

CONSIDERACIONES SOBRE LOS POSIBLES EFECTOS DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE MÉXICO, ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ EN LA INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACIÓN MEXICANA

René CACHEAUX AGUILAR

SUMARIO: I. Introducción. II. Situación actual de la industria maquiladora. III. Régimen legal de la industria maquiladora de exportación. IV. Reglas de inversión extranjera de la industria maquiladora. V. Posibles efectos del Tratado de Libre Comercio en la industria maquiladora mexicana. VI. Reglas de origen de las mercancías. VIII. Ramas sensitivas de la industria maquiladora.

I. INTRODUCCIÓN

Mucho se ha dicho sobre las conveniencias y desventajas que aparejaría para los países norteamericanos la introducción de un “Tratado de Libre Comercio”. Se ha intentado descubrir el impacto socioeconómico de la temática y desde luego, las implicaciones sociopolíticas que surgirán del libre comercio con uno de los países más econó-

micamente poderosos del mundo y con otro de economía desarrollada como lo es Canadá.

Conforme a las estadísticas, México es el tercer socio comercial de los Estados Unidos, después de considerar al Canadá y a Japón.¹ De acuerdo con dichas estadísticas, la balanza comercial México-Estados Unidos representó un valor de 52.5 mil millones de dólares, de los cuales y para la sorpresa de muchos, México tuvo un saldo superavitario en comparación con el déficit de la balanza bilateral de los Estados Unidos.² Mientras que México realizó exportaciones por un monto de 27.5 mil millones de dólares, los Estados Unidos recibieron de México importaciones del orden de 24 mil millones de dólares.³ Desde luego, cabe hacer notar que en relación con la balanza comercial comparativa de los Estados Unidos, las importaciones mexicanas representan tan sólo un 6% del volumen de tráfico internacional realizado con y hacia los Estados Unidos.

México, Estados Unidos y Canadá han percibido una oportunidad de apoyo económico que a la vez representa una respuesta a la necesidad de integración regional económica presente en el mundo moderno. El mercomún

1 Por su parte, los Estados Unidos es el socio comercial más importante de México. P. 1. Carta del 12 de diciembre de 1990. National Governors' Association. Washington, D.C.

2 Pg. D-3. Review of Trade and Investment Liberalization Measures by Mexico and Prospects for Future United States-Mexican Relations. Phase II. Summary of Views on Prospects for Future United States-Mexican Relations. October 1990. Investigation No. 332-282. United States International Trade Commission.

3 El comercio internacional de México representa el 6.9% de las exportaciones de los Estados Unidos y el 5.7% de las importaciones de este último país. Pg. D-3. *Idem. Ant.*

europeo y la potencialidad de la supuesta autodependencia europea imprime la necesidad de integrar mercados regionales de la magnitud del llamado mercado común norteamericano. A partir del comunicado oficial que dieran los presidentes Salinas de Gortari y Bush el pasado 11 de junio de 1990 cuando anunciaron la intención de iniciar negociaciones para la concertación de un tratado bilateral de libre comercio, Canadá ha dejado saber sus intenciones de sumarse al esfuerzo negociador para formalizar el mercado común norteamericano.⁴

A diferencia de otro tipo de convenios puramente comerciales, el objeto y extensión de las negociaciones abarcará el marco de acción en materias de liberalización de barreras arancelarias y no arancelarias, reglas de inversión extranjera y prestación de servicios a nivel internacional, normas bilaterales de solución de disputas y otras indicativas de libre acceso comercial.

A pesar de la extensa publicidad que se le ha dado al tema, poco se ha estudiado sobre las implicaciones de tipo jurídico que devendrán del tratado de libre comercio en puerta. De aquí que se estima de suma importancia el presente seminario

4 En dicha fecha, los presidentes de ambos países declararon que sus negociadores darían inicio a los trabajos preparatorios para la negociación futura de un tratado "comprensible" de comercio internacional. Pg. 111 Business America. No. 24, 1990.

organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Un primer tópico de índole estrictamente legal se encuentra representado por la naturaleza del tratado de libre comercio. Aun cuando se pretende la celebración de un tratado bilateral con los Estados Unidos, existe la posibilidad de concertar un tratado multilateral entre los gobiernos mexicano, norteamericano y canadiense.⁵ Estados Unidos tiene celebrados dos acuerdos de libre comercio, uno con Israel y otro con Canadá.⁶ Dichos tratados se formalizaron con base en el capítulo XXIV del Tratado Multilateral sobre Aranceles y Libre Comercio (GATT).

México, al ingresar al GATT en 1986, dio un importante paso para establecer las bases idóneas y necesarias para la integración comercial regional con sus países vecinos del norte. Los cambios de estructura legal adoptados por México para abandonar el proteccionismo in-

5 Un tratado de libre comercio entre México, Estados Unidos y Canadá, crearía un bloque comercial norteamericano 36% mayor que la Comunidad Económica Europea en términos de producción total. Pg. 3 Comexus. Diciembre 1990. Publicación de la Cámara de Comercio Americana. México, D.F.

6 El tratado con Israel fue firmado en 1985 y el celebrado con Canadá fue suscrito en 1988. El primero sólo cubre aspectos estrictamente de intercambio de bienes, en tanto que el segundo es mucho más amplio y cubre no sólo el intercambio comercial sino también otros servicios, inversión extranjera, resolución de controversias, procuración administrativa. Este último convenio establece una eliminación gradual de los aranceles por el término de diez años, y se piensa que será el que sirva de base para las negociaciones con México. Discurso pronunciado por el Sr. Ewell E. Murphy, Jr. ante la Asociación Nacional de Abogados de Empresa en Monterrey, Nuevo León. 30 de agosto de 1990.

terno y el intervencionismo gubernamental han representado un largo camino durante la década de los ochenta. Primero, se llevó a cabo la eliminación del requisito de permiso previo de importación en un gran número de mercancías,⁷ luego, México reduce sus aranceles de importación fijando la tasa máxima del 20%,⁸ posteriormente, se eliminan los subsidios a las exportaciones. En mayo de 1989 se da a conocer el nuevo Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera. Asimismo, se llevan a cabo reformas a la Ley de Inversiones y Marcas y al Reglamento de Transferencia de Tecnología.⁹ En cuanto corresponde a convenios preliminares de tipo internacional, México ingresa al GATT, celebra convenios con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, además de concertar el importante convenio con los Estados Unidos sobre el Marco de Entendimiento sobre Comercio e Inversión.

El capítulo XXIV del GATT permite a sus países signatarios, celebrar acuerdos sobre la formación de áreas de libre comercio, siempre y cuando eliminen sus impuestos de importación y otras barreras del comercio internacional.¹⁰ Este capítulo representa la base de los acuerdos regionales de integración comercial y la interconexión entre el tratado multilateral y los tratados

7 Muy pocas fracciones arancelarias todavía requieren de permiso previo de importación. Alrededor de 200 clasificaciones de un universo de más de 11,000 clasificaciones, son las que conservan la restricción. Pg. 2. Comexus. Septiembre 1990.

8 No obstante que para el ingreso al GATT México fue requerido para fijar como sus tasa máxima de aranceles el 50%. Pg. 1-2. The Likely Impact on the United States of a Free Trade Agreement with Mexico. USITC Publication No. 2353. United States International Trade Commission. Febrero, 1991.

9 Reformas adicionales a dichas disposiciones y a otras Leyes y reglamentos se encuentran en proceso de estudio.

10 El Tratado Multinacional sobre Aranceles y Libre Comercio (GATT) fue creado el 30 de octubre de 1947 y entró en vigor el 1 de enero de 1948, como una respuesta a la necesidad de la reorganización económica mundial después de la Segunda Guerra Mundial.

bilaterales o trilaterales como con el que México, Estados Unidos y Canadá se verán vinculados.

Se estima que el tratado de libre comercio tendrá efectividad en la medida en que se cumplan con las siguientes condiciones: 1. Que el tratado comprometa a los países partícipes a eliminar sus aranceles relacionados con las importaciones de los otros miembros y las barreras no arancelarias existentes; 2. Que se definan las reglas de origen de los productos que se beneficien de la zona de libre comercio, y 3. Que el periodo de adaptación sea lo más corto posible a fin de garantizar el éxito del tratado.

Múltiples organismos y asociaciones, nacionales y extranjeros, tales como el Consejo Nacional de la Industria Maquiladora, las asociaciones regionales de la industria maquiladora, la Alianza del Comercio Fronterizo (Border Trade Alliance) las reuniones gubernamentales de los gobiernos fronterizos de ambos países, la Autoridad Mexicana (the Mexican Authority) organizada por el Departamento de Comercio del Estado de Texas y organismos afines establecidos por otros estados de la Unión americana, han permitido a las autoridades comerciales, tener un conocimiento de sus prácticas y políticas dentro de un contexto social, económico y político diametralmente opuesto. Estos organismos y otros diversos de los tres países continúan sus estudios para determinar los efectos a corto y largo plazo del tratado de libre comercio.

II. SITUACIÓN ACTUAL DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA

Al descender al análisis de las implicaciones internas del tratado de libre comercio en México, no se pudo hacer

abstracción de los efectos y consecuencias que la integración comercial regional representará para la industria maquiladora de exportación. Esta industria, en buena medida, ha gozado anticipadamente de los beneficios que se buscan con la apertura comercial.¹¹

Las estadísticas nos reportan que la industria maquiladora de la exportación tiene una muy importante participación en las operaciones de comercio internacional con los Estados Unidos. De acuerdo con información de 1989, la industria maquiladora mexicana exportó a los Estados Unidos, mercancías que ingresaron bajo las bases de las antiguas tarifas 807 y 808, correlativas a las tarifas 9802.00.60 y 9802.00.80 del Sistema Armonizado de Aranceles.¹² Asimismo, mercancías exportadas por maquiladoras establecidas en México por un valor de 2,470 millones de dólares se internaron en los Estados Unidos al amparo del Sistema General de Preferencias.¹³

Los datos anteriores nos indican que la participación de la industria maquiladora dentro del contexto del intercambio comercial México-Estados Unidos es de suma importancia, y por lo que el estudio de las consecuen-

11 La industria maquiladora no paga aranceles por las importaciones temporales de sus materias primas, componentes, maquinaria y equipo que introduce en México y sólo cubre los impuestos de importación de los productos retornados a los Estados Unidos por el valor agregado mexicano. Además, las importaciones procedentes de México califican para los beneficios de exención de impuestos de importación fijados por el sistema General de Preferencias. En conjunción con las reglas de libre inversión extranjera que mantiene México, la industria maquiladora se beneficia de un libre comercio a nivel de grupo industrial.

12 Del total de importaciones en los Estados Unidos provenientes de México por más de 26 mil millones de dólares, 11,700 millones de dólares correspondieron a las importaciones al amparo de las clasificaciones 9802.00.60 y 9802.00.80. Pg. D-6. Review of Trade and Investment Liberalization Measures by Mexico and Prospects for Future United States-Mexican Relations. *Idem.* Ant.

13 Pg. D-6 Review of Trade and Investment Liberalization Measures by México and Prospects for Future United States-Mexican Relations. *Idem.* Ant.

cias jurídicas del esperado tratado de comercio para la industria maquiladora, es un tema necesario de este seminario.

