

REGLAS DE ORIGEN Y SUS PRINCIPALES EFECTOS: UNA REVISIÓN FORMAL DEL ARGUMENTO ESTÁNDAR

Germán A. de la Reza*
Jaar J. Kowalsky**

Fecha de recepción: 5 de octubre de 2009. Fecha de aceptación: 30 de noviembre de 2009.

Resumen

El presente artículo examina las hipótesis sobre el carácter proteccionista de las reglas de origen preferenciales. Con ese fin substancia la capacidad analítica de dos variables ignoradas por el argumento estándar: a) el salario y su predominio en la explicación del reemplazo de proveedores de productos intensivos en mano de obra; y b) el costo administrativo provocado por la superposición de regímenes de origen. En cada caso se formalizan las extensiones y se delimitan sus consecuencias teóricas.

Palabras clave: reglas de origen, protección comercial, disparidades salariales, costo administrativo, comercio preferencial.

Abstract

This article examines the hypothesis that preferential rules of origin have a protectionist character. Aimed at this, the analytical capacity of the two variables ignored by the standard argument is substantiated: a) the wage and its predominance in the explanation of the replacement of suppliers of labor-intensive products; and b) the administrative cost caused by the superimposition of rules of origin. In each case the extensions are formalized and their theoretical consequences marked out.

Key words: rule of origin, trade protection, wage disparities, administrative cost, preferential trade.

* Profesor investigador del Departamento de Economía, UAM–Azcapotzalco.
Correo electrónico: delareza@hotmail.com

** Doctor en Economía. Investigador de la Freie Universität, Berlín.
Correo electrónico: kowalsky1970@gmx.de

Résumé

Cet article passe à l'examen les hypothèses sur le caractère protectionniste des règles d'origine préférentielle. Dans ce but, il met en évidence que deux variables constituent des outils d'analyse ignorés de l'argument standard: a) le salaire et sa prépondérance dans l'explication du changement de fournisseurs de produits intensifs en main d'œuvre; et b) le coût administratif de la superposition de régimes d'origine. Dans chaque cas, les extensions sont formalisées et les conséquences théoriques sont délimitées.

Mots clés: règles d'origine, protection commerciale, disparités salariales, coût administratif, commerce préférentiel.

Resumo

Este artigo examina as hipóteses acerca do caráter protecionista das regras de origem preferenciais. Com essa finalidade reforça a capacidade analítica das variáveis ignoradas pelo argumento padrão: a) o salário e seu predomínio na explicação da substituição de provedores de produtos intensivos em mão-de-obra; e b) o custo administrativo provocado pela superposição de regimes de origem. Em cada caso formalizam-se as extensões e delimitam-se suas consequências teóricas.

Palavras-chave: regras de origem, proteção comercial, disparidades salariais, custo administrativo, comércio preferencial.

Introducción

El presente artículo examina las limitaciones metodológicas de la hipótesis sobre el efecto proteccionista de las reglas de origen preferenciales (RO). Con ese fin substancia la capacidad explicativa de dos variables desatendidas por el modelo estándar: *a*) el salario y su potencial predominio en la explicación del reemplazo de proveedores de productos intensivos en mano de obra; y *b*) el costo administrativo provocado por la superposición de regímenes de origen. En la primera sección se reseñan las principales aportaciones teóricas; en la segunda y tercera se formalizan las extensiones del modelo tradicional y enseguida se delimitan sus consecuencias teóricas. Las conclusiones asientan la necesidad de considerar los efectos de las RO desde posiciones teóricas distintas al proteccionismo comercial.



Marco conceptual

Las RO se definen como el conjunto de disposiciones y métodos que especifican la procedencia de las mercancías de los países miembro de una zona de libre comercio (ZLC). Tienen por función impedir la triangulación comercial, y aunque no siempre logran ese cometido, su posición central en la administración de las preferencias les confiere un papel estratégico¹. El hecho se explica en gran medida por las normas y aplicaciones de origen que asocian a tres aspectos esenciales del proceso de integración: *a*) el eslabonamiento internacional en la fabricación de una mercancía; *b*) la procedencia nacional y el grado de elaboración de los insumos contenidos en el producto final; y *c*) de manera más amplia, las condiciones de creación y desviación de comercio.

