

La Cuenca del Caribe frente al reto de la integración hemisférica.

El caso de la maquila en México y República Dominicana

Dale T. Mathews *

Resumen

En este artículo se analiza los retos que los procesos de integración a escala mundial y hemisférica plantean a los países de la Cuenca del Caribe. Basándose en la experiencia de la industria de la maquila en México y República Dominicana después de 1994, el artículo plantea que los procesos de integración mundial y hemisférica afectaran a las ya muy vulnerables economías de la Cuenca del Caribe, que tendrán que someterse a producciones más competitivas provenientes de Asia y en particular China.

Palabras clave: ALCA, Cuenca del Caribe, Maquila, República Dominicana, México

The Caribbean Basin and the challenge of hemispheric integration. The maquila case in Mexico and Dominican Republic.

Abstract: *This paper examines the challenges that the global and hemispheric integration pose to the Caribbean Basin countries. Based upon the maquila industry experience in Mexico and the Dominican Republic after 1994, this essays suggests that the process of global and hemispheric integration are going to weak the vulnerable Caribbean economies, which will have to face the increasing competition of more competitive productions coming from Asia, particularly from China.*

Key words: FTAA, Caribbean Basin, Maquila, Dominican Republic, Mexico

1. Introducción

L estudio serio de la integración económica debe sus inicios a pioneros como Jacob Viner (autor de *The Customs Union Issue*, 1950) y J. Meade (autor de *Theory of Customs Unions*, 1955). Sin embargo, no fue quizás hasta mediados de los setenta que se comenzó a considerar las uniones aduaneras de manera favorable dentro de la teoría de la economía política. Anterior a esa época, cualquier corriente de pensamiento que contemplaba alternativas al ideal del "libre comercio" era vista

como inaceptable desde el punto de vista del bienestar económico de la sociedad, o en el mejor de los casos como una política de "segunda opción" (second best), según la teoría neoclásica.

Ya para fines del siglo XX y principios del XXI, y particularmente con la creación de la Unión Europea y la respuesta formulada por Estados Unidos (con la creación del Área de Libre Comercio de América del Norte y la propuesta Área de Libre Comercio de las América - ALCA), parece colocarse en primera plana el tema de la integración económica. Para dar una perspectiva correcta a estos acontecimientos, es necesario señalar las diferentes variantes de la integración económica. Esta, puede ser descrita como una

jerarquía de arreglos que se extiende desde los sencillos arreglos arancelarios (aranceles preferenciales) hacia la denominada área de libre comercio y seguido por la unión aduanera. A un nivel mayor de integración está el mercado común y se culmina finalmente con la unión económica, que comprende la unión monetaria al igual que la económica. Este último arreglo es la expresión máxima de la integración económica.

En su época de juventud, la Comunidad Europea fue un ejemplo de una unión aduanera (denominada entonces el "Mercado Común Europeo"). La adopción de una moneda común junto a una serie de requisitos adicionales la coloca ahora en la categoría de "unión económica". Este calificativo requiere la adopción de una política comercial común (además de una política monetaria y fiscal común) y el libre movimiento de recursos o factores de producción entre los países integrantes del bloque. No debe extrañar a nadie que el ALCA sea meramente una reacción estadounidense a esta realidad europea con miras a no quedarse atrás económicamente. Sin embargo, es importante notar que Estados Unidos apenas está iniciando su largo camino hacia la integración económica.

El tema de este trabajo se inserta dentro de dicha realidad pero lleva un enfoque industrial sobre la cadena productiva textil. Se limita a un estudio comparativo de dos casos particulares dentro de la esfera de las Américas. Se propone examinar la fase de confecciones o ensamblado dentro de la cadena productiva de la industria estadounidense del vestuario. Esta fase es la más intensiva en mano de obra y tiende a localizarse en regiones de bajos salarios tales como las Zonas Francas de Exportación (ZFE) de la República Dominicana y las llamadas maquilas de ropa en el caso de México. La metodología a utilizar se desprende del concepto de las cadenas productivas, expuesto por autores

como Gary Gereffi y Miguel Korzeniewicz (1994).

Las ensambladoras de vestuario de ambos países México y la República Dominicana entran en competencia el uno con el otro dentro del principal mercado de destino de estas: los Estados Unidos. Ambos, sin embargo, están enfrentando importantes retos a raíz de cambios en el régimen de comercio internacional causados por los acuerdos mundiales bajo la Organización Mundial del Comercio (El Acuerdo sobre Textiles y el Vestido, ATC-WTO).

2. La Maquila o Empresa de Zona Franca: ¿Eje de la Integración Económica?

La 'maquila' se ha definido de varias formas, la más común la considera una actividad productiva compartida por dos o más países. En Estados Unidos se hace referencia al mismo como una actividad de "producción compartida" (Production Sharing). Esta modalidad de producción aprovecha las ventajas comparativas de cada país, por lo que tiende a incurrir menores costos. Se ha descrito por un lado como una modalidad de descentralización de la actividad productiva de la empresa y a su vez de externalización de dichas actividades por medio de la subcontratación.

En vez de enfocar el análisis sobre las diferentes relaciones que pueden existir entre las partes productivas que componen este rompecabezas, se pretende tocar (entre otros) un aspecto que raras veces entra en el debate sobre la producción compartida o las relaciones entre la maquila y el mercado final que en este caso es el de los Estados Unidos. El aspecto es el papel que puede jugar la producción compartida dentro del proceso de la integración económica. En su libro *Integration with Mexico: Options for U.S. Policy*, Robert A. Pastor visualiza la integración económica social y política de los tres integrantes del TLCAN casi como un hecho a lar-

go plazo y presenta evidencia de que ya se está encaminando hacia esa meta. Pastor resalta a la maquiladora como el ejemplo más vigoroso de la integración de las economías mexicana y estadounidense (Pastor, 1994: 13). Si la maquila ha sido el eje de la integración norteamericana bajo el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica - TLCAN (por lo menos en el caso de Estados Unidos y México), entonces ¿podría también serlo para la República Dominicana y ese país industrializado?