Ambos países deberán tomar en consideración que al día de hoy en nuestra frontera norte existen más de 1,800 empresas maquiladoras, mismas que ocupan un número aproximado de 430,000 empleados directos y un número mayor de empleados indirectos de las empresas de aprovisionamiento, bienes y servicios periféricos de la industria maquiladora de exportación.¹⁴ En el año de 1990, la industria ha integrado un valor agregado de exportación del orden de 4.7 trillones de pesos. Asimismo, se conoce que la industria maquiladora es la segunda fuente generadora de divisas para México, después del producto que arrojan las exportaciones petroleras mexicanas.¹⁵

Desde el año de 1965, en que se implantó el programa fronterizo norte en México, más de veinticinco años han demostrado que desde el punto de vista comercial e industrial, la industria maquiladora ha establecido bases firmes que le han permitido a México fundar un patrón de entendimiento con uno de los países más económicamente poderosos del mundo.

Independientemente de consideraciones político-sociales, es de estimarse que la industria maquiladora ha sido uno de los elementos de cohesión más importantes que ha servido para un acercamiento económico entre ambos países y para la toma de la iniciativa de negociaciones comerciales para una zona de libre comercio.

14 Entre 1985 y 1990 la industria maquiladora registró un promedio anual de aumento del empleo del 15%. En 1989, dicha industria generó divisas por 3,052 millones de dólares. Informe Trimestral. Diciembre 1990. Publicado por el Centro de Análisis e Investigación Económica, A.C.

15 Pg. 1-5. *The Likely Impact on the United States of a Free Trade Agreement with Mexico*. *Idem*. Ant.

III. RÉGIMEN LEGAL DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA DE EXPORTACIÓN

La industria maquiladora de exportación fue establecida en México el año de 1965, a través del llamado Programa de Industrialización Fronteriza. Por medio de este programa se trató de resolver el problema de desempleo fronterizo norte de nuestro país y de disminuir la corriente migratoria hacia los Estados Unidos.

En 1971 el gobierno federal mexicano dio a conocer el Programa de Desarrollo de la Franja Fronteriza Norte y de las Zonas y Perímetros Libres. Este segundo programa confirmó y robusteció las bases y cimientos de la industria maquiladora de exportación.

En 1972 se expidió el primer Reglamento del Párrafo Tercero del Artículo 321 del Código Aduanero. Este Reglamento es el primer antecedente de un ordenamiento integral constitutivo de las bases de operación de la industria maquiladora de exportación.¹⁶

El Reglamento del Párrafo Tercero del Artículo 321 del Código Aduanero de 1977 estableció ciertas reglas que son dignas de relacionarse en este trabajo dado su antecedente en la penetración de la industria maquiladora de exportación en México. En este ordenamiento se indicó que las empresas maquiladoras podían establecerse en cualquier lugar de la República mexicana, salvo en las áreas de mayor concentración industrial, tomando en cuenta los efectos de contaminación al am-

16 El párrafo tercero del artículo 321 del Código Aduanero entonces en vigor, establecía que la Dirección General de Aduanas podría autorizar operaciones especiales de importación y exportación temporal, señalando los requisitos aduaneros y los plazos de realización de estas operaciones. Este párrafo fue reglamentado primeramente el 15 de marzo de 1971, y posteriormente el 30 de octubre de 1972 y el 26 de octubre de 1977. El Código Aduanero fue abrogado al expedirse la Ley Aduanera en vigor publicada en el *Diario Oficial* de la Federación del 30 de diciembre de 1981.

biente. En este reglamento se distinguieron dos grandes grupos de empresas maquiladoras, las empresas estrictamente maquiladoras que importan materias primas, equipo y maquinaria necesarios para la manufactura o ensamble de productos de exportación en su totalidad, y las empresas establecidas para el abasto del mercado interno que realizarán importaciones temporales de materias primas y equipo necesarios para el ensamble de exportaciones. En este último caso, era requisito indispensable que la maquiladora lograra una integración de contenido nacional mínimo del 20%. El artículo 17 del Reglamento es un importante antecedente del fenómeno de integración de la industria maquiladora en México, dado que estableció la posibilidad de permitir la importación definitiva de los productos ensamblados o manufacturados por las maquiladoras para su venta en el país, siempre y cuando se obtuviera el permiso de importación respectivo, se pagaran los impuestos de importación y se emitiera un permiso especial de las entonces Secretarías de Comercio y Hacienda y Crédito Público. En realidad, dicho permiso era difícil de obtener y en las contadas ocasiones en que se expidió, su efectividad se encontraba condicionada y limitada.

La nueva Ley Aduanera y su Reglamento,¹⁷ contienen disposiciones expresas referentes a la industria maquiladora de exportación. Específicamente, el artículo 135 del Reglamento antes mencionado, indica que se permite la importación temporal de mercancías para productos de exportación libres de pagos de impuestos de importación siempre y cuando las industrias maquiladoras cuenten con un programa de maquila industrial.

17 Publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 18 de junio de 1982.

El 15 de agosto de 1983 se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación el primer Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación. Este Decreto es mucho más explícito que los Reglamentos al Tercer Párrafo del Artículo 321 del Código Aduanero, y contiene disposiciones que nos permiten reconocer la evolución de la industria maquiladora de exportación.

De acuerdo con dicho decreto, sólo se otorgarían programas de maquila a aquellas personas físicas de nacionalidad mexicana y morales constituidas de conformidad con las leyes mexicanas.¹⁸ Se establece una vez más, la diferencia entre las empresas puramente maquiladoras y las que aprovechan su capacidad ociosa para manufacturar exportaciones. En el primer caso, se trata de empresas constituidas expresamente para llevar a cabo una operación de exportación total de sus productos ensamblados o manufacturados en México. En el segundo supuesto, estamos frente a empresas organizadas para satisfacer el mercado interno y aprovechar la capacidad industrial marginal para exportaciones. En este segundo caso, se trataba de capacidad ociosa aprovechable y no de capacidad excedente.¹⁹

Al amparo del primer decreto de la industria maquiladora, se permitía el establecimiento de este tipo de planta industrial en cualquier lugar del territorio nacio-

18 Las sucursales o establecimientos de extranjeros localizados en México jamás han tenido acceso al programa de maquila. La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, entidad pública a cargo de quien se encuentra el Registro Nacional de la Industria Maquiladora, no tiene registrado programa de maquila alguno en favor de sucursales o establecimientos de empresas constituidas de acuerdo con derecho extranjero.

19 La capacidad ociosa es aquella que se conforma con la capacidad industrial que no es utilizada por la empresa debido a pérdidas de mercado. La capacidad ociosa no puede convertirse en capacidad excedente, entendiéndose por esta última la utilización de espacio industrial en exceso de lo que originalmente era la capacidad ociosa. Es decir, la capacidad excedente es el abuso de la ociosa afectando la capacidad eficiente original.

nal, salvo en aquellas zonas de elevada concentración industrial.

En el caso de operaciones sujetas a cuotas específicas de exportación, supuesto de la industria textil, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial sería la entidad encargada de asignar las cuotas a las empresas interesadas.

El artículo 12 del decreto estableció la posibilidad de autorizar la venta de productos manufacturados por las maquiladoras en un porcentaje no mayor del 20% de la producción anual de la empresa. El permiso de ventas en México no se otorgaría en los casos de existir producción nacional suficiente del producto involucrado o en el caso de existir programas de fomento de producción. Por otra parte, dichas empresas deberían cumplir con un grado de integración y una balanza favorable de divisas, de acuerdo con los compromisos que establecieron con la autoridad administrativa. Una vez más, por lo restrictivo de este tipo de permisos y la dificultad de cumplir con los requisitos antes mencionados, las empresas maquiladoras no pudieron beneficiarse de este tipo de autorizaciones.

Los retornos a través de terceros y las operaciones de transferencia de inventarios y submaquila fueron innovaciones incorporadas en el primer decreto rector de la industria maquiladora de exportación.

Por último, el 22 de diciembre de 1989 se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación, el segundo Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación, mismo que se encuentra vigente. El nuevo decreto establece una serie de definiciones de lo que se considera como operación de maquila en sentido estricto, las operaciones de maquiladoras con capacidad ociosa, las operaciones de albergue o *shelter*, las de

transferencia de inventarios y equipos, la submaquila, la subcontratación y los retornos por conducto de terceros. Este nuevo instrumento legal ha recogido todas las prácticas y procedimientos de apoyo de la industria maquiladora y los ha regulado de manera sistemática.

Se aclara en el nuevo decreto que el establecimiento de las empresas maquiladoras se permitirá en cualquier zona del territorio nacional destinada al desarrollo industrial, de conformidad con los programas de desarrollo urbano.

Se confirma una vez más la exención de los impuestos de importación de las materias primas, maquinaria y equipos necesarios para cumplir con el programa de maquila autorizado por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Se confirma la regla de asignación de cuotas específicas de exportación por conducto de la autoridad administrativa y se establecen requerimientos específicos a los programas encaminados a la producción agroindustrial.

En cuanto a las ventas domésticas, el nuevo decreto se muestra mucho más abierto que las disposiciones legales que le anteceden. La existencia de producción nacional suficiente o la de programas de fomento de producción ya no son limitantes par la obtención de los permisos de ventas en México. Esto quiere decir que México adopta una regla liberal, incluso en perjuicio y bajo ciertas reglas de competencia desleal, que permite la venta de productos de importación ensamblados en México mediante equipo importado temporalmente libre de aranceles. Ahora se permiten las,

ventas en México hasta por un 50% de producción excedente²⁰ de la maquiladora, siempre y cuando se mantenga una balanza positiva de divisas para el pago de las importaciones de materias primas que se utilizarán en la manufactura de los productos de venta en el país.

Las características de los requerimientos de ventas en el país por maquiladoras revelan la nueva tendencia de las disposiciones legales dirigidas a una integración del comercio internacional realizado a través de estas unidades económicas.

El 26 de diciembre de 1990 se dieron a conocer, a través del *Diario Oficial* de la Federación, reformas a la Ley Aduanera y a otras disposiciones de índole fiscal. Por lo que toca a la industria maquiladora, se crearon los artículos del 84 al 87, mismos que definen ciertos términos aplicables a las maquiladoras y a otras empresas con programas de exportación autorizados por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, como es el caso de las llamadas empresas PITEX.

Se confirma que aunque el régimen de importaciones temporales ha sido restringido en forma importante, las maquiladoras autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrán seguir gozando de los beneficios de las importaciones temporales de sus materias primas, equipo y maquinaria. Las maquiladoras deberán ahora reportar sus operaciones de importación y exportación, desglosando las materias primas y componentes por los que se pagarán los impuestos de importación al efecto de ser incorporadas en los productos de venta en México. Un beneficio importante que tienen las maquiladoras es el diferimiento del

20 Es decir, las maquiladoras tendrán que producir en exceso de su producción normal anticipada la cantidad de productos que quieran vender en el mercado nacional. No se permite que de la producción existente al momento de solicitar el permiso respectivo, se tome una porción para su venta en el país.

pago de sus impuestos de importación por las mercancías que habrán de incorporarse en los productos de consumo en México. El nuevo artículo 85, segundo párrafo, de la Ley Aduanera, establece que se podrán pagar los impuestos de importación en forma diferida, por lo que las materias primas se pueden importar primeramente en forma temporal y hasta que no se enajenen se podrá cambiar el régimen de importación temporal definitiva mediante el pago de los aranceles actualizados en la forma que dispone el Código Fiscal de la Federación.