En su primera etapa, la reflexión especializada se ocupa de las diferencias entre las RO y el arancel externo común de las uniones aduaneras (UA). Como se sabe, la triangulación se controla en las UA mediante la unificación de la política comercial de los países miembro². De acuerdo con Shibata (1971), las diferencias entre uno y otro

¹ Una fuente de distorsiones son los acuerdos adyacentes con regulaciones distintas. Como resultado de las negociaciones del Acuerdo de Complementación Economía (ACE) núm. 59, Venezuela pactó con Argentina una regla que impedía a este último país utilizar el grano de cacao foráneo en los productos de chocolate de exportación. Según las disposiciones del Mercosur, empero, Argentina puede utilizar el grano foráneo para elaborar pasta de cacao y exportarla a Paraguay; este país, a su vez, puede fabricar cacao en polvo y exportarlo a Venezuela apelando a un tercer acuerdo de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Sobre este y otros casos con posibilidad de triangulación, véase Cornejo y Harris (2007: 7-8).

² Hasta la década de 1970, el estudio de las zonas de libre comercio se confunde con la teoría

esquemas permiten que las ZLC generen un tipo de desviación que las RO no pueden controlar. Ello se debe a que el proceso de regionalización suele ser más acentuado en el país con los aranceles externos superiores. Por su parte, el estudio de Mussa (1984) demuestra que el incremento de los costos de las importaciones provocado por el régimen de origen puede no ser tan elevado como el que procuran los aranceles; dicho en otros términos, la sustitución del proveedor no necesariamente implica un aumento en el precio de los productos. Más tarde Krueger (1993) retoma la comparación con el arancel externo común para señalar que los elevados requisitos de origen hacen que la ZLC sea un esquema potencialmente más proteccionista que la UA³.

Resultado de la proliferación de los acuerdos comerciales y la mayor autonomía teórica de las ZLC, los estudios más recientes centran su interés en los efectos proteccionistas de las RO. Para Grossman (1981), Krueger (1993), Falvey y Reed (2000) y Lloyd (2001), entre otros, la protección del contenido regional estimula: *a*) la sustitución no competitiva de insumos; *b*) el encarecimiento del producto final; *c*) la creación de una suerte de cuota de insumos con tendencias monopólicas; y *d*) su aprovechamiento para asegurar la adquisición de determinados bienes intermedios. Asimismo, Krishna y Krueger (1995) afirman que las RO pueden privilegiar los encadenamientos industriales de la zona en detrimento de la competitividad.

Ju y Krishna (1998) distinguen las RO de los insumos y de aquellas que se aplican a los productos finales, y concluyen que ese régimen estimula a un tiempo la creación de comercio de productos finales y la desviación de insumos. La simulación de una ZLC exenta de reglas de origen autoriza a Ju y Krishna (1996) una conclusión categó-

de las uniones aduaneras. Las dificultades de este segundo esquema en América Latina en la década de 1980, ampliamente conectadas con el agotamiento de la estrategia de sustitución de importaciones, estimulan la creación de zonas de libre comercio y su autonomía teórica. Este cambio implica la revisión de los significados de la zona de libre comercio, a la cual se atribuye el ser más liberal, flexible y compatible con el multilateralismo. El argumento tiene varias versiones. La primera señala que la falta de igualación de los precios de los bienes importados (característica de la unión aduanera) estimula la competitividad que empuja los aranceles externos del país más protegido hacia abajo. La segunda defiende la hipótesis que sostiene que en una zona de libre comercio, el país con las barreras más elevadas tiende a reducir los aranceles hacia terceros una vez que decae la influencia política de sus industrias de importación (Richardson, 1993). Otros autores destacan que la creación de las zonas de libre comercio no incrementa la capacidad de represalia de sus miembros (Kennan y Riezman, 1990), al revés de las uniones aduaneras, que estimulan el recurso a la protección y dificultan el multilateralismo (Krugman, 1991). Estas conjeturas sugieren que la zona de libre comercio reduce los riesgos de desviación de comercio.