Ésta al igual que otras preguntas no puede ser contestada sin tomar en cuenta la liberalización de los mercados mundiales. Este análisis arroja luz sobre dichas preguntas mediante la comparación de los cambios que ocurren en las industrias de vestuario de exportación de ambos países. Aunque México y la República Dominicana se consideran casos exitosos en el desarrollo de sus respectivas maquiladoras de vestido, la trayectoria de cada uno se benefició de una serie de circunstancias diferentes. En el caso de México, la eliminación de aranceles bajo el TLCAN fue la causa principal del despegue de la industria mientras que el trayecto de la industria en la República Dominicana comienza antes de la mexicana y es más accidentada (sufriendo altas y bajas). Este último caso fue influenciado por una serie de acontecimientos y leyes que incluyen, además del mismo TLCAN, la Iniciativa para la Cuenca del Caribe en sus diferentes fases y recientemente el Acta de Desarrollo del 2000 (Trade Development Act of 2000). Trataremos entonces el caso de la maquila o industrias de Zona Franca en la República Dominicana primero y luego el sector de la maquila mexicana.

3. República Dominicana

Para fines del año 2002 unos 170.833 trabajadores laboraban en 520 establecimientos localizados en 53 ZFE en la República Domi-

nicana. En el Cuadro N° I se verifica el desempeño del sector de ZFE a lo largo de los últimos dieciocho años, apreciándose el impacto que tuvieron los acontecimientos de fines del 1994 sobre el empleo en las ZFE al año siguiente. También se puede apreciar el notable descenso en empleo y las exportaciones acontecido en los últimos dos años. Las cifras globales de empleo para el año 2002, expuestas en el Cuadro I, muestran una reducción de alrededor del 2% luego de una caída de 10% registrado para el año anterior. Entre las razones para el descenso en ambas cifras cuenta la recesión económica en Estados Unidos.

El Cuadro II muestra la distribución de empresas y de empleo según los principales sectores industriales de las zonas francas en la República Dominicana. Se vislumbra que el 50% de establecimientos pertenece al sector textil o de prendas mientras que en términos de empleo, el 70% de la totalidad de la fuerza laboral de zona franca trabaja en el sector de prendas. A este sector, le siguen los sectores de tabaco y de electrónica, con 6%, cada uno, del empleo, y el 5%, cada uno, de las empresas. Entre los sectores no identificados en el Cuadro N° II, pero presentes, cuentan los de piel y manufacturas, y de agroindustrias, entre otros.

La Industria del Vestido

Aunque el comercio mundial de la ropa está experimentando unos cambios fundamentales, el mismo fue reglamentado en el pasado por los llamados Acuerdos Multi-Fibras (AMF) que eran negociados de forma bilateral entre países exportadores e importadores. Estos permitían a países importadores establecer cuotas de entrada sobre renglones específicos de ropa con el propósito de proteger a su industria doméstica.

Con respecto a los Estados Unidos, parte de las importaciones de ropa bajo los Acuerdos Multifibras está sujeta al pago de

CUADRO N° I

REPÚBLICA DOMINICANA: EMPLEO Y EXPORTACIONES EN ZFE, 1985-2000

Año	Empleo (en personas)	Exportaciones (FOB en millones de dólares)
1985	30.902	215
1986	51.231	246
1987	66.012	332
1988	83.815	520
1989	122.946	735
1990	130.045	839
1991	135.491	1053
1992	141.056	1194
1993	164.296	2511
1994	176.311	2716
1995	165.571	2907
1996	164.639	3107
1997	182.174	3596
1998	195.193	4100
1999	189.458	4332
2000	195.262	4771
2001	175.078	4482
2002	170.833	4336*

* Datos preliminares

Fuente: Consejo Nacional de Zonas Francas

CUADRO N° II

INDUSTRIAS DE ZFE, DICIEMBRE, 2002, SECTORES INDUSTRIALES AGRUPANDO A MÁS DE 2.700 EMPLEADOS

Sector Industrial	N° de Empleados	% Total Empleados	N° de Empresas	% Total Empresas
Textiles	118,652	70%	262	50%
Tabaco	10,480	6%	27	5%
Electrónica	9,384	6%	26	5%
Productos Farmacéuticos	9,104	5%	17	3%
Calzado	5,588	3%	13	3%
Joyería	3,723	2%	21	4%
Servicios	6,672	4%	90	17%
Otras industrias	6202	4%	64	12%
Total	169,805	100%	520	100%

Fuente: Consejo Nacional de Zonas Francas de la R.D.

aranceles sobre el valor agregado en el exterior bajo la sección 9802.00.80 del Código Aduanero Armonizado. Los productos que cualifican para entrada al mercado estadounidense bajo la sección 9802 son aquellos que son sujetos sólo a procesos de ensamblaje o manufactura liviana en el exterior en base a componentes mayor pero no exclusivamente estadounidenses.

Como casi la totalidad de la ropa confeccionada en las zonas francas de la República Dominicana es exportada a Estados Unidos y gran parte de ésta entraba hasta hace poco bajo la Sección 9802.00.80 (Mathews, 195: 77), naturalmente estuvo sujeta al pago de aranceles sobre el valor agregado fuera de Estados Unidos, pero además estuvo reglamentada mediante una serie de cuotas numéricas, de las cuales la sección 9802.00.8010 (antes conocida como la Sección 807a) era la más generosa por ser en la práctica casi ilimitada. Aunque esto ha cambiado a raíz de la implementación del *Acta de Desarrollo Comercial del 2000* (ADC2000), es necesario examinar este esquema para entender el desempeño del sector de zona franca en años anteriores.

Es importante señalar que la Sección 807a fue establecida en el 1986 por el gobierno estadounidense. La misma fue aplicada a artículos importados bajo un "Programa de Acceso Preferencial" (PAP) desde países beneficiarios de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC) (1) que tuviesen acuerdos bilaterales sobre textiles con Estados Unidos. Aunque dos años más tarde, se crearía un programa similar para México, no tendría la misma ventaja para ese país como lo tuvo la 807a para el Caribe (USITC Publication 2729, February 1994: A-3). Con la inauguración del ADC2000 por Estados Unidos en octubre del 2000, este esquema vuelve a alterarse con respecto al Caribe.