De todo lo anteriormente mencionado se desprende que la industria maquiladora de exportación conserva importantes beneficios, como lo son las importaciones temporales libres de impuestos, la posibilidad de vender sus productos en México hasta por el 50% de su capacidad adicional y el diferimiento de los aranceleros de las materias primas que se incorporarán en los productos de consumo nacional. Las consideraciones proteccionistas restrictivas de las ventas en México de la industria maquiladora han desaparecido, tales como la suficiencia de la producción nacional de los industriales mexicanos en relación con los productos ingresados por las maquiladoras y la existencia de programas de fomento para la manufactura de mercancías iguales o similares a las que pretenden introducir las maquiladoras.

Curiosamente y a pesar de que desde el año pasado se dio noticia de la pretensión para la celebración del acuerdo de libre comercio y de que la legislación mexicana ha ido transformándose en un sentido liberalista en cuanto al comercio internacional, esto no ha sido así por cuanto toca a la Ley Aduanera al restringir el sistema de importaciones temporales libres de aranceles y

establecer las cuentas aduaneras con un muy peculiar sistema de devolución de impuestos (*drawback*).

Hasta ahora, la industria maquiladora goza de una liberalización de barreras arancelarias y en ciertos aspectos de barreras no arancelarias,²¹ que permiten concluir que esta industria muestra un ejemplo palpable de lo que en el futuro será el libre comercio de Norteamérica.

IV. REGLAS DE INVERSIÓN EXTRANJERA DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA

Tal y como aconteció en el caso del tratado de libre comercio entre los Estados Unidos y el Canadá, uno de los aspectos de mayor importancia es el relativo a la liberalización de las restricciones de inversión extranjera y de las condiciones de integración nacional u otras barreras que limitan la participación de dicha inversión extranjera en los diferentes campos de la industria, el comercio y los servicios.²²

Dado que México no pretende llevar a cabo reformas en la Constitución federal, existirán áreas de inversión extranjera que quedarán fuera del tratado de libre comercio.²³

21 Como ejemplo se puede citar a la industria textil, la que cuenta con el régimen especial para industria maquiladora contenido en las modificaciones al convenio de textiles con los Estados Unidos.

22 En el tratado entre Estados Unidos y Canadá, se les confiere a los nacionales de uno de los países signatorios, el tratamiento de inversionistas nacionales en el otro país.

23 Tal es el caso de las actividades reservadas al Estado mexicano consignadas en el artículo 28 de la Constitución federal. Este es el caso de la acuñación de moneda, correos, telégrafos, comunicación vía satélite, petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica, electricidad y ferrocarriles.

Es de esperarse que los Estados Unidos y Canadá traten de obtener un reconocimiento de nacionales a los inversionistas de dichos países en México. La asimilación más lógica será una extensión al contenido del artículo 6 de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.²⁴

Con el advenimiento del nuevo Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera,²⁵ se ha liberado en una forma relativa la participación de la inversión extranjera en México. Los artículos 5 y 6 del Reglamento antes mencionado, establecen las bases para una mayor participación de la inversión extranjera en la industria doméstica. Las empresas exportadoras ahora tienen la posibilidad de constituirse como sociedades mercantiles con 100% de inversión extranjera. Esto aplica no sólo a las maquiladoras de exportación, sino también a otras empresas exportadoras, como lo son las empresas PITEX.²⁶ Aun en otras áreas restringidas como lo son la industria automotriz y la petroquímica secundaria, el nuevo Reglamento prevé las figuras de la inversión neutra y la inversión temporal a través de fideicomisos. En realidad, aunque este Reglamento crea las bases de una mayor apertura de la inversión extranjera, se requiere de cambios de fondo de la llamada Ley de Inversiones Extranjeras.

Regresando al tema de la industria maquiladora, podemos constatar una vez más que esta industria tiene una gran asimilación a lo que persigue el tratado de

24 En los términos de dicho artículo, se equipara a la inversión mexicana la que efectúen los extranjeros residentes en el país con la calidad de inmigrados.

25 Publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 29 de mayo de 1989.

26 Antes, estas empresas estaban bajo la regla general 49/51% de inversión mayoritaria mexicana.

libre comercio por cuanto corresponde a la inversión extranjera. Desde su inicio en 1965, y hasta la fecha, la industria maquiladora ha gozado de una plena libertad de inversión extranjera. Esencialmente, se puede válidamente decir que la inversión extranjera mayoritaria siempre ha sido permitida en la industria maquiladora, con la excepción de la industria maquiladora textil.

En cuanto a la industria maquiladora, los periodos de reglamentación de la inversión extranjera y su liberalización pueden claramente delimitarse. Desde 1965, fecha de establecimiento de la industria maquiladora, hasta 1973, la industria en general no tenía mayores restricciones de inversión extranjera que las impuestas por la Constitución federal y las disposiciones de las diferentes leyes especiales reglamentarias de cada actividad en lo particular. Durante dicho término, México no tenía expedida ley alguna específica en la materia de inversiones extranjeras.

El 9 de marzo de 1973 se expidió la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, misma que además de recoger las restricciones de inversión contempladas por la Constitución federal y algunas de las leyes reglamentarias, desarrolla otras restricciones por área industrial.

En el caso de la industria maquiladora, inmediatamente el 7 de junio de 1973, la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras expidió su Resolución General Número Uno precisamente relacionada con la industria maquiladora. En dicha resolución, quedó establecido que las empresas maquiladoras podrían establecerse y operar hasta con un 100% de capital extranjero. Se exceptuaron de este tratamiento preferencial a las empresas maquiladoras del ramo textil cuyas actividades

podieran afectar las cuotas de exportación fijadas a los productos mexicanos por los países importadores.²⁷

La Resolución Número Uno antes mencionada se mantuvo en vigor hasta el 4 de febrero de 1988, en que se expidió la Resolución General que Sistematiza y Actualiza las Resoluciones Generales emitidas por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.²⁸ La sección V del nuevo ordenamiento tuvo por objeto las reglas de inversión extranjera de la industria maquiladora de exportación. Se confirmó una vez más, que las empresas maquiladoras podrían ser de inversión extranjera en su totalidad y además, se eliminó la restricción en el caso de las maquiladoras textiles conflictivas por razón de cuotas, las que en adelante podrán ser de inversión extranjera mayoritaria. Se amplió el marco de acción de la inversión extranjera a través de las maquiladoras para poder llevar a cabo nuevas líneas de productos, ingresar en nuevos campos de la actividad económica, el arrendamiento de empresas o de los activos esenciales para la explotación de empresas sin necesidad de permisos o autorizaciones especiales.

El nuevo Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera abroga la Resolución General que Sistematiza y Actualiza las Resoluciones Generales emitidas por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras antes mencionada, a través de su artículo segundo transitorio. El artículo 6 del Reglamento continúa

27 La Resolución Número Uno fue adicionada en los años de 1974 y 1975, para facilitar aún más el establecimiento de nuevas unidades industriales de empresas maquiladoras y liberalizar las restricciones y requisitos burocráticos de las transmisiones de acciones de los inversionistas extranjeros.

28 Publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 3 de febrero de 1988.

con la línea de liberalización indicando que en las empresas maquiladoras los inversionistas extranjeros podrán adquirir cualquier proporción de acciones representativas de su capital.²⁹

Como ha quedado mencionado en este apartado, la industria maquiladora siempre ha tenido una asimilación a la industria mexicana, tal y como se logró en el tratado de libre comercio entre los Estados Unidos y Canadá, y se busca en el tratado tripartito de libre comercio entre México, Estados Unidos y Canadá.

V. POSIBLES EFECTOS DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO EN LA INDUSTRIA MAQUILADORA MEXICANA

El aspecto central de esta plática lo constituye el análisis de los efectos primarios y secundarios, de corto y largo alcance, que el tratado de libre comercio con nuestros países vecinos del norte traerá consigo.

Desde luego que conviene hacer notar que proyectar los efectos del libre comercio norteamericano respecto de un sector industrial en lo particular, siempre conlleva a cierta especulación partiendo de premisas que se asumen como ciertas. Por otra parte, no dejemos de considerar que en la temática del comercio internacional —al fin y al cabo tema comercial— las reglas y principios económicos resultan directrices del análisis.

Por otra parte, conviene advertir que salvo mención expresa en contrario, todo el análisis que a continuación se presenta, resultará aplicable sólo para la industria maquiladora con inversión norteamericana y

²⁹ Este tratamiento se hace extensivo a otras empresas exportadoras, tales como las PITEEX, ALTEX y las empresas fronterizas. Incluso incluye otras empresas que no cuenten con programas de producción autorizados por las autoridades competentes.

canadiense. Las maquiladoras de inversión extranjera de terceros países tendrán beneficios similares solamente en la medida en que realicen sus tareas de manufactura en los países partes del tratado de libre comercio, procuren el suministro de materias primas de origen de dichos países. Siempre y cuando cumplan con las reglas de origen de los productos que se establezcan para las zonas de libre comercio.

El estudio que aquí se presenta hace distinción entre los aspectos económicos y los estrictamente legales. Los efectos del libre comercio y la tendencia del costo de la mano de obra son elementos trascendentales para definir el futuro de una industria basada en el principio de competitividad mundial. Por su parte, las reglas jurídicas que acompañan y dan normatividad a los fenómenos económicos tratan de dirigir a la economía a fin de lograr ciertas metas buscadas.

1. *Principios económicos*

Desde el punto de vista preliminar y genérico, el incremento de la inversión en México a raíz del establecimiento del libre comercio, debe conducir al incremento del nivel de vida de los países beneficiados, del producto interno bruto, del intercambio de divisas y de la transferencia tecnológica. Estos fenómenos incidirán en la economía de los países en juego en la medida en que se liberalicen las reglas restrictivas arancelarias y no arancelarias y se permite una libre inversión extranjera.

No obstante la premisa anterior, no podemos dejar de reconocer que la fuerte diferencia entre las economías aquí involucradas, esencialmente la mexicana y la estadounidense, puede crear una distorsión del principio

anotado, especialmente importante en cuanto a la industria maquiladora.

La industria maquiladora tiene sus cimientos en la competitividad mundial del costo de mano de obra. En realidad, el costo de otras inversiones y gastos necesarios para el manejo normal de una industria maquiladora es comparable con el costo en los países de economías desarrolladas. La diferencia del costo de mano de obra por hora de trabajo entre México y los Estados Unidos es en la actualidad del rango de 3.20 dólares.³⁰

En México, la Comisión Nacional de Salarios Mínimos³¹ es un órgano oficial que tradicionalmente ha establecido la diferencia del salario mínimo en México. Durante los últimos años, la influencia del llamado “Pacto de Solidaridad” ha contribuido de manera importante al robustecimiento del nivel de competitividad internacional del costo de mano de obra mexicana.