³ Para los efectos conexos de la aplicación de las RO, véanse Krishna e Itoh (1988); Wonnacott (1991); La Porta *et al.* (1996); Palmetier (1995); Lopez-de-Silanes *et al.* (1996).

rica: la ausencia de RO estimula la creación de comercio. Desde posiciones similares, Augier, Gasiorek y Lai-Tong (2003) comparan dos ZLC, una provista de RO tradicionales y otra dotada de reglas de acumulación entre países; su principal resultado es que el primer acuerdo reduce en poco más de 50% el intercambio comercial esperado. Estevadeordal (2000) comprueba que el régimen de origen del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) responde a los mismos factores de política económica que los aranceles. Finalmente, Suominen (2003; 2004) llega a conclusiones equivalentes respecto de la Unión Europea.

Para validar el argumento proteccionista, la mayoría de los autores consideran el diferencial de precios de los insumos regionales e internacionales. El núcleo del argumento puede resumirse en un enunciado: si las RO protegen los productos intermedios menos eficientes de la zona, entonces la sustitución de insumos debe ser anticompetitiva y perjudicial para el bienestar. En consecuencia, la toma de decisiones buscará reducir o incluso eliminar los requisitos de origen. La lógica de este argumento, empero, es influida por algunas simplificaciones que socavan su sensibilidad frente a los casos reales. Entre las insuficiencias está la exclusión de: *a*) la inversión, variable dinámica que puede determinar los efectos anticompetitivos y hacer que sean compensados por la creación de inversión⁴; *b*) el salario, relevante en las ZLC con amplias disparidades en el ingreso; y *c*) los costes administrativos, onerosos sobre todo en los llamados *spaghetti bowls* (entrecruzamiento de acuerdos)⁵. Las secciones siguientes examinan la importancia de estas variables y buscan definir las consecuencias teóricas de la extensión del argumento estándar.

Argumento estándar

Para los propósitos de este trabajo es necesario ante todo formalizar el argumento estándar sobre los efectos proteccionistas de las RO. Según el modelo básico⁶, A es el fabricante de un producto final (Pf) y B el fabricante de uno de sus insumos (I²), ambos localizados en dos países distintos de una zona de libre comercio. Se supone

⁴ Entre los estudios que se ocupan de este aspecto figuran: Jensen-Moran (1996); Hirsch (2002), y Estevadeordal y Suominen (2005). Los autores señalan que la potencial intensificación del abastecimiento local lleva a los gobiernos a utilizar las RO para estimular la inversión productiva.

⁵ Sobre los costos administrativos, véanse Koskinen (1983); Herin (1986); Cadot *et al.* (2002); Cornejo y Harris (2007). Estos últimos observan que la proliferación de RO determina “comportamientos estancos” que no permiten la acumulación transversal de insumos.

⁶ Krueger (1993) enuncia un modelo similar, y numerosos autores lo contienen de manera implícita.

que el proceso productivo incluye los insumos I^1 , I^2 y I^3 , donde el valor de I^2 es igual a una quinta parte del coste neto (C_n) del producto final (obsérvese que la mano de obra T y el capital C son constantes):