Los acuerdos bilaterales bajo el "Programa de Acceso Preferencial"

(PAP) para países caribeños comprendían dos tipos de mecanismos: a) "nivel o niveles de acceso garantizados (NAGs)" que correspondieron la sección 807a del Código Aduanero de Estados Unidos, y que aplicaban solamente a la ropa confeccionada con tela fabricada y cortada en Estados Unidos; b) cuotas regulares para la tela cortada y/o fabricada fuera de Estados Unidos. Según la Comisión de Comercio Internacional de este país:

"En general, se negocia un NAG por cada tipo de prenda bajo el AMF que a su vez cualifica bajo el acuerdo bilateral del PAP junto con un Límite Específico (LE) o un Nivel Designado Mediante Consulta (NDMC) para cuotas regulares. Ha sido posible incrementar los NAGs mediante solicitud del exportador salvo que ocurra algún disturbio de mercado, mientras que los LEs están sujetos a unos incrementos porcentuales anuales establecidos y los NDMCs pueden ser incrementados sólo luego de consultas bilaterales" (USITC Publication 3077, December 1997, A-5a A-6).

De esta forma, Estados Unidos pretendía brindar protección a su propia industria de tejidos que enfrentaba la competencia de los países del Lejano Oriente. Por lo general, hoy día la mayoría de éstos todavía son más eficientes que la industria de tejidos estadounidense. Aunque existen fábricas en países caribeños como la República Dominicana que confeccionan ropa con tela fabricada en el Lejano Oriente y la envían a Estados Unidos, esta ropa está sujeta a cuotas más restrictivas denominadas LE's o NDMC, como se indicó anteriormente (Bailey y Eicher, 1991: 8-9).

A pesar de que Estados Unidos favoreció, mediante este mecanis-

mo de cuotas, a la producción "807a" en las ZFE del Caribe, empresas del Lejano Oriente evitaban exportar a Estados Unidos bajo ese régimen prefiriendo utilizar tela de origen no-estadounidense. Esta tendencia fue confirmada por fuentes estadounidenses (USITC Publication 2729, February 1994, 2-19), que señalaron además que empresas asiáticas generan mayor valor agregado en el Caribe al llevar a cabo operaciones de corte y confección (cut, make and trim) en la región. Esta práctica distingue a las empresas asiáticas de las estadounidenses cuya producción compartida utiliza la Sección 807a. Además, no cualifican las exportaciones de estas empresas asiáticas a Estados Unidos para la reducción de aranceles dispuesta en la Sección 9802.00.80.

A pesar de esta situación, las cuotas restrictivas y aumentos salariales en sus propios países de origen motivan a estas empresas asiáticas a utilizar el Caribe y Centroamérica como plataforma para penetrar en el mercado estadounidense. Durante la primera mitad de la década de los noventa, los líderes en esta práctica fueron los coreanos, cuyas inversiones ascendieron a cerca de 70 millones de dólares para junio de 1992 (USITC Publication 2729, February 1994: 2-19).

En el caso de la República Dominicana, Corea sobrepasa a todos los países extranjeros excepto Estados Unidos en términos de número de establecimientos ubicados en ZFE dominicanas. Según el Consejo Nacional de Zonas Francas de la República Dominicana, para el año 2002 el número de empresas con capital de origen coreano sumaba unos 23, mientras que las de orígenes taiwaneses sumaban 6. De acuerdo al cuadro III, las inversiones coreanas en las ZFE de la República Dominicana suman a alrededor de 50 millones de dólares. Esta cifra es superada por la de inversiones de origen estadounidense que suman unos 723 millones de dólares y de origen

CUADRO N° III

**INVERSIONES DE EMPRESAS DE ZONA FRANCA POR PAÍS DE ORIGEN
(INVERSIONES MAYORES DE 6 MILLONES DE DÓLARES, DICIEMBRE 2002)**

Pais	Inversión en Dólares
Estados Unidos	723
República Dominicana	332
Corea del Sur	50
Suiza	28
Holanda	14
Israel	11
Italia	7
Venezuela	7

Fuente: Consejo Nacional de Zonas Francas

CUADRO N° IV

**PAÍS DE ORIGEN PARA MATERIAS PRIMAS POR NÚMERO DE EMPRESAS DE ZF
(ORIGEN DE M.P. CORRESPONDIENTE A MAYOR DE DOCE EMPRESAS, AÑO 2002)**

Pais Proveedor de Insumos	N° de Empresas Importadoras
Estados Unidos	435
República Dominicana	55
República Popular China	35
Corea del sur	32
Puerto Rico	22
Italia	18
Taiwán	17
México	16

Fuente: Consejo Nacional de Zonas Francas

dominicano con 332 millones de dólares. A éstos, le siguen en cuarto y quinto lugar, respectivamente, Suiza con 28 millones de dólares en inversiones y Holanda con 14.

Por otro lado, el cuadro IV presenta datos sobre el origen de la materia prima usada por las empresas de ZFE según el país de procedencia. Se muestra el número de empresas que realizan importaciones del país señalado. Los principales países proveedores de estos

son, en términos del número de empresas de ZFE importadoras, Estados Unidos y la República Popular China, con 435 y 35 empresas de ZFE, respectivamente. A estos dos les siguen Corea del Sur y Puerto Rico, de donde 32 y 22 empresas de ZFE dominicanas, respectivamente, obtienen sus insumos. Esto no toma en consideración las 55 empresas que realizan "importaciones" del territorio nacional dominicano.

Para tratar de obtener informa-

ción más precisa sobre las prácticas de obtener insumos, se intentó entrevistar a gerentes de empresas asiáticas en las ZFE de la República Dominicana. Los gerentes de empresas coreanas se mostraron reuentes a colaborar con la encuesta y por ende, no se obtuvo la información deseada para confirmar las prácticas antes mencionadas. No obstante, una empresa de inversión conjunta con capitales dominicano y de Hong Kong, y que estaba produciendo sudaderas, afirmó que utilizaba tela exclusivamente de Hong Kong. Además, el gerente de esta empresa indicó que se cortaba la tela en la República Dominicana, actividad que calificaba a su empresa como manufacturera, en lugar de mera ensambladora. En contraste a este ejemplo, otra empresa de inversiones conjuntas, con una inversión minoritaria de capital coreano, estaba llevando a cabo la producción de ropa para hombre y mujer bajo la sección "9802". Ninguna empresa no-asiática incluida en la muestra para la encuesta utilizaba la tela de países asiático (Mathews, 1995: 81).