La primera interrogante que la industria maquiladora presenta es cómo el gobierno mexicano definirá su política económica sobre los salarios mínimos. ¿Continuará la definición y control del salario mínimo por la comisión respectiva? ¿Se liberalizará el salario mínimo de forma tal que las reglas económicas de oferta y demanda imperarán?

Por una parte, se ha declarado en los medios de comunicación que México pretende elevar el nivel de vida y lograr una participación mayor en el comercio internacio-

30 El costo promedio de la mano de obra mexicana no calificada es del rango de 1.30 dólares por hora incluidos los impuestos relacionados. El costo promedio en los Estados Unidos es de 4.50 dólares por hora.

31 Dicha comisión se encuentra fundada en la fracción IV del apartado A del artículo 123 constitucional y en los artículos 551 y siguientes de la Ley Federal del Trabajo. La comisión está compuesta por representantes del gobierno federal, de los empleadores y de los trabajadores.

nal a consecuencia del tratado de libre comercio. Esto naturalmente presupone un incremento gradual de los salarios de la población, particularmente los que corresponden a los trabajos no especializados. Por otra parte, los Estados Unidos y Canadá han establecido como presunción relativa que México conservará su nivel competitivo de costo de mano de obra. Esta diferencia de criterios y perspectivas será necesariamente uno de los puntos de mayor negociación que se espera en el futuro próximo.

La teoría económica internacional nos explica que una de las consecuencias de un régimen de libre comercio es el “equilibrio de los precios de los bienes sujetos a intercambio comercial” de los países interesados, en nuestro caso entre México, Estados Unidos y Canadá.³² Acorde con esta teoría, entre mayor es el intercambio de bienes entre los países involucrados y mayor es la penetración de las economías a través de las inversiones extranjeras y el desarrollo de la distribución de productos extranjeros, la tendencia necesaria es la de un paralelo o estandarización en el costo comparativo de la mano de obra.

En la medida en que un mayor número de bienes intercambiables en lo internacional se presente, el valor del costo de la mano de obra y materiales utilizados para su elaboración tenderá a uniformarse. No obstante, una de las condiciones para que este fenómeno económico se presente es la uniformidad de las economías de intercambio. En economías tan diferentes como las que se encuentran en juego en el comercio norteamericano, la aplicación de la teoría del equilibrio del costo de mano de obra, estimo, tendrá un efecto muy relativo.

32 Pg. 2-5. The Likely Impact on the United States of a Free Trade Agreement with Mexico. *Idem*. Ant.

El fenómeno económico de equilibrio del costo de la mano de obra en economías dispares reconoce un fenómeno de ajuste a la alta y a la baja. En teoría, podría suceder que el costo de la mano de obra en México suba y que el costo de la mano de obra en los Estados Unidos baje ligeramente en algunos sectores competitivos correspondientes a las áreas de intercambio comercial. En un análisis efectuado en el año de 1984, se estimó por los economistas que el ajuste del costo de mano de obra podría ser a la baja en un promedio del 18%.³³ No obstante lo anterior, debido al reducido impacto que en lo macroeconómico representará el flujo de libre comercio mexicano para la economía de los Estados Unidos, se espera que el ajuste del costo de salarios se presentará con mucha mayor incidencia en México. En los Estados Unidos se espera un ajuste menor, a la baja, del salario en los niveles de ciertos sectores e industrias como la agrícola y por regiones determinadas, de los trabajadores no especializados.³⁴

La política de control del costo de mano de obra no especializada en México será desde luego uno de los factores gubernamentales más importantes para definir los efectos de la industria maquiladora. Es de estimarse que el gobierno mexicano continuará controlando el salario mínimo en el futuro inmediato. No obstante, es probable que conforme el intercambio comercial avance y se logre una penetración de mayor intensidad, nuestro gobierno decidirá liberar el control de los salarios para permitir a la oferta y la demanda la definición del nivel real de los salarios. Para lograr estos fines,

33 Pg. 2-5. *Idem.* Ant.

34 Pg. 2-6. *Idem.* Ant.

México deberá decidir el rumbo de su futuro y valorar cuidadosamente los efectos positivos y negativos del incremento del costo de mano de obra y la pérdida de competitividad de dicho costo a nivel mundial. La injerencia de la inversión extranjera en los países del marco de libre comercio y los niveles de autosuficiencia en un mercado de bloque norteamericano serán otros factores que permitirán a México normar su criterio.

De lo anterior, y a reserva de tratar los aspectos jurídicos del libre comercio, es de estimarse que la industria maquiladora sufrirá un fenómeno de transformación a la larga conforme se incremente el nivel del costo de mano de obra en México. Para algunos, este fenómeno concluirá con la integración en la economía multilateral; para otros, la adopción del tratado será la pauta para buscar otros países que conserven el nivel competitivo de sus salarios a nivel mundial.

2. Aspectos legales.

Independientemente de lo que suceda con la tendencia del equilibrio del nivel del costo de mano de obra, los cambios y adaptaciones a las disposiciones legales mexicanas repercutirán en importantes cambios para la industria maquiladora.

Los aspectos legales más importantes para la industria maquiladora podemos reducirlos a los siguientes: 1. Normas restrictivas arancelarias y no arancelarias; 2. Reglas de control de cambios; 3. Reglas de índole fiscal; 4. Restricciones a la inversión extranjera; 5. Reglas de ven-

tas en México, y 6. Reglas de régimen de propiedad inmueble en México.

a) Normas restrictivas arancelarias y no arancelarias

Aun cuando las empresas maquiladoras gozan de tratamientos preferenciales establecidos por las reglas de importación temporal mexicana y de reimportación preferencial en los Estados Unidos a través de los sistemas de las tarifas 9802.00.60 y 9802.00.80, e incluso del Sistema General de Preferencias, existen ciertas barreras arancelarias y no arancelarias que se espera desaparezcan con el tratado de libre comercio.

México tiene un sistema establecido desde el inicio de vida de la industria maquiladora basado en la importación temporal libre de aranceles de las materias primas, equipos y maquinaria relacionados con el proceso de producción. Aun con la profunda reestructuración en la Ley Aduanera mexicana sufrida a finales de 1990, la industria maquiladora fue una de las muy contadas industrias que conservó el régimen de importación temporal.³⁵ No obstante, el Decreto para el Fomento y

35 A partir de 1991, el artículo 75 de la Ley aduanera fue totalmente reformado para limitar los casos de importaciones temporales libres del pago de impuestos. En los demás supuestos, se deben pagar los impuestos de importación, y al momento de exportación de las mercancías se tiene derecho al reembolso de dichos impuestos y a los intereses generados en una cuenta especial denominada la "cuenta aduanera".

Operación de la Industria Maquiladora de Exportación establece ciertas restricciones para las importaciones de determinados equipos y mercancía que sólo pueden importarse mediante el pago de los aranceles o la obtención de permisos especiales. Este es el caso de los equipos y materiales de construcción, de plantas industriales y vehículos.³⁶ La liberalización de aranceles en su totalidad permitiría que las maquiladoras pudieran importar libres de impuestos todo lo que requiriesen para su planta industrial, incluyendo sus materiales y componentes de manufactura y los equipos y maquinaria necesarios, independientemente de que se relacionen directamente o no con el proceso de manufactura, llegando incluso al extremo de poder importar plantas prefabricadas. Esta liberalización arancelaria en México agregaría un incentivo de menor importancia dado que la mayor parte de las importaciones de las maquiladoras se realiza en la actualidad libre de impuestos.

Al no existir la necesidad de pagar aranceles, todas las reglas correlacionadas de garantías de aranceles mediante fianzas, de pagos de derechos de inspección³⁷ y trámite aduanero, de gastos de agencia aduanal y trámites adminis-

36 El artículo 10 del Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación en vigor, limita las importaciones temporales libres de impuestos de importación a las materias primas, componentes, equipos y maquinaria relacionada con la producción de la maquiladora, así como los envases y el material de empaque, el herramental y accesorios de producción, equipos de laboratorio, medición y prueba, equipo de telecomunicación y cómputo, cajas de trailers y contenedores. Las maquiladoras ubicadas en la zona fronteriza con Estados Unidos han podido obtener el beneficio de la exención de los impuestos de importación de otras mercancías diferentes de las antes mencionadas, a través del uso del Decreto de Impulso de la Industria Fronteriza publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 31 de octubre de 1989.

37 El derecho de trámite aduanal puede representar un costo importante para las maquiladoras. Hasta el año pasado, se cobraba el 8 al millar sobre el valor de los equipos y maquinaria de importación temporal. A partir de 1991, este derecho se redujo al 1.76 al millar para las importaciones temporales de las empresas maquiladoras.

trativos, implicarían un beneficio importante para la industria maquiladora.

En cuanto a las barreras no arancelarias mexicanas, estimamos que el mayor beneficio será la liberalización de aquellas pocas áreas que aún exigen permisos de importación fundamentalmente en el sector agrícola. También las reglas fitosanitarias y restricciones de cuarentenas y protección de la producción nacional serán otras restricciones que al ser liberadas facilitarán la operación de las maquiladoras agroindustriales cuya presencia se muestra cada día mayor en México.

Desde el punto de vista de los Estados Unidos, la liberalización arancelaria implicará para la industria maquiladora un importante fomento a la procuración de materias primas mexicanas que se importarán libres de impuestos. Hoy por hoy, los Estados Unidos aplican los impuestos de importación sobre el contenido de valor agregado mexicano en los productos que se internan en su territorio, salvo en el caso de importaciones que califiquen bajo el Sistema General de Preferencias. En estos términos, conforme sea mayor el contenido de materiales de procedencia norteamericana es menor el impacto del impuesto de importación. En sentido contrario, entre mayor sea el contenido de las materias primas mexicanas, mayores serán los impuestos de importación. El Sistema General de Preferencias norteamericano antes mencionado ha sido un instrumento del cual se han beneficiado las maquiladoras para incluso quedar exentas de todo tipo de impuestos de importación.³⁸

38 Las empresas maquiladoras son las que más se han beneficiado del Sistema General de Preferencias de los Estados Unidos. La mayoría de las importaciones exentas por dicha vía corresponden a exportaciones de maquiladoras.

La eliminación de aranceles a las importaciones de los Estados Unidos serán de un gran beneficio para la industria maquiladora, así como para la industria mexicana que pueda competir con otros proveedores de materias primas de las maquiladoras. En la actualidad, más de un 90% de las materias primas usadas por las maquiladoras son obtenidas de mercados no mexicanos por razones de los aranceles, grados de confiabilidad del suministro, los estándares de calidad y las tecnologías requeridas.³⁹

Por otra parte, es importante recalcar que de acuerdo con las reglas de importación que utiliza la industria maquiladora, la procedencia de las tarifas 9802.60 y 9802.00.80, existe en la medida en que las materias primas norteamericanas que retornan en el producto final no hayan sido sometidas a un proceso de transformación tal que no permita su reconocimiento aduanero. Si las materias primas fueron sustancialmente transformadas, los Estados Unidos imponen el impuesto de importación sobre el valor total del producto final. En estos casos, la liberalización de aranceles será un factor decisivo para el fomento de aquellas maquiladoras cuyo proceso industrial implica una labor de transformación importante o cuyos productos no califican para el Sistema General de Preferencias.