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

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

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

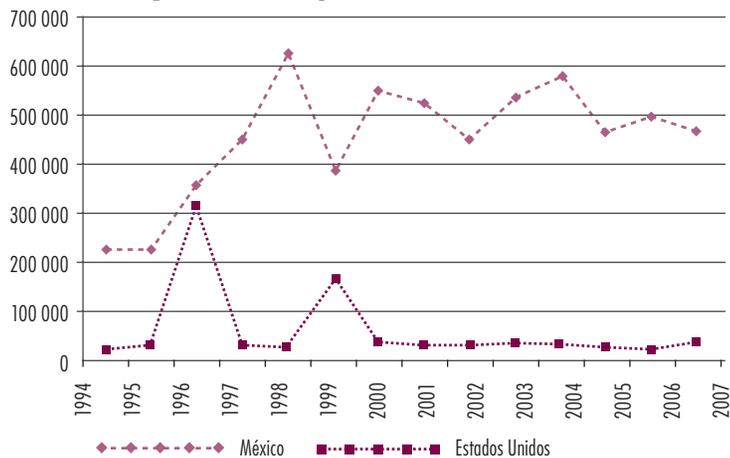
Según este modelo, las RO constituyen una normativa básicamente anticompetitiva. Aun si I^2 tiene un valor igual o inferior a I^* , las RO pueden considerarse proteccionistas.

Salario como variable explicativa

Para activar el salario como variable explicativa, tomemos en cuenta la industria de textiles y vestimenta del TLCAN, rama cuyas reglas de origen son consideradas por diversos analistas como particularmente anticompetitivas⁷. Según la gráfica 1, las importaciones mexicanas de algodón registran un aumento constante entre 1994 y 1998, mientras que las adquisiciones estadounidenses del mismo producto sufren una pronunciada desaceleración y, salvo por el periodo 1995-1996, se mantienen en niveles relativamente bajos. La gráfica 2 muestra el simultáneo aumento de las importaciones estadounidenses de un tipo de prenda confeccionada en México con algodón importado (partida 84151); el cuadro 1 compara las curvas de las importaciones mexicanas de algodón sin hilar y de las exportaciones de la prenda de algodón a los Estados Unidos. El coeficiente de correlación para el periodo 1994-2007, 0.834, refleja el estrecho vínculo entre uno y otro flujos.

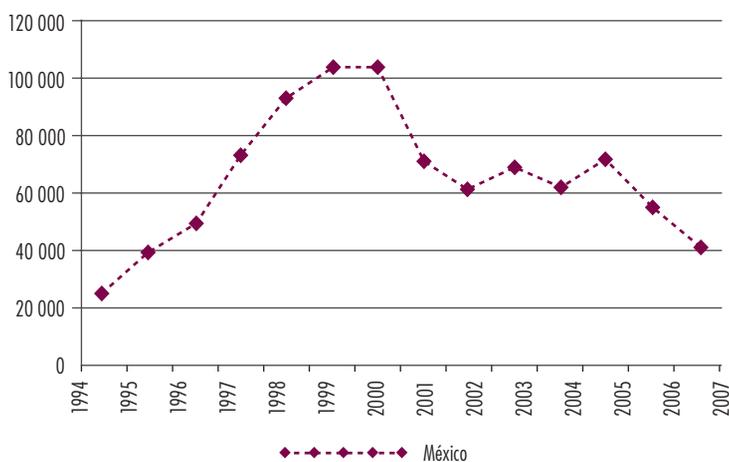
⁷ Entre los autores que defienden esta conjetura, véanse Davis (1992); Hufbauer y Schott (1993), OIT (1997); Weintraub (1997: 44). Según la OIT, el régimen de origen del TLCAN puede reducir los costos de producción de las empresas estadounidenses. Más adelante, sin embargo, se contradice cuando afirma que el sistema de origen “constituye un elemento proteccionista [que] sin duda empeorará la situación para el resto del mundo” (1997: II.2.5).

Gráfica 1
Importaciones de algodón 1994-2007 (miles de dólares)



Fuente: Badecel, CUCI Rev. 3, Grupo 263.

Gráfica 2
Estados Unidos: Importación de prendas de algodón de México (miles de dólares)



Fuente: Badecel, CUCI Rev. 3, Grupo 263.