Esta opción de usar tela hecha en el Lejano Oriente, sin embargo, no es favorecida por el ADC2000 con sus estrictas reglas de origen. Por otro lado el panorama futuro es incierto si se toma en consideración la eventual liberalización del comercio con el Acuerdo sobre Textiles y Ropa (ATR) bajo la OMC, y el impacto de la entrada de China a ese organismo mundial. Las respuestas que países como la República Dominicana puedan ofrecer a este reto de liberalización de los mercados de prendas y textiles dependerán de una serie de factores que incluyen los costos salariales y estrategias de diversificación de productos. Es importante indicar que la República Dominicana se ha especializado en una reducida gama de productos, como se evidencia en el cuadro V.

Se puede ver que a través de los años, la ropa interior de algodón ha incrementado su participa-

ción entre las exportaciones de prendas, aumentando del 2% del valor total de las exportaciones de prendas hacia Estados Unidos en 1989, a 10% en 1997. Aunque éste bajó a 9% en 2001, volvió a incrementarse a 13% en el 2002. La participación de la mayoría de los otros productos en el valor total de exportaciones se ha mantenido relativamente estable en términos porcentuales (con la excepción quizás de las blusas de algodón), con los pantalones de algodón para hombres registrando el valor más alto entre 468 millones de dólares y 481 millones de dólares. Lo que parece a primera vista ser un sector en puro auge, sin embargo, ha sido impactado de manera significativa por los acuerdos regionales de comercio.

Hasta el año 2000, el TLCAN había provocado cambios en el patrón de comercio hemisférico del vestido, en algunos casos a favor de México. Los países más afectados fueron aquellos con costos salariales relativamente eleva-

dos o ascendentes, por lo que el impacto adverso del TLCAN no se ha distribuido uniformemente entre todos los países caribeños con ZFE en sus respectivos territorios nacionales (Gitli y Randall, 2000: 1). Si bien es cierto que las exportaciones de ropa de la Cuenca del Caribe hacia Estados Unidos en las últimas dos décadas se han desarrollado al amparo de tratos preferenciales como la sección "807a" de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, es también cierto que esta ventaja regional se vio, hasta hace poco, amenazada por el TLCAN y más a largo plazo por el futuro desarrollo del libre comercio a nivel mundial. En la próxima sección, se abunda sobre el impacto que podría tener el ADC2000 sobre las industrias de ZFE de la región, y luego se pasa a discutir el caso mexicano.

4. El Acta de Desarrollo Comercial del 2000

Respondiendo más bien a presiones de influyentes grupos co-

merciales y manufactureros estadounidenses como el "American Apparel Manufacturer's Association" (AAMA) y el "American Textile Manufacturer's Institute" (ATMI), que al clamor de gobiernos de países de la cuenca del Caribe, el gobierno estadounidense aprobó en mayo el *Acta de Desarrollo Comercial del 2000*. La Ley, que entró en vigor el primero de octubre de ese año y que se mantendrá vigente hasta el 30 de septiembre del 2008, otorga acceso al mercado estadounidense libre de cuotas y aranceles para:

a) Artículos elaborados en uno o más países del Caribe en base a tela producida y cortada en Estados Unidos y hecha además de hilo de origen 100% estadounidense. Esto incluye ropa transformada mediante procesos de bordado y operaciones de lavado. Bajo esta descripción se incluye la ropa que cualificaba ante la Sección 9802.00.8010 y su precursor el 807a.

b) Ropa cortada y ensamblada

CUADRO N° V

VALORES DE PRINCIPALES IMPORTACIONES ESTADOUNIDENSES DE ROPA Y TEXTILES PROVENIENTES DE LA REPÚBLICA DOMINICANA

(PRODUCTOS CUYO VALOR FUE MAYOR DE 50 MILLONES DE DÓLARES EN POR LO MENOS UNO DE LOS AÑOS DE 1989 A 2001)

Categoría	Descripción	Millones de Dólares				% Total Importaciones			
		1989	1993	1997	2001	1989	1993	1997	2001
338	camisas tejidas de algodón para varón	27	49	177	89	4%	3%	3%	14%
339	blusas tejidas de algodón	17	36	77	120	3%	2%	3%	9%
347	pantalones de algodón para varón	137	278	468	481	21%	19%	21%	21%
348	pantalones de algodón para mujer	40	129	175	213	6%	9%	8%	9%
352	ropa interior de algodón	14	95	220	199	2%	7%	10%	9%
435	chaquetas de lana para mujer	15	74	87	54	2%	5%	4%	2%
633	chaquetas deportivas de FS* para varón	17	27	63	22	3%	2%	3%	1%
635	chaquetas de FS para mujer	12	62	66	15	2%	4%	3%	1%
647	pantalones de FS para varón	46	84	149	228	7%	6%	7%	10%
648	pantalones de FS para mujer	20	42	59	69	3%	3%	3%	3%
649	brasileres de FS	48	108	151	146	7%	7%	7%	6%
659	otra ropa de FS	12	46	65	106	2%	3%	3%	5%

* Fibra sintética

Fuente: Departamento de Comercio de Estados Unidos

en uno o más países beneficiarios del Caribe con hilo de costura estadounidense y usando tela estadounidense creada con hilo estadounidense.

c) Artículos tejidos (tejer punto) en un país beneficiario con hilo estadounidense (con la excepción de calcetería) y ropa tejida (tejer punto excluyendo camisetas) cortada y ensamblada en uno o más países beneficiarios a partir de tela producida en el Caribe en base a hilos estadounidenses. Esta no puede exceder el límite del equivalente de 250 millones de metros cuadrados de tela de punto para el primer año de vigencia de la Ley. A partir de ese año, la cuota aumentará a una tasa anual del 16% por periodo de tres años.

d) Además, se establece un límite máximo de 4,2 millones de docenas de camisetas (T-shirts) producidas en uno o más países beneficiarios del Caribe con tela elaborada en uno o más países beneficiarios en base a hilo estadounidense que puede entrar libre de aranceles a Estados Unidos durante el primer año de vigencia de la Ley. Luego esta cuota aumentará a una tasa anual de 16% hasta el año 2004.