En conclusión, la liberalización de las barreras arancelarias y no arancelarias traerá consigo un fomento y ventajas importantes adicionales para la industria maquiladora.

39 Pg. 1-5. *The Likely Impact on the United States of a Free Trade Agreement with Mexico*. *Idem*. Ant.

b) Reglas de control de cambios

Poco se ha dicho sobre el efecto que el tratado de libre comercio aparejará en materia de reglas cambiarias. Conviene recordar que en los términos del Decreto de Control de Cambios y de sus Reglas Complementarias, las empresas maquiladoras están sujetas a las reglas del mercado controlado por lo que toca al pago de sus gastos de operación incurridos en México.⁴⁰ Incluso en los casos en que la maquiladora tenga un programa de maquila para cubrir su capacidad ociosa, su obligación será aún más estricta puesto que entonces deberá registrar compromisos de ventas de divisas.⁴¹

En términos económicos parece lógico concluir que la celebración del tratado de libre comercio y la transferencia de divisas, efecto inmediato del mismo, será motivo suficiente para la eliminación del control de cambios vigente en México.

No olvidemos que la industria maquiladora es la segunda fuente generadora de divisas para México.⁴² Dicha importante captación proviene de las ventas que las maquiladoras realizan para el pago de sus gastos de operación domésticos. Eliminar el control de cambios significaría que el gobierno mexicano dejaría de tener

40 Artículo 5 del Decreto de Control de Cambios publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 13 de diciembre de 1982.

41 Al registrar compromisos de venta de divisas (CVD) se tiene que vender al sistema bancario mexicano el total del producto de las exportaciones al tipo de cambio controlado. En el caso de empresas puramente maquiladoras, sólo se vende el costo de operación, por lo que el margen de utilidad no está sujeto a control de cambios.

42 Pg- 1-5. *The Likely Impact on the United States of a Free Trade Agreement with Mexico*. *Idem*. Ant.

cautiva a esta industria y se reduciría el beneficio de adquirir a precios preferenciales⁴³ las divisas que México requiere para hacer frente a sus compromisos internacionales. No obstante, el intercambio en un mercado de libre comercio abrirá la válvula de entrada de divisas que se estimularían de inmediato. Es posible que la generación de divisas creada por una zona libre comercial y de inversión exceda la captación oficial de divisas que en el presente representa el mercado controlado de cambios.

Es de esperarse que si no en forma inmediata en un mediano plazo, se deberán eliminar las reglas de control de cambios ya que de lo contrario se desestimularía la inversión y se dejaría de cumplir con la filosofía y los principios rectores del tratado de libre comercio.

En lo que corresponde a la industria maquiladora, la eliminación del mercado controlado de divisas dará un incentivo más para la manufactura de bienes en México. Efectivamente, al operar en mercados libres las maquiladoras podrán obtener una mayor cantidad de pesos para operar en México. No obstante, al suspenderse el mercado de cambios también se espera que el tipo de cambio quede fijo por lo que las ganancias o pérdidas cambiarias serán un fenómeno transitorio hasta lograr una paridad uniforme. A la larga, las variaciones cambiarias desaparecerán tal y como México se encontraba antes del 13 de diciembre de 1982, cuando se expidió el decreto de control de cambios. México deberá estudiar cuidadosamente sus cuentas de balanza comercial y de divisas y las implicaciones macroeconómicas que se esperan a raíz de la implantación del tratado de

43 Como lo representan las compras de divisas al tipo de cambio controlado y el diferencial que existe entre dicho tipo de cambio y los tipos de los mercados libres de divisas.

libre comercio, para tomar una decisión final sobre la eliminación del control de cambios.

c) Reglas de índole fiscal

Las diferencias de régimen y tratamiento fiscal entre los países involucrados en libre comercio es de suma importancia a fin de lograr un sistema armónico en el ámbito internacional.

En la actualidad, los sistemas fiscales de México, Estados Unidos y Canadá son distintos en sus fundamentos. En materia del impuesto sobre la renta, México establece como punto de conexión fiscal primordial el de la “residencia” de los contribuyentes.⁴⁴ En los Estados Unidos, en cambio, el punto de vinculación fundamental es el de la “nacionalidad” de las personas.⁴⁵ No obstante, ambos países reconocen el principio de existencia de fuentes de la riqueza de los no residentes. Por otra parte, en materia de impuestos complementarios, México ha adoptado el impuesto sobre los activos, contribución que no existe en los Estados Unidos. El impuesto al valor agregado opera en forma diferente al impuesto de ventas en vigor en los diferentes estados de la Unión americana, aun cuando en ambos casos el impuesto se repercute al consumidor. Los sistemas fiscales de los diversos estados en los Estados Unidos son mucho más incidentes que en México, donde el sistema fiscal federal reconoce mayor beligerancia. Estas diferencias de los sistemas fiscales son una muestra de las

44 Artículo 1 de la Ley del Impuesto sobre la Renta

45 No obstante, el principio de residencia fiscal se aplica en los casos de las personas de nacionalidad extranjera cuando residen permanentemente en los Estados Unidos o reúnen los requisitos establecidos por la ley.

filosofías en economías de países con orígenes y necesidades radicalmente opuestas.

Lo anterior no solamente sugiere sino que a la vez hace requerir una adaptación de los sistemas fiscales para hacer congruente la interacción económica en una zona de libre comercio. Cabe hacer notar que los Estados Unidos nunca han celebrado un tratado de eliminación de fuentes tributarias internacionales con países latinoamericanos. México será el primer país latinoamericano con el que los Estados Unidos iniciarán negociaciones para la firma de un tratado fiscal de doble tributación.⁴⁶

En la actualidad, las maquiladoras han sido reconocidas como un centro de costos, no como un centro de utilidades. Esta aseveración encuentra su base en que, tradicionalmente, las maquiladoras han sido industrias exportadoras, y el beneficio derramado en México es la generación de fuentes de empleo y de divisas. No existe disposición legal alguna en las leyes fiscales mexicanas que expresamente reconozcan a la industria maquiladora como un centro de costos.⁴⁷

Con las facilidades que ahora existen para la venta de los productos de las maquiladoras en México, el concepto de centro de costos va perdiendo su fuerza. En la medida en que una maquiladora penetra en el mercado doméstico ofreciendo sus productos y servicios, las reglas

46 Según publicación contenida en el *Wall Street Journal*. Columna "Tax Report". 23 de enero de 1991. Al respecto, conviene señalar que México y Estados Unidos ya tienen un acuerdo de intercambio de información fiscal.

47 El artículo 64 de la Ley del Impuesto sobre la Renta no hace distinciones y claramente indica que las operaciones registradas a costo o sin utilidades quedan sujetas a la posible determinación de presuntivas de ingresos por parte de la autoridad fiscal. No obstante, ha sido una política reiterada de la autoridad fiscal mexicana la de considerar a las maquiladoras como centros de costos, no de utilidades.

legales tributarias de márgenes de utilidad en términos de libre competencia se convierten en obligatorias.

Con un mercado de libre comercio se espera que las maquiladoras puedan vender sus productos en México sin restricción alguna tal y como lo hacen las empresas domésticas. Bajo estas bases, es de esperarse que las maquiladoras que se beneficien del tratado de libre comercio se convertirán en contribuyentes regulares en el país. Por lo tanto, un efecto negativo del tratado de libre comercio para la industria maquiladora los será el de su asimilación a la industria nacional mexicana para efectos fiscales. Este fenómeno ya ha sido introducido en una forma primaria y relativa con el establecimiento del impuesto del 2% sobre los activos de las empresas, mismo que se aplica de manera uniforme a todas las empresas ubicadas en México.⁴⁸

Aun cuando la equiparación de las maquiladoras con la industria doméstica traerá para las primeras afectaciones fiscales, existen en la actualidad los mecanismos de consolidación fiscal internacional, de acreditamiento fiscal internacional, y lo que es más importante, la expectativa de firma de un tratado fiscal que elimine la doble tributación internacional. De lograrse este último tratado, las maquiladoras no tendrán una desventaja de tipo económico-fiscal.

48 Sin embargo, los inventarios y la maquinaria y equipo que transfieren las empresas matrices de las maquiladoras a estas últimas, están exentos del impuesto en los términos de la regla 132 de la resolución miscelánea fiscal para 1991, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 15 de marzo de 1991.

En cuanto a las reglas de fuente de riqueza de los contribuyentes no residentes en México, en caso de no resolverse la doble tributación a través de un tratado internacional, deberán revisarse los problemas que derian de la doble imposición que desalienta la inversión, el financiamiento y la transferencia de capitales entre los países de libre comercio. Los conceptos de retención por pagos de intereses y otros productos de capital, de distribución de dividendos⁴⁹ y de regalías por la transferencia tecnológica deberán modificarse por su alto contenido desalentador del comercio y la inversión internacional.

e) Restricciones a la inversión extranjera

Tal y como se indicó en el punto relativo al análisis de las reglas de inversión extranjera de la industria maquiladora, tradicionalmente esta industria ha quedado exenta de las reglas restrictivas contenidas principalmente en la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.

La conclusión que antecede es correcta en la medida en que sea considerada a la industria maquiladora como una industria de exportación.⁵⁰ Sin embargo, al penetrar la industria maquiladora en el mercado doméstico las reglas de excepción a las restricciones de la inversión extranjera tienen sus límites. Pongamos por ejemplo una maquiladora de la industria de autopartes que obtiene un permiso para ventas

49 En materia de distribución de dividendos a accionistas no residentes en México, la Ley del Impuesto sobre la Renta solamente obliga a la retención de impuestos si las cantidades distribuidas como dividendos no han sido sujetas al pago del impuesto a nivel de la empresa contribuyente. La distribución de dividendos resultante de las utilidades netas después de impuestos se realiza libre de retenciones.

50 El nuevo Reglamento de la Ley de Inversiones Extranjeras, en su artículo 6, confiere la posibilidad de mantener hasta el 100% del capital de empresas mexicanas en manos de extranjeros siempre y cuando dichas empresas tengan el carácter de empresas exportadoras.

en México. En este caso, se justifica que la maquiladora, 100% de inversión extranjera, compita con otras empresas no maquiladoras del mismo ramo restringidas por la Ley de Inversiones Extranjeras en cuanto al máximo de 40% de inversión extranjera? ¿Qué prevalece, el Reglamento de la Ley de Inversiones Extranjeras o el artículo 5, inciso c) de dicha Ley.

Existen otros casos de maquiladoras que operan en ramas industriales que se encuentran restringidas en sus niveles de participación de inversión extranjera.⁵¹ En realidad, la interpretación legal y reconocedora de una promoción abierta a la industria maquiladora que han adoptado las autoridades de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, ha sido de que la industria maquiladora tiene una excepción amplia y abierta de las restricciones de inversión extranjera, lo cual justifica la existencia de los casos que hemos mencionado anteriormente. No obstante, este criterio favorable para las maquiladoras asume como premisa indispensable que se trata de una industria puramente exportadora. Incluso, en el caso de las maquiladoras de autopartes, los permisos de ventas en México se encuentran restringidos y se someten a consultas internas de las autoridades competentes.⁵²

El problema antes apuntado tendrá mayor importancia al entrar en vigor el tratado de libre comercio puesto que se espera que uno de los efectos del mismo sea la liberalización de los permisos de ventas en México. Las maquiladoras beneficiadas con el tratado podrán

51 Como ejemplo se puede citar el artículo 46 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, mismo que limita al 49% la participación máxima de la inversión extranjera en empresas dedicadas a la industria de explosivos.