Cuadro 1
México: Importaciones de algodón y exportación de prendas de algodón a EEUU (miles de dólares)

| | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2001 | 2003 | 2005 | 2007 |
|---------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|------------------------------------|---------|---------|---------|
| Importación A | 231 166 | 231 366 | 358 322 | 453 741 | 627 392 | 392 207 | 523 200 | 543 588 | 467 299 | 469 537 |
| Exportación P | 16 771 | 24 823 | 45 621 | 60 164 | 98 131 | 85 025 | 81 211 | 65 603 | 75 839 | 44 043 |
| | | | | | | | Coeficiente de correlación: 0.8341 | | | |

Fuente: Gráficas 1 y 2.



La información recabada sugiere que el TLCAN genera un proceso de sustitución de proveedores de algodón en dos sentidos: *a)* los productores mexicanos absorben gran parte de las importaciones de bienes intermedios (algodón) que antes adquirirían las firmas de los Estados Unidos; *b)* el país del Norte aumenta las importaciones de productos finales mexicanos, presumiblemente sustituyendo a los proveedores externos a los Estados Unidos.

¿Qué función desempeñan las RO preferenciales en este doble proceso? Una respuesta exhaustiva excedería los propósitos del presente artículo; aquí interesa sobre todo que la sustitución de insumos y de productos finales se explica mayormente por el valor de la subcontratación y ésta, a su vez, por las disparidades salariales del TLCAN. Para captar ese fenómeno desagreguemos la variable laboral en la mayor (o inicial) remuneración por hora en la industria manufacturera (T^1), y la menor (o final) remuneración (T^2), ambas en los Estados Unidos. Si activamos los valores T en la ecuación 2 tenemos dos casos extremos. En el primero, la diferencia de precios de los insumos regionales e internacionales es superior a la diferencia de salarios de un país miembro con respecto a otro de la misma zona ($I^* - I^2 > T^1 - T^2$). En el segundo, la diferencia de precios internos y externos es inferior a la diferencia de los salarios intragrupo ($I^* - I^2 < T^1 - T^2$).

Sólo en el primer caso (o primer tiempo), las RO pueden causar desviación de comercio y esto ocurre porque la norma agrava los costes de producción mediante la sustitución anticompétitiva de insumos. En el segundo caso, en cambio, la sustitución de proveedores está guiada por la búsqueda de mayor competitividad por medio del aprovechamiento de los menores salarios regionales. Si la diferencia de salarios es importante, la norma resulta secundaria para explicar la sustitución de proveedores y se subordina al conjunto de factores de la optimización.

Las particularidades del régimen norteamericano ilustran esta segunda afirmación. Las reglas estadounidenses ofrecen ventajas arancelarias a la maquila mexicana (gravada con poco más de 4%) muy superiores a la oferta asiática (56% de imposición) e incluso a la centroamericana (14% antes de la entrada en funciones del Tratado de Libre Comercio Centroamérica–República Dominicana, CAFTA–DR)⁸. Sin embargo, dado que el salario en la industria manufacturera de México es ocho veces

⁸ El Tratado entró en funciones en diferentes fechas: El Salvador ratificó el CAFTA–DR en diciembre de 2004; Guatemala y Honduras, en marzo de 2005; los Estados Unidos, en junio de 2005; Nicaragua, en octubre de 2005; Costa Rica sometió la ratificación a un referéndum realizado el 7 de octubre de 2007.

inferior al estadounidense, esta variable se constituye como el principal vector de la sustitución de proveedores.