e) Brasieres o sostenes cortados y ensamblados en algún país beneficiario del Caribe siempre y cuando el costo total de la tela usada en su producción contenga un valor mínimo de 75% de origen estadounidense.

f) La concesión se extiende a artículos ensamblados en el Caribe que sean producidos con fibra, hilo o tela de origen no estadounidense (o sea, no-TLCAN) sólo si se establece de antemano que tales insumos no están disponibles de fuentes norteamericanas en cantidades comerciables. En este caso, se requiere de una disposición o proclama del Presidente de Estados Unidos.

g) Artículos folclóricos o productos elaborados a mano debidamente certificados.

h) Equipaje textil elaborado en un país beneficiario del Caribe a

partir de tela producida en Estados Unidos con hilo también producido en Estados Unidos. La misma puede haber sido cortada en Estados Unidos o en el país beneficiario del Caribe.

Aunque la Ley tuvo sus detractores, la misma promete beneficios tanto para países de la cuenca del Caribe como para grupos comerciales y manufactureros estadounidenses. Charles Bremmer de la ATMI estima en unos 700 millones de dólares los ahorros que habrán de adjudicarse los importadores de confecciones caribeñas. (2) Cifras de importaciones estadounidenses para el año 2001 ya parecen apuntar hacia una notable recuperación de estas exportaciones caribeñas (Welling, 2000: 7).

Como fue anticipada, la Ley privilegia los insumos estadounidenses a usarse en las confecciones caribeñas y por ende tiene el efecto de integrar más aun las economías regionales a la estadounidense. Según la ley, por lo menos el 93% del hilo incorporado en los artículos de ropa tiene que ser de origen estadounidense (Manchester Trade, June 2000). En efecto, ningún producto textil de la región cualifica para acceso libre de impuestos al mercado estadounidense si no es por medio de su incorporación a la producción de un artículo. No obstante, productos elaborados en base a tela de punto producida en países beneficiarios del Caribe gozan de acceso privilegiado al mercado estadounidense, pero sólo en ciertas cantidades.

Quizás de mayor importancia será el impacto que podrá tener la globalización o libre comercio mundial impulsada y custodiada por la Organización Mundial del Comercio. Mientras que los acuerdos regionales como el TLCN provén a sus integrantes un margen de ventaja en materia de comercio sobre países que quedan fuera del bloque y cumplen la función de integrar a las economías regionales a uno de los poderes económicos mayores del mundo, esta ventaja podría desvanecerse.

En este sentido, la interacción de los Acuerdos de la Ronda Uruguaya con el TLCN es de suma importancia para la configuración futura del comercio regional. Examinemos ahora el caso mexicano.

5. México

Históricamente, México ha tenido un fuerte vínculo comercial con Estados Unidos que se ha ido fortaleciendo en años recientes con la inauguración del TLCAN. Un estudio reciente de la Comisión Internacional del Comercio Estadounidense resaltó que entre el año 1993 y el 2001, el comercio de ese país con México aumentó a un ritmo mayor que su comercio con el resto del mundo. Según este, el valor de las exportaciones estadounidenses (a precios constantes) hacia México habría aumentado en 93% durante el período frente a un alza de sólo 20% en sus exportaciones al resto del mundo. Por otro lado, el valor de las importaciones estadounidenses provenientes de México experimentó un aumento notable de 190% frente a un alza de 59% correspondiente a las del resto del mundo (Hillberry y Mc Daniel, 2002: 1-2).

El cuadro VI, que muestra los valores de las exportaciones e importaciones mexicanas hacia y desde Estados Unidos entre 1997 y 2002, sirve además para resaltar el alto nivel de dependencia que tiene el comercio mexicano con ese país industrializado. La participación de Estados Unidos dentro del total de las exportaciones mexicanas resulta ser mayor, alcanzando casi el 90%, mientras que las importaciones mexicanas provenientes de ese país muestran una participación menor y con tendencia descendente de 75% a 63%. Por otro lado, la participación mexicana dentro del valor total de las exportaciones norteamericanas (Canadá y Estados Unidos) fue preponderante durante la década de los noventa. Según la Organización Mundial del Comercio (OMC), dicha participación alcanzó el 11% en el año 2000, supe-

CUADRO N° VI

COMERCIO DE MÉXICO CON ESTADOS UNIDOS 1997-2002

	(Millones de Dólares)					
	1997	1998	1999	2000	2001	2002 P/
Total Exportaciones FOB*	110,431.40	117,459.60	136,391.10	116,454.80	158,442.90	160,682.00
Estados Unidos	94,453.50	103,265.50	120,588.10	147,898.30	140,483.90	143,162.90
Porcentaje del Total	86%	88%	88%	89%	89%	89%
Total Importaciones FOB*	109,807.80	125,373.10	141,974.80	174,457.80	168,396.50	168,678.90
Estados Unidos	82,181.60	93,382.20	105,542.70	127,817.70	114,061.60	106,921.90
Porcentaje del Total	75%	74%	74%	73%	68%	63%

* Libre abordó

Fuente: INEGI

rando a las exportaciones combinadas a China, Hong Kong y Japón (WTO, 2001:6.). La OMC destaca en su informe estadístico que a lo largo de la década de los noventa, la tasa real de crecimiento del comercio mexicano fue notable, sobrepasando de tres a cuatro veces la del resto de América Latina. Atribuye este sobresaliente desempeño a tres factores interrelacionados: el establecimiento del TLCAN, la fuerza motriz de la demanda estadounidense y la expansión de las industrias maquiladoras.

El sector de la maquila debe sus orígenes a un programa de fomento de las exportaciones que nació formalmente en 1965 en la frontera norte de la República Mexicana. Es interesante notar que las zonas francas comienzan su desarrollo en la República Dominicana solamente cuatro años más tarde con la instalación de una Zona Franca Industrial en la ciudad de La Romana. Ambos programas, sin embargo, deben su crecimiento y eventual éxito a los esfuerzos de la industria manufacturera estadounidense por enfrentar la competencia mundial por medio de la externalización de procesos intensivos en mano de obra a regiones de bajos salarios. A pesar de esta semejanza en sus oríge-

nes, el trayecto de cada uno obedece a condiciones diferentes, no siendo de menor importancia la del tamaño relativo de los dos países.