52 Por política seguida por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, en el área de la industria de autopartes sólo se permite hasta 20% de ventas de maquiladoras en México.

vender en México sus productos sin restricciones. Bajo estos supuestos, la asimilación de la industria maquiladora a la doméstica implicará el surgimiento de las restricciones de inversión extranjera para las maquiladoras. No obstante, como se espera que el tratado de libre comercio también elimine al máximo posible las restricciones de inversión extranjera, a última instancia, toda empresa beneficiaria del tratado de libre comercio podrá operar sin barreras de inversión ni limitaciones de orientación de mercados.

Si el doble fenómeno ocurre, es decir, que se permita a las maquiladoras la venta indiscriminada de sus productos en México, y, por otra parte, se eliminen las restricciones de inversión extranjera, la industria maquiladora reconocerá un importante beneficio en su forma de operar en México. Al respecto, México deberá dar la asimilación de nacionales a los inversionistas que sean beneficiarios del tratado de libre comercio en los términos el artículo 6 de la Ley de Inversiones Extranjeras, tal y como lo hace el tratado de libre comercio entre los Estados Unidos y Canadá.⁵³ Sin embargo, tal asimilación reconocerá sus límites de acuerdo con las barreras y excepciones fundamentales de la Constitución federal mexicana.⁵⁴

f) Reglas de ventas en México

Este tema ha sido ya mencionado en los puntos que anteceden, por lo que sólo haremos unos comentarios adicionales.

53 Artículo 1402 del tratado entre Estados Unidos y Canadá.

54 Artículos 27 y 28 de la Constitución federal.

De acuerdo con las reglas vigentes, las empresas maquiladoras pueden vender en México hasta un 50% de producción adicional siempre y cuando tengan una balanza individual positiva de divisas.⁵⁵ Actualmente, las empresas que obtienen un permiso de ventas en México deben pagar los impuestos de importación relacionados con las mercancías y componentes que requieren para la manufactura de los productos que se venderán en México.

Con el advenimiento del tratado de libre comercio y la liberalización de los aranceles de importación, las industrias maquiladoras podrán vender en México sus productos sin restricción alguna y sin el pago de los impuestos de importación antes mencionados. Este efecto del libre comercio será de gran beneficio para las empresas maquiladoras que califiquen en los términos del tratado.

g) Reglas del régimen de propiedad inmueble en México

En relación con las disposiciones legales que establecen las restricciones de adquisición y disposición de propiedad inmobiliaria, tenemos que recordar la existencia de la fracción I del artículo 27 de la Constitución

⁵⁵ Artículos 20 a 23 del Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación. La balanza positiva de divisas consiste en que solamente se le permite a las maquiladoras vender en México las unidades de producción que manufacturen con aquellas materias primas de importación cuyo valor no exceda el monto de las divisas que dichas empresas han vendido al tipo de cambio controlado durante el año anterior a la solicitud de ventas, y siempre y cuando dicho total de unidades no exceda del 50% de la producción total de la maquiladora durante el mismo término.

federal. En lo que se conoce como la zona prohibida, 50 kilómetros a lo largo de las costas y 100 kilómetros a lo largo de las fronteras mexicanas, los extranjeros no pueden adquirir el dominio de inmuebles. Aun cuando se ha discutido el alcance y efectos de la disposición constitucional antes mencionada,⁵⁶ las disposiciones reglamentarias⁵⁷ y la interpretación de las autoridades mexicanas es la de hacer efectiva la restricción a las sociedades mercantiles mexicanas en las que participe o pueda participar la inversión extranjera.

No debemos olvidar que el mayor número de las industrias maquiladoras se encuentran establecidas a lo largo de la frontera entre México y los Estados Unidos, por lo que las maquiladoras que invierten en sus propias plantas industriales lo tienen que hacer a través de los fideicomisos en zona prohibida que menciona la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.⁵⁸

Las maquiladoras establecidas en el interior del territorio mexicano no tienen las restricciones antes mencionadas, y por lo que pueden adquirir el título de propiedad directa sobre sus inmuebles.

Es incierto el destino que tendrá la interpretación de la limitante constitucional conforme al tratado de libre comercio. En caso de darse el tratamiento de asimilación de inversionista doméstico a los inversionistas extranjeros, podría

56 Arellano García, Carlos, *Derecho internacional privado*, México, Porrúa, p. 400.

57 Disposiciones de la Ley Orgánica de la Fracción Primera del Artículo 27 de la Constitución general de la República y de la Ley de Inversiones Extranjeras.

58 Artículo 18 a 22 de la Ley de Inversiones Extranjeras. La ampliación del término de 30 a 60 años de vigencia de los fideicomisos se contiene en el Reglamento de dicha Ley.

permitirse a las maquiladoras adquirir el título de propiedad de sus inmuebles ubicados en la franja fronteriza colindante con los Estados Unidos. La restricción aparentemente absoluta contenida en la Constitución federal ha sido ya aminorada por la Ley de Inversiones Extranjeras y su Reglamento al permitir los fideicomisos para usos industriales y turísticos.⁵⁹

3. *Principios económicos y aspectos legales en su combinación*

La parte central del presente estudio es precisamente definir el resultado de la combinación de los principios económicos y los aspectos legales que se esperan del tratado de libre comercio por cuanto corresponde a la industria maquiladora de exportación.

De darse las perspectivas arriba apuntadas, es de esperarse que la industria maquiladora de inversionistas procedentes de los países beneficiados con el tratado y de aquellos otros países que invierten y manufacturen en la zona de libre comercio y cumplan con las reglas de origen, sufrirá una transformación para convertirse en industrias domésticas con actividad exportadora. Este fenómeno puede verse desde dos puntos de vista convergentes, a saber: la integración y adaptación de la industria maquiladora a la industria doméstica, o bien, la participación de la industria doméstica en los beneficios anticipados del libre comercio de los que se ha beneficiado la industria maquiladora desde su establecimiento. Al eliminarse los aranceles y las barreras no arancelarias del comercio exterior, el concepto de maquila como industria preferente desaparece en la medida en que la industria doméstica comparte de los mismos beneficios.

⁵⁹ El artículo 19 de la Ley de Inversiones Extranjeras amplía y define el concepto de actividades industriales y turísticas para los fines de la celebración de este tipo de fideicomisos.

La adaptación de la industria doméstica y su asimilación a la industria nacional dependerá de la reunión de las premisas apuntadas en este estudio, del comportamiento del costo de la mano de obra en México y del interés que tengan las maquiladoras en participar del mercado doméstico vendiendo sus productos y prestando sus servicios en México.

Si el costo de mano de obra incide al alza y México deja de tener un costo competitivo a nivel mundial, aquel sector de la industria maquiladora que sólo tiene interés en el beneficio del costo reducido de la misma desertará y se reubicará en otros países que conserven tal competitividad. Bajo estas condiciones, la tendencia será la desaparición de la industria maquiladora como tal en México. El otro sector maquilador interesado en la asimilación a la industria nacional, en la participación del mercado doméstico y en la exportación a mercados de terceros países dejará de ser considerado como industria maquiladora y participará de los mismos beneficios de la industria doméstica. Desde luego cabe aclarar que para que este fenómeno se presente es requisito indispensable que México, su industria y su población alcancen ciertos grados de productividad, tecnología y calidad en la manufactura y de educación en los diversos niveles de las actividades y servicios. Estas son las metas que a largo alcance busca el tratado de libre comercio. El grado de interdependencia entre los países que se beneficien del libre comercio también será un factor determinante para la presencia de los fenómenos antes apuntados. El incremento de los bienes intercambiables en la zona de libre comercio y el equilibrio de los precios de dichos bienes irán dando la pauta para que estas metas se conviertan en realidad.

Por otra parte, en caso de que se mantenga la competitividad internacional del costo de mano de obra en

México, la industria maquiladora también se asimilará a la industria nacional en la medida en que las restricciones de inversión extranjera desaparezcan y los postulados condicionantes arriba expuestos se presenten, conservándose aquel sector de la industria maquiladora que tan sólo le interesa el aprovechamiento de la mano de obra en México. De persistir las restricciones de inversión extranjera y la competitividad del costo de la mano de obra, el programa de maquila como un sector industrial privilegiado se conservará.

El periodo de transformación y adaptación de la industria maquiladora en industria doméstica será gradual y tomará varios años, ya que la implementación del tratado de libre comercio, la liberalización de las barreras arancelarias y no arancelarias y el fenómeno del equilibrio de precios y costos de producción no se presentarán de inmediato. Durante esta etapa de transformación más que hablar de una industria maquiladora se hablará de una industria de coinversión y coproducción establecida en México.

Las anteriores conclusiones, quiero insistir, se presentarán en las maquiladoras de inversionistas de los países participantes del tratado de libre comercio. Los fenómenos que se presentarán en relación con maquiladoras con inversión de terceros países, como las de inversión europea, japonesa, taiwanesa, etcétera, permanecerán sin alteraciones en la medida en que el costo de mano de obra en México sea competitivo. Sin embargo, es de esperarse que este tipo de inversionistas quieran beneficiarse indirectamente del tratado de libre comercio a fin de calificar de acuerdo con las reglas de origen como empresas de manufactura doméstica. Conforme el nivel de vida aumente en México y por ende el costo de la mano de obra, esta nación dejará de ser un país maquilador, y por lo tanto las maquiladoras de aque-

Los terceros países que no califiquen para los beneficios del libre comercio norteamericano tenderán a desaparecer y reubicarse en otros países.

VI. REGLAS DE ORIGEN DE LAS MERCANCÍAS

Las reglas de origen de los productos serán sin lugar a dudas uno de los temas de mayor atención durante las negociaciones del tratado de libre comercio norteamericano. Por lo que toca a la industria maquiladora o en lo que en el futuro será la actividad de coproducción y coinversión internacional, la definición de estas reglas será de suma importancia.

Para las industrias maquiladoras de inversionistas procedentes de países ajenos a los signatario del tratado de libre comercio, estas reglas serán trascendentales para determinar si podrán beneficiarse de la libertad arancelaria. La preocupación mayor de los Estados Unidos y Canadá es la posible interferencia de maquiladoras japonesas o de otra nacionalidad que a través de México realicen actividades de ensamble e introduzcan sus productos en sus mercados de consumo. En los Estados Unidos existen casos de maquiladoras que han logrado la penetración de sus productos a precios de mercado inferiores a los que se consideran como razonables en dicho país.⁶⁰

Las reglas de origen del tratado de libre comercio entre los Estados Unidos y Canadá representan un modelo importante para el nuevo tratado trilateral. En términos generales, se consideran como mercancías originadas en el territorio de uno de los países parte

⁶⁰ Por ejemplo se puede citar el caso de las maquiladoras que han internado cinescopios de televisión con componentes de origen japonés y coreano

del tratado, y por lo tanto sujetas a los beneficios del mismo, aquellas que han sido manufacturadas en su totalidad en uno o ambos de los territorios de los países signatarios. Esto desde luego presume que la manufactura o producción se ha realizado con materias primas y componentes procedentes de cualquiera de los países miembros de la zona de libre comercio.⁶¹ Cuando las mercancías se manufacturen con materias primas extranjeras de países no miembros del tratado, sólo se considerarán beneficiadas las mercancías resultantes si las mismas se someten a una transformación sustancial en cualquiera de los países partes del tratado que amerite un cambio de clasificación arancelaria de acuerdo con el Sistema Armonizado de Aranceles.⁶²

Adicionalmente, las mercancías se consideran originarias de uno de los miembros del tratado si las mismas han sido transformadas en uno de dichos países y se envían a otro país parte del tratado, independientemente de que la transformación cambie la clasificación del Sistema Armonizado de Aranceles, siempre y cuando cumpla con las reglas del anexo de interpretación.⁶³

Las mercancías no se considerarán como originarias de uno de los países partes del tratado por el simple hecho de haber sido empacadas en uno de dichos países, haber sido sometidas a procesos de disolución o se descubra que la labor de transformación en uno de los

61 Artículo 301. Reglas Generales

62 Artículo 4-a del anexo 301.2 de Interpretaciones. Esta regla permite que se consideren como mercancías originarias de uno de los países partes del tratado cuando con materiales extranjeros se acumule un valor agregado del 50% de materiales domésticos y el costo directo de ensamble en uno de los países signatarios.

63 Artículo 301.2.

países parte del tratado se ha hecho en forma fraudulenta para evadir las reglas de origen establecidas por el tratado.⁶⁴ Las partes o accesorios y herramienta de las mercancías se consideran como una accesión de las mercancías a las que van acompañados y por lo tanto tendrán su mismo origen siempre y cuando su número y valor sea el que normalmente les corresponde.⁶⁵

En los casos de triangulación, las reglas mencionan que sólo se considerarán como mercancías de uno de los países parte del tratado cuando las mismas sean enviadas en forma directa hacia el territorio del otro país contratante y si proceden de terceros países, sólo conservarán su origen cuando las mismas no hayan entrado en el comercio del tercer país y no sufran transformación alguna diversa del simple embarque o desembarque, operaciones de transportación e inspección y siempre que la documentación de embarque muestre como lugar de origen y destino los territorios de las partes del tratado de libre comercio.⁶⁶

En lo que corresponde a ciertas industrias y actividades comerciales, el tratado de libre comercio entre los Estados Unidos y Canadá establece reglas particulares para calificar o excluir el origen de las mercancías.

Solamente cuando se reúnan las condiciones de acreditamiento de origen, los envíos de las mercancías entre los países partes del tratado estarán libres de aranceles o recibirán los beneficios mencionados en el tratado de libre comercio.

Estas reglas nos permiten darnos una muy buena idea de lo que al respecto contendrá el tratado multilateral entre México, Estados Unidos y Canadá. Es muy probable que se

64 Artículo 301.3.

65 Artículo 301.4.

66 Artículo 302.

adapten reglas muy similares. Desde luego que también habrá ciertas reglas de excepción para industrias clave de dichos países.

En lo que corresponde a la industria maquiladora mexicana, las reglas de origen serán de suma importancia para definir los beneficios que probablemente sustituirán las importaciones mexicanas al amparo de las clasificaciones 9802.00.60 y 9802.00.80 e incluso las provenientes del Sistema General de Preferencias de los Estados Unidos.

La regla de origen definida en los artículos 3 y 4-a del anexo 301.2 de Interpretaciones del tratado entre Estados Unidos y Canadá transportada a la industria maquiladora mexicana amerita una referencia especial. Según esta regla, cuando la actividad de transformación industrial en uno de los países parte del tratado con materias primas y componentes de procedencia de países terceros, no es lo suficiente para lograr un cambio de clasificación arancelaria de acuerdo con el Sistema Armonizado de Aranceles, se considera que la mercancía no es originaria del país parte del tratado. No obstante, las mercancías se considerarán originarias del país parte del tratado, bajo los mismos supuestos, siempre y cuando el valor de las materias primas y componentes complementarios originados en producción de los países parte del tratado más el costo directo de producción constituyan por lo menos el 50% del valor de las mercancías al momento de ser exportadas al otro de los países signatorios del tratado. De adoptarse esta regla en el tratado trilateral, las maquiladoras de inversionistas de países terceros, tales como las japonesas, tratarán de utilizar la regla de origen para obtener la penetración de sus productos en los mercados de consumo de

los Estados Unidos y Canadá. Es de esperarse que estos últimos países pretenderán abandonar la regla de origen contenida en el artículo 4.a del Anexo 301.2 de Interpretaciones de su tratado, o bien establecer requisitos de integración de materiales y mano de obra en exceso de la regla del 50% antes explicada.

Las empresas maquiladoras tendrán mucho cuidado de definir sus marcos de operación al amparo de las reglas de origen que queden consignadas en el tratado final del mercado norteamericano. Al respecto, aunque se estima que las reglas de las tarifas 9802.00.60 y 9802.00.80 se conservarán en vigor en los Estados Unidos, el futuro del Sistema General de Preferencias del mismo países es incierto por lo que toca a las exportaciones mexicanas.

VII. RAMAS SENSITIVAS DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA

Existen ciertas ramas industriales de alta concentración de empresas maquiladoras para las cuales el tratado de libre comercio con los Estados Unidos y Canadá representa consideraciones de especial interés.

1. *Industria textil*

La industria textil se considera a nivel mundial como una de las áreas de la economía doméstica más importantes. A este sector se le considera como de alta sensibilidad por lo cual ha existido una tendencia de establecer barreras al comercio internacional.⁶⁷

En el ámbito internacional y con base en el GATT, varios países celebraron el Acuerdo Relativo al Co-

67 Pág. 5. El Convenio Bilateral México-Estados Unidos en Materia de Textiles. Publicación de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial

mercio Internacional de Textiles, en Ginebra, Suiza, el 20 de diciembre de 1973. A este acuerdo se le conoce como el "Convenio Multifibras". Este acuerdo internacional fija las bases de restricción al comercio internacional de textiles, representando un principio de excepción a la cláusula de la nación mas favorecida dado que permite restricciones a las importaciones de productos textiles y ciertas fibras.⁶⁸

En la actualidad, alrededor de 43 países son signatarios del Convenio Multifibras y su comercio internacional representa el 48% del comercio mundial textil; el 52 restante se realiza entre países fuera del acuerdo, así como entre estos y otros no signatarios del convenio.⁶⁹

Concretamente en lo que corresponde al comercio textil México-Estados Unidos, el segundo de estos países ha impuesto mayores restricciones a las importaciones del primero, concretamente por lo que toca al establecimiento de barreras no arancelarias en la forma de cuotas de importación. No obstante, en los últimos años y debido a la alta participación de la industria maquiladora que utiliza principalmente materias primas estadounidenses, los Estados Unidos han reducido las restricciones existentes.

México y los Estados Unidos han celebrado al amparo del Convenio Multifibras cinco acuerdos particulares,⁷⁰ el

68 Pg. 4-39. The Likely Impact on the United States of a Free Trade Agreement with Mexico. *Idem. Ant.*

69 Pg. 5. El Convenio Bilateral México-Estados Unidos en Materia de Textiles. *Idem. Ant.*

70 Mismos que cubren los siguientes periodos: 1) Acuerdo Bilateral sobre el Comercio de Productos Textiles de Algodón México-Estados Unidos/ 1 de mayo de 1967 al 30 de abril de 1971; 2) Acuerdo Bilateral sobre el Comercio de Productos Textiles de Algodón México-Estados Unidos/ 1 de mayo de 1971 al 30 de abril de 1975; 3) Acuerdo Bilateral sobre el Comercio de Productos Textiles de Algodón, Lana y Fibras Artificiales y sintética México-Estados Unidos/ 1 de mayo de 1975 al 30 de abril de 1978; 4) Acuerdo Bilateral sobre el Comercio de Productos Textiles de Algodón, Lana y Fibras Artificiales y Sintéticas México-Estados Unidos/ 1 de mayo de 1978 al 31 de diciembre de 1981. Este convenio se prorrogó cuatro veces hasta el 31 de diciembre de 1987; 5) Acuerdo Bilateral México-Estados Unidos en Materia de Textiles/ 1 de enero de 1988 al 31 de diciembre de 1991.

último de ellos entró en vigor en enero de 1988 y fenece-
rá en diciembre de 1991. A través de los cinco convenios
antes mencionados se han establecido las reglas del co-
mercio interregional textil entre nuestros países y se han
fijado las barreras de las importaciones mexicanas. El con-
venio textil en vigor con los Estados Unidos tuvo una
importante modificación el 20 de abril de 1990, al estable-
cerse una mayor liberalización a las cuotas textiles y crearse
el llamado "Régimen Especial" que permite una asignación
particular de cuotas para la importación de productos ma-
nufacturados con materias primas de origen estadounidense.
El sector más beneficiado del régimen especial ha sido la
industria maquiladora mexicana.

La industria textil mexicana ha tenido en las últimas
épocas un repunte correspondiente al crecimiento prome-
dio del 19% de las importaciones hacia los Estados Uni-
dos, durante los últimos cinco años.⁷¹ Es importante
mencionar que el comercio internacional de textiles entre
México y Estados Unidos está representado en su gran
mayoría por la industria maquiladora establecida en el
primer país. Por utilizarse una gran parte de materias pri-
mas y componentes de los Estados Unidos, el impacto de
las importaciones con materias primas mexicanas en reali-
dad ha sido mínimo, representando tan sólo el 6% de las
importaciones del ramo en dicho país.⁷²

Es importante mencionar que las reglas de origen y
certificación de productos textiles tendrán una especial
importancia en el tratado multilateral que se avecina.

El tratado de libre comercio tendrá la misión de eliminar
las barreras arancelarias y no arancelarias del comercio en
textiles. Esto no acontecerá en forma inmediata sino que

71 Pg. 4-38. *The Likely Impact on the United States of a Free Trade Agreement with Mexico. Idem. Ant*

72 Pg. 4-38. *Idem. Ant.*

tendrá un proceso de adaptación y un periodo de liberalización gradual, probablemente de diez años, como ocurre en el tratado entre Estados Unidos y Canadá. Se espera que el comercio textil primordial se concentre como hasta ahora en la industria maquiladora o en lo que en el futuro será la coproducción y coinversión internacional. Existirá, por otra parte, un incentivo para la integración de materias primas y componentes mexicanos al propio tiempo en que las cuotas de importación se vayan liberando y que los productores mexicanos adquieran mayor calidad de sus productos y tecnologías modernas. En conclusión, para la industria maquiladora el tratado de libre comercio representa un importante incentivo.

2. *Industria automotriz*

El sector automotriz y de autopartes es otra industria clasificada como sensitiva. En este caso, ha sido México el país que ha establecido mayores restricciones, tanto en sus reglas de inversión extranjera como en las diversas de contenido nacional y de balanza positiva de divisas.