México alberga unas 97.5 millones de personas, según el censo del año 2000, y tiene la ventaja de compartir una frontera de 3.141 kilómetros con los Estados Unidos. Por otro lado la República Dominicana es una isla con una población de 8.2 millones de personas, según el censo del 2002. Por ende, el tamaño de su población al igual que su localización geográfica como parte del continente norteamericano claramente favorece al territorio mexicano como ubicación natural de empresas de producción compartida con los Estados Unidos. Según el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática de México (INEGI), la industria maquiladora de exportación a nivel nacional dio empleo a 1.076.224 personas para enero de 2003. Estos trabajadores laboraron en una variedad de industrias que están vinculadas de una manera u otra con Estados Unidos.

Queda demostrado en el cuadro VII, que la maquila mexicana comprende una mezcla de sectores industriales distinta a la existente en las Zonas Francas de la República Dominicana. El cuadro VII está

compuesto por los valores de las principales exportaciones mexicanas a Estados Unidos bajo el Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX) y maquiladora. Las cifras globales representan el 86% de la totalidad de exportaciones mexicanas a ese país. Si se compara el cuadro VII con el cuadro II, se evidencia no sólo la mayor diversidad de la maquila mexicana con respecto a las industrias de zona franca dominicanas sino la presencia de industrias pesadas y de mayor sofisticación. En particular, salta a la vista la preponderancia del sector automotriz en el caso mexicano.

Vehículos de motor y ciertas piezas de vehículos representan una cuarta parte del valor total de las exportaciones mexicanas a Estados Unidos bajo el PITEX y maquiladora mientras que el renglón de ropa y otros artículos textiles ocupa sólo un 7%. Fue evidente desde el inicio de las negociaciones tripartitas para el establecimiento del TLCAN, que la industria automotriz estadounidense tenía gran interés en el establecimiento del tratado. Las tres grandes empresas automovilísticas norteamericanas, Chrysler, General Motors y Ford, constituyeron para entonces los mayores

exportadores desde México después de la empresa Mexicana de Petróleos (PEMEX) (Hufbauer y Schott, 1993:37). Hoy día, México se sitúa entre los principales exportadores de "productos automovilísticos" en el mundo. Para el año 2001, México ocupó el sexto lugar entre los principales exportadores después de Alemania, Japón, los Estados Unidos, Canadá y Francia (en orden de importancia). Es importante subrayar, sin embargo, que de los más de 30 mil millones de dólares en "productos automovilísticos" exportados por México para ese año, gran parte correspondió al sector de la maquila (WTO, 2001:141).

Frente a este cuadro, si la maquila ha sido el eje de la inte-

gración norteamericana bajo el TLCAN tal como lo afirma Robert Pastor, se puede entrever que la industria automotriz juega y jugará en el futuro un papel central dentro de dicha integración. En contraste, hay varias razones para pensar que lo mismo no se puede decir con respecto a la industria de la aguja ni en el caso de México ni menos en el caso de la República Dominicana.

El futuro de la industria textil es más incierto por una variedad de razones. Si examinamos el Cuadro VIII y lo comparamos además con el Cuadro V correspondiente a la República Dominicana notamos que ambos países producen una limitada variedad de ropa. Las exportaciones mexicanas están

concentradas mayormente en pantalones de algodón y de fibra sintética, ambos productos que tienden a ser estandarizados. La República Dominicana muestra una similar concentración en sus exportaciones de zona franca. Lo que es notable en los casos de ambos países es la ausencia de ropa de moda como blusas de mujer, que representaría un mayor nivel de valor agregado en la producción. Esto es importante por dos razones. Primero, productos estandarizados se prestan al esquema clásico de producción en masa o fordismo (Sayer, 1992: 167-169). Segundo, al requerir una mano de obra menos calificada, estos procesos productivos entrarían en competencia con otras regiones del

CUADRO N° VII

EXPORTACIONES MEXICANAS A ESTADOS UNIDOS BAJO EL PITEX Y MAQUILA (PRINCIPALES SECTORES)

PROGRAMA DE IMPORTACIÓN TEMPORAL PARA PRODUCIR ARTÍCULOS DE EXPORTACIÓN Y MAQUILADORA

Producto	(Valores en millones de dólares estadounidenses)			
	1998	1999	2000	2001
1. Vehículos de Motor porcentaje del total de exportaciones	13,607 15%	15,798 15%	19,344 15%	19,427 16%
2. Ciertas piezas de Vehículos de Motor porcentaje del total de exportaciones	8,851 10%	10,611 10%	11,933 9%	11,791 10%
3. Ropa y otros artículos textiles porcentaje del total de exportaciones	6,605 7%	7,843 7%	8,648 7%	7,958 7%
4. Receptores y piezas de televisores de Color porcentaje del total de exportaciones	6,316 7%	6,892 7%	7,859 6%	7,751 6%
5. Radio receptores y transmisores porcentaje del total de exportaciones	3,929 4%	5,324 5%	7,749 6%	7,724 6%
6. Computadoras y componentes porcentaje del total de exportaciones	3,769 4%	5,701 5%	7,186 6%	8,679 7%
7. Circuitos Electricos porcentaje del total de exportaciones	2,786 3%	3,358 3%	4,898 4%	4,234 3%
8. Instrumentos para medir, probar y controlar porcentaje del total de exportaciones	1,080 1%	1,314 1%	1,588 1%	1,833 2%
9. Principales Productos de uso Domestico porcentaje del total de exportaciones	364 0%	434 0%	454 0%	768 1%
Valor TOTAL de Importaciones	88,951	105,024	126,794	121,294

Fuente: Derivado del Cuadro C-1 en *Industry, Trade and Technology Review*, julio, 2002

CUADRO N° VIII

**VALORES DE PRINCIPALES IMPORTACIONES
ESTADOUNIDENSES DE ROPA Y TEXTILES PROVENIENTES DE MÉXICO
(PRODUCTOS CUYO VALOR FUE MAYOR DE 71 MILLONES DE DÓLARES EN POR LO MENOS UNO DE LOS AÑOS)**

Clasific.	Descripción	Millones de dólares		% Total Importaciones	
		2001	2002	2001	2002
222	tela tejida	79.508	76.815	0.9%	0.9%
225	tela de "blue jeans"	57.628	74.989	0.6%	0.9%
239	ropa de bebe y accesorios	92.631	67.649	1.0%	0.8%
332	"hosiery" de algodón	132.999	140.554	1.5%	1.6%
338	camisas tejidos de algodón para varón	738.302	692.607	8.3%	8.0%
339	blusas tejidas de algodón	572.375	593.444	6.4%	6.9%
347	pantalones de algodón para varón	1474.64	1519.31	16.5%	17.6%
348	pantalones de algodón para mujer	1445.18	1403.119	16.2%	16.3%
352	ropa interior de algodón	156.582	94.287	1.8%	1.1%
443	vestidos formales de lana para varón	70.776	73.067	0.8%	0.8%
636	Faldas	105.023	82.794	1.2%	1.0%
638	camisas tejidas para varón	408.728	325.37	4.6%	3.8%
639	blusas tejidas	230.451	245.347	2.6%	2.8%
641	blusas no-tejidas para mujer	88.946	74.391	1.0%	0.9%
647	pantalones de FS* para varón	390.313	369.402	4.4%	4.3%
648	pantalones de FS* para mujer	243.384	215.121	2.7%	2.5%
649	brasieres de FS*	221.612	180.285	2.5%	2.1%
652	ropa interior de FS*	109.361	112.849	1.2%	1.3%
659	otra ropa de FS*	359.388	342.136	4.0%	4.0%
666	otros productos textiles	198.36	237.69	2.2%	2.8%
669	otras manufacturas de FS*	128.955	142.347	1.4%	1.7%
	TOTAL DE ROPA Y TEXTILES	8945.097	8619.145	100.0%	100.0%

* Fibra sintética

Fuente: Departamento de Comercio de Estados Unidos

mundo con mano de obra abundante, no calificada y por ende barata como China.

En la producción de ropa, a menudo se hace esta distinción:

"...entre productos estandarizados, que se venden durante todo el año, y que son producidos en grandes tiradas y productos sensitivos a la moda cambiante. Estos últimos son producidos en una gran variedad de estilos que cambian de temporada en temporada y de año en

año e incluyen mucha de la ropa de mujer al igual que una buena porción de la ropa de hombre y de niño" (U.S. Congress, Office of Technology Assessment, 1992: 176).

6. El TLCAN o la OMC, lo regional o lo global, ¿cuál prevalecerá para la industria textil?

Los acuerdos de la Ronda Uruguay fueron negociados bajo el Acuerdo General Sobre el Comercio y los Aranceles y entraron en

vigor a principios del 1995. Uno de los éxitos más sobresalientes de la Ronda de Uruguay para los países en vías de desarrollo en general, fue la decisión de liberalizar el comercio de textiles mediante la eliminación progresiva del sistema de cuotas existente por muchos años bajo los Acuerdos Multi-Fibras (AMF). En este sentido, el ATR establece un itinerario para dicha eliminación de cuotas en los países miembros de la OMC. De cumplirse la letra y el espíritu de este ATR, quedará eliminada toda restricción sobre este renglón para

el año 2005.

Sin embargo, la conclusión de la Ronda Uruguay no significa que va a prevalecer el libre comercio con respecto a este producto, ya que permanecerá en vigor un nivel significativo de protección arancelaria. Bajo dichos acuerdos, el gobierno de Estados Unidos se comprometió a reducir los aranceles aplicados a productos textiles en general en un promedio de 9%. En términos más específicos, el arancel promedio aplicado por Estados Unidos a la ropa en algodón bajaría a un 15% de una tasa del 16,6%, existente antes de la Ronda Uruguay. El mismo aplicado a la ropa en fibra sintética bajaría de un promedio de 25,5% a 23,7% (USITC Publication 2853, January, 1995: 14). Estas dos categorías de bienes representan importantes industrias para los países en vías de desarrollo.

Aunque la eliminación de los AMF también significa la desaparición del sistema de cuotas estadounidenses bajo la sección 9802 del *Código Aduanero Armonizado*, no implica que las exportaciones de ropa desde el Caribe o desde México hacia Estados Unidos continuarán su ascenso. Es precisamente el sistema estadounidense de cuotas el que ha frenado el flujo de importaciones de ropa barata proveniente del Lejano Oriente. Es importante destacar además, que este sistema de cuotas ha sido el factor principal que ha incentivado a muchas empresas textiles del Lejano Oriente a reubicarse en la región del Caribe para aprovecharse de las cuotas relativamente más generosas de estos países. Por ende, es probable que la eliminación de dicho sistema de cuotas reduzca el atractivo de la región caribeña como base de exportación para empresas asiáticas al mercado de Estados Unidos.

¿Cuáles serían los países que se beneficiarían más de estos cambios? De cumplirse la eliminación de las cuotas textiles, tal como se vislumbra en el ATR, se espera que

China y otros países asiáticos sean los más beneficiados. El aumento en las importaciones estadounidenses de ropa proveniente de países asiáticos con salarios bajos, afectaría adversamente a la industria norteamericana de tejidos al igual que su contraparte complementaria de confecciones en el Caribe, Centroamérica y México (USITC Publication 2853, January, 1995: 23).

Cualquier pronóstico sobre la configuración futura de la industria de tejidos en el hemisferio sería difícil ya que son varias las variables en juego. Aunque es un tema muy complejo, vale la pena hacer una distinción entre los acuerdos mundiales de globalización bajo la OMC, por un lado, y los acuerdos regionales relevantes como, en este caso, el "Tratado de Libre Comercio Norteamericano". Aunque no resulten ser suficientemente eficaces para hacer competitiva la cadena productiva textil norteamericana y enfrentar los productores asiáticos cuando entra en vigor el ATR de la OMC, las reglas de origen del TLCAN claramente favorecerán los insumos textiles de los países que integran dicho bloque en el corto plazo.