Las industrias automotriz y de autopartes mexicanas aun cuando representan un proveedor de menos escala para los Estados Unidos y Canadá, rápidamente van creciendo. Concretamente en el área de autopartes, México representa el tercer socio de los Estados Unidos y un muy importante socio potencial del Canadá. En el año de 1989, México exportó una tercera parte de su producción de automóviles, representada por un total de 641,000 unidades. Estas exportaciones se realizaron en una buena parte a los Estados Unidos y al Canadá.⁷³

73 Pg. 4-17. *Idem.* Ant.

México ha establecido reglas de control a la inversión extranjera directa de las plantas de la industria automotriz terminal y de las de autopartes. Concretamente, la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera limita la inversión extranjera al 40% del capital de las empresas mexicanas.⁷⁴ El Decreto de Fomento y Modernización de la Industria Automotriz, aun cuando ratifica la restricción, la aminora en el caso de empresas de la industria de autopartes, al permitir la piramidación de la inversión extranjera a través del uso de empresas controladoras.⁷⁵ En la industria maquiladora existe la posibilidad de conservar hasta el 100% de inversión extranjera; empero, la posibilidad de vender sus productos en el país se reduce al máximo del 20% de su producción adicional.

El Decreto de Fomento y Modernización de la Industria Automotriz también establece otras condicionantes de balanza positiva de divisas, obligando a las plantas armadoras establecidas en México y a las empresas de autopartes a desarrollar un mayor contenido doméstico. La posibilidad de importación de vehículos extranjeros en México se conserva restringida y sólo puede realizarse a través de las plantas de la industria automotriz terminal o de sus distribuidores autorizados.

74 Artículo 5 de la Ley de Inversiones Extranjeras

75 Artículo 6 del Decreto para el Fomento y Modernización de la Industria Automotriz publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 11 de diciembre de 1989.

No obstante lo anterior, México ha ido disminuyendo sus restricciones autorizando inclusive la participación mayoritaria de la inversión extranjera a través de lo que el Reglamento de la Ley de Inversiones Extranjeras conoce como "Inversión Temporal".⁷⁶

Es importante mencionar que aproximadamente el 50% de las importaciones en los Estados Unidos de la industria automotriz mexicana se verifica a través de la industria maquiladora al amparo de las clasificaciones 9802.00.60 y 9802.00.80 y del Sistema General de Preferencias.⁷⁷ De lo anterior se desprende que la participación y beligerancia de la industria maquiladora en este sector industrial es de suma importancia.

Las presiones impuestas por las disposiciones legales mexicanas a la industria automotriz han tenido como resultado la participación de la industria maquiladora en el incremento del nivel de contenido nacional. Cada vez más se presenta el fenómeno de empresas maquiladoras que enajenan sus productos y transfieren sus inventarios a las empresas terminales para que éstas incrementen su contenido doméstico.

Se espera que el tratado de libre comercio traerá para la industria automotriz efectos positivos en lo general. No obstante, el nivel del costo de mano de obra en México y la decisión de realizar fuertes inversiones extranjeras en el país serán dos factores cuidadosamente analizados. Las reglas de

76 En los términos de los artículos 23 al 26 del Reglamento de la Ley de Inversiones Extranjera, la inversión temporal consiste en la autorización que se puede obtener para la participación mayoritaria de la inversión extranjera por un término no mayor a 20 años mediante fideicomiso en los casos de empresas con problemas de liquidez o de extremo desequilibrio financiero y se requiera de cuantiosas inversiones para su recuperación. Bajo estas reglas califican las inversiones en las industrias minera, petroquímica secundaria y automotriz, entre otras.

77 Pg. 4-19. *The Likely Impact on the United States of a Free Trade Agreement with Mexico*. *Idem*. Ant.

origen también tendrán especial importancia ya que se pondrá especial cuidado en la penetración de las firmas orientales. Resta la inquietud e incertidumbre de la posición sobre las plantas japonesa y alemana que en la actualidad operan en México. Desde luego que en estos dos últimos casos, al igual que en el de las plantas orientales ubicadas en los Estados Unidos y Canadá, habrá negociaciones especiales. Los convenios automotrices existentes entre los Estados Unidos y Canadá serán definitivamente un parámetro de referencia para las negociaciones con México.

3. *Industria de la electrónica*

A partir de la liberalización de las restricciones no arancelarias que tenía México antes de 1985, se ha incrementado día con día la presencia de las importaciones de mercancías electrónicas extranjeras en México. La industria local ha resentido efectos negativos derivados de esta situación.

Por lo que toca al mercado de los Estados Unidos, existe una muy limitada importación de productos electrónicos manufacturados con insumos mexicanos. En realidad, el gran cúmulo de importaciones de este tipo proviene de la industria maquiladora del ramo. En la actualidad, se estima un número aproximado de 348 maquiladoras del sector, siendo junto con las maquiladoras de autopartes el grupo de la industria maquiladora que mayor valor agregado mexicano genera.⁷⁸ En esta área, el porcentaje de materias primas y componentes no mexicanos que se integran en los productos es alrededor del 95%.

En materia de inversión extranjera, a pesar de las limitantes genéricas que conserva la Ley de Inversiones Ex-

78 Pg. 4-25. *Idem.* Ant.

tranjeras, el Reglamento de dicha ley, expedido en mayo de 1989, permite la mayoría de la inversión extranjera siempre y cuando se cumplan con las condiciones establecidas en su artículo 5.⁷⁹

Una vez más, las importaciones electrónicas han quedado beneficiadas por las tarifas 9802.00.60 y 9802.00.80 y el Sistema General de Preferencias de los Estados Unidos.

Con la apertura del libre comercio con los Estados Unidos y Canadá se espera que se incrementen las importaciones hacia México y se conserve el ritmo de las dirigidas a dichos países. La industria maquiladora conservará su papel de líder en este sector en la medida en que el costo de la mano de obra se conserve a nivel competitivo o bien, la demanda del mercado de consumo directo en México justifique su presencia en el país.

Las reglas de origen tendrán especial significado para los Estados Unidos debido al antecedente de la penetración de terceros países al mercado de consumo estadounidense a través de la industria maquiladora de exportación mexicana.

4. Agroindustria

En materia de agricultura, México es el segundo proveedor de productos agrícolas de los Estados Unidos y Canadá. Además, es el tercer mercado receptor de productos agrícolas de los Estados Unidos después del Japón y la Unión Soviética.⁸⁰ Esto significa que habrá un gran poten-

79 Entre los requisitos de procedencia podemos señalar la necesidad de financiar las inversiones con recursos provenientes del extranjero, localizándose en zonas de desarrollo industrial, mantener una balanza positiva de divisas, generar empleos e importar tecnologías modernas.

80 Pg. 4-3. The Likely Impact on the United States of a Free Trade Agreement with Mexico. *Idem.* Ant.

cial de intercambio comercial a raíz del establecimiento del tratado de libre comercio trilateral. No obstante, los países en juego deberán estar preparados para negociar y liberar las restricciones no arancelarias que existen en la rama, tales como son los permisos previos de importación, las reglas de cuarentena y las fitosanitarias.

Los Estados Unidos se encuentran preocupados por el impacto del libre comercio dado el bajo costo de la mano de obra mexicana, circunstancia que afectará definitivamente a los productores de ciertas hortalizas y frutas de Estados Unidos. Existe gran oposición del sector potencialmente afectado para que dicho país concrete el tratado de libre comercio con México.

En cuanto a la industria maquiladora, antes se dijo que en los últimos años las maquiladoras agroindustriales han proliferado a fin de aprovechar el reducido costo de la mano de obra. En un origen, las autoridades mexicanas establecieron ciertos requisitos a estas maquiladoras para permitirles sus "importaciones temporales" de semillas, químicos, fertilizantes y material de empaque. También se les ha exigido que realicen un "proceso industrial" de los productos para su exportación. Las limitaciones constitucionales de adquisición, administración y cultivo directo de las tierras han limitado su crecimiento.⁸¹ No obstante, las operaciones a través de fideicomisos y arrendamientos han servido de vehículo legal a estas maquiladoras.

Con el tratado de libre comercio y la eliminación gradual de las barreras no arancelarias en este sector, se espera que México incremente en una forma importante sus exportaciones a sus vecinos del norte. La inversión extran-

81 Cuando se pretenden realizar a través de sociedades mercantiles por acciones. Fracción IV del artículo 27 constitucional.

jera también tendrá un papel importante para el desarrollo de las industrias del campo.

5. *Transporte*

Aunque en un sentido estricto no se puede hablar de maquiladoras del transporte, sólo se pretende hacer mención a la importancia de esta industria para las empresas maquiladoras, sobre todo para las que se encuentran ubicadas en la frontera entre México y Estados Unidos.

Tradicionalmente ha existido un desequilibrio entre las oportunidades de los transportistas en ambos lados de la frontera por lo que toca a los movimientos transfronterizos. México ha sido en el pasado más restrictivo que los Estados Unidos.

De acuerdo con la Ley de Inversiones Extranjeras, el transporte en las carreteras federales está restringido para las empresas de inversión puramente mexicana.⁸²

En ambos países existen fuertes inversionistas del ramo aunque el nivel de infraestructura y equipo con el que se cuenta en Estados Unidos y Canadá no es comparable con el mexicano.

Los Estados Unidos permiten el ingreso de equipos mexicanos, incluyendo trailes y tractocamiones hasta las zonas comerciales fronterizas. Existen restricciones para el ingreso de dichos equipos a las carreteras interestatales y otras vías de comunicación. La importación de los equipos extranjeros está restringida ya que de acuerdo con la Ley Aduanera sólo se permite la importación temporal de los

82 Artículo 4, inciso b) segunda parte de la Ley de Inversiones Extranjeras.

trailers.⁸³ Antes de las últimas disposiciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes no se permitía la entrada de tractocamiones al territorio mexicano, incluyendo las zonas fronterizas. Las industrias maquiladoras debían contratar los intercambios de equipo con transportistas mexicanos al no verse permitida la importación de sus tractocamiones. A finales de 1990, con la reforma a los reglamentos del transporte en México, esta situación ha cambiado y se permite la introducción de sus tractocamiones a las ciudades fronterizas, con lo cual se logra el balance de los intereses en la industria transportista.

Con el tratado de libre comercio se deberá negociar un convenio que establezca las condiciones de operación del transporte internacional. Como no existe restricción constitucional en México al respecto, habrá libertad para negociar los diversos y difíciles aspectos que envuelven a esta industria. Existirán problemas como los de seguridad de los equipos, de requisitos de licencias de operación y manejo, de facilidades migratorias, de coberturas por seguros internacionales, definición de las responsabilidades transfrontera y desde luego, el conflictivo tema de la inversión extranjera en las empresas de transporte.

Para la industria maquiladora, los efectos que el tratado de libre comercio genere en el área del transporte, deberán beneficiarle, ya que se espera que puedan utilizar sus propios equipos evitando los costosos servicios de intercambio.

83 Artículo 75 de la Ley Aduanera. Sólo se permitió la importación de tractocamiones hasta por tres meses entre abril y agosto de 1990, de acuerdo con la resolución miscelánea fiscal en vigor en esa época