A partir de la implementación del TLCN, a principios del 1994, Estados Unidos eliminaron las cuotas sobre alrededor del 90% de las importaciones de ropa proveniente de México que antes estaba sujeta a restricciones (el restante de las cuotas sobre dicha ropa quedaría eliminada para el 2004) (USITC Publication 2853, January, 1995: 13). (3)

Mientras se eliminaban inmediatamente los aranceles sobre alrededor del 30% de las importaciones de ropa de México, para el año 2000 estuvo pautada la eliminación de los aranceles sobre casi la totalidad de la ropa importada a Estados Unidos desde México que cumplía con las normas de origen del Tratado (USITC Publication 2853, January, 1995: 14).

Es evidente que el TLCN mantiene elementos de proteccionis-

mo, dadas las reglas de origen que requieren, en el caso de la industria textil, el uso casi exclusivo de hilazas de países miembros del bloque. En otras palabras, para que la ropa y otros bienes textiles cualifiquen para la totalidad de los beneficios del TLCAN (o sea, la exención del pago de aranceles), deben haber sido producidas con hilaza hecha en un país miembro del Tratado (la regla de "hilaza hacia adelante", o en inglés, "yarn forward"). Esta regla ha sido blanco de severas críticas debido a su naturaleza proteccionista a la industria norteamericana (Hufbauer y Schott, 1993: 44).

Sale a relucir aún más este proteccionismo al comercio textil bajo el TLCAN cuando se consideran dos notables excepciones a la referida ley de origen de "hilaza hacia adelante". En el caso de la tela tejida de algodón, y de la tela de fibra sintética (tejida y no tejida), se requiere que la fibra que compone la hilaza sea originaria de un país miembro del bloque. Tela de algodón y fibra sintética que no cumple con estas reglas de origen podrá penetrar los mercados del TLCAN pero sólo en ciertas cantidades y pagando unas tasas arancelarias preferenciales denominadas "TPL's" (Tariff Preference Levels o Niveles Arancelarios Preferenciales). Estos TPL's se crearon para aliviar situaciones de escasez, particularmente en lo que a insumos de la manufactura se refiere. Las reglas de origen favorecen a los proveedores de países miembros del TLCAN, aun frente al ATR custodiado por la OMC. Aún con esta ventaja arancelaria, se pronostica que los países asiáticos podrán dominar el mercado textil norteamericano. Como se ha mencionado anteriormente, este último acuerdo establece la eliminación gradual de cuotas de importación pero no la eliminación de los aranceles.

Notas

- (1) La Iniciativa para la Cuenca del Caribe es un programa preferencial unilateral de los Estados Unidos concedido a través de la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe de 1983; prevé el ingreso libre de impuestos arancelarios, con carácter permanente, a territorio aduanero de los Estados Unidos, de una amplia gama de productos no tradicionales producidos en los países beneficiarios.
- (2) WELLING, Holly, "Caribbean Boon: Lurching After NAFTA", *Apparel Industry Magazine*, <http://www.aimagazine.com/archives/20000731044226i6855a.cfm.7/31/00>.
- (3) Se usa el comercio en 1991 como base para los porcentajes.

Bibliografía

- BAILEY, Thomas y Eicher, Theo (1991), "The Effect of a North American Free Trade Agreement on Apparel Employment in the US", Paper prepared for the Bureau of International Labor Affairs, U.S. Dept. of Labor, October.
- GEREFFI, Gary y Miguel Korzeniewicz (1994), *Commodity Chains and Global Capitalism*, Praeger Publishers: Westport Connecticut, January.
- GITLI, Eduardoy Arce Randall (2000), "¿Qué significa para la Cuenca del Caribe la ampliación de preferencias comerciales de EEUU?", *Capítulos SELA*, N° 59, Mayo - Agosto.
- HILLBERRY, Russell H. & Christine A. Mc Daniel (2002), "A Decomposition of North American Trade Growth since NAFTA", USITC Office of Economics Working Paper, No. 2002-12-A, December, 2002.

- HUFBAUER, Gary Clyde y Jeffrey Schott J. (1993), *NAFTA: An Assessment*, Institute for International Economics, Washington DC, February.
- KORNIS, Magda (2002), "Challenges Facing the Caribbean Region in the Era of Globalization, and the U.S.-Caribbean Trade Relationship", *International Economic Review*, September-October.
- Manchester Trade, "MT's Summary Review of CBTPA Benefits", Washington D.C., June, 2000.
- MATHEWS, Dale T. (1995), *Export Processing Zones in the Dominican Republic: Their Nature and Trajectory*, Ph.D. Thesis, University of Sussex, England.
- PASTOR, Robert (1993), *Integration with Mexico: Options for U.S. Policy*, Twentieth Century Fund Press: New York.
- SAYER Andrew and Richard Walker (1992), *The New Social Economy: Reworking the Division of Labor*, Cambridge, MA and Oxford, UK: Blackwell Publishers.
- U.S. Congress, Office of Technology Assessment (1992), *U.S.-Mexico Trade: Pulling Together or Pulling Apart?*, ITE-545, Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, October, 176. (traducción del autor)
- United States International Trade Commission (1994), *Production Sharing: US Imports Under Harmonized Tariff Schedule Provisions 9802.00.60 and 9802.00.80, 1989-1992*, USITC Publication 2729, February : A-3.
- United States International Trade Commission (1994), *Production Sharing: US Imports Under Harmonized Tariff Schedule Provisions 9802.00.60 and 9802.00.80, 1989-1992*, USITC Publication 2729, February.
- United States International Trade Commission (1995), *Trade and Industry Summary, Apparel*, Washington DC, USITC Publication 2853, January,.

United States International Trade Commission (1997), *Production Sharing: Use of US Components and Materials in Foreign Assembly Operations, 1993-1996*, USITC Publication 3077, December 1997, Washington DC., A-5a A-6.

WELLING, Holly, "Caribbean Boon: Lurching After NAFTA", *Apparel Industry Magazine*, <http://www.aimagazine.com/archives/200008/c20000731044226i6855a.cfm.7/31/00>.

World Trade Organization, *International Trade Statistics, 2001*, Geneva: WTO, 2001: p. 6.

*

Dale Mathews

Ph.D. labora como Profesor en la Universidad de Islas Vírgenes, Recinto de Santa Cruz;

E-Mail:
dmathew@uvi.edu.

Fecha de recepción:
Julio 2003

Fecha de aceptación definitiva:
Septiembre 2003