Complicaciones administrativas de las RO

La intrincada técnica de las RO se inicia con sus tres métodos de cálculo. El cambio en la clasificación arancelaria (CCA), la regla más utilizada, confiere origen al producto que resulta de una sustancial transformación o “salto” a un capítulo (o partida) desde cualquier capítulo (o partida) distinto del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (SA)⁹. Si la mercancía no cumple con ese requisito, la firma dispone de dos métodos adicionales. El valor de transacción (VT) o coste neto (CN) se utiliza principalmente en el caso de productos químicos, calzado y maquinaria. Para su cálculo se emplea la fórmula:

$$\text{VCR} = \text{VT} - \text{VMN} / \text{VT} \cdot 100$$

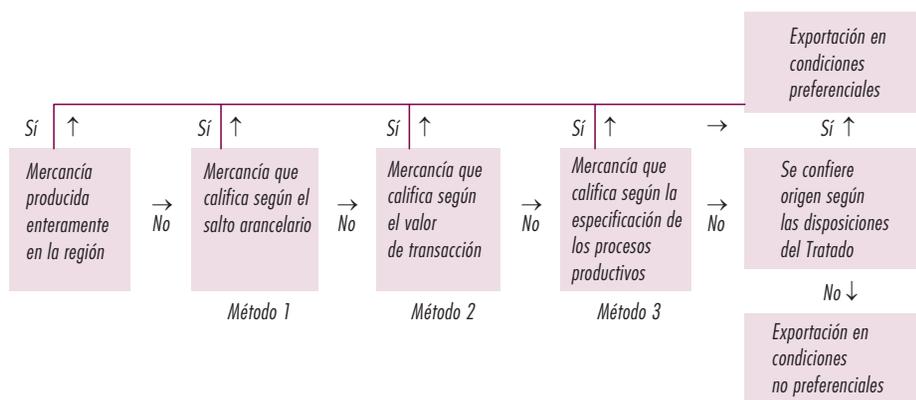
donde VCR representa el valor del contenido regional y VMN el valor de los materiales no originarios (el CN emplea la misma fórmula ajustando el VCR al porcentaje establecido en el acuerdo)¹⁰. Si aun con el segundo método la mercancía no califica, la firma puede apelar a una tercera, denominada *acumulación*. Ésta confiere origen al producto cuyos insumos emplean materiales intermedios de fuera del área. Utilizada en menores casos, se obtiene mediante la desagregación del proceso productivo en partes identificables, con la finalidad de rescatar los insumos y costes intermedios del área¹¹. La relación de estos métodos puede verse como un flujograma de opciones simples (figura 1).

⁹ Por ejemplo, si un embrión de bovino importado (subpartida 05.11.99) procrea un novillo (subpartida 01.02.10), éste puede ser exportado como mercancía nacional por el salto del capítulo 05 al 01. Este método es utilizado en alrededor de 90% de los casos por considerarse más confiable. Sin embargo, la inexistencia de un referente fijo sobre el cambio en los dígitos provoca la proliferación de casos especiales.

¹⁰ En el caso de la exportación de muebles de madera al TLCAN, el contenido regional mínimo es 60% si aplica el valor de la transacción, o 50% según el coste neto. Si la mercancía contiene partes foráneas no puede calificar dentro del primer método porque ambos se encuentran en el mismo capítulo del SA (9401.69 y 9401.90, respectivamente). Pero el segundo puede conferirle origen si el valor de la transacción del producto final es 10 dólares y cuatro dólares los insumos externos: $60 = 10 - 4/10 \cdot 100$.

¹¹ El cálculo basado en la especificación de los procesos productivos contabiliza las operaciones industriales de la fabricación del producto, lo que hace necesario un acuerdo previo sobre las descripciones de estos procesos industriales.

Figura 1
Etapas en la determinación de origen



Sin embargo, la elección de uno u otro métodos no es similar en todos los acuerdos. La ALADI prevé sólo el CCA. El TLCAN, cuyo régimen está plagado de reglas específicas, reconoce este método, pero también la determinación del país donde se fabrican los componentes extranjeros, el lugar del embalaje y de la última etapa de manufactura. En este acuerdo la elección se sujeta a una jerarquía de seis reglas (figura 2)¹².

Figura 2
Jerarquía de las reglas de origen estadounidenses en textiles y vestimenta

| | | | |
|--------------------------------|----------|--|------------------------|
| Se confiere origen al producto | 1ª Regla | Productos enteramente producidos en el país exportador | |
| | 2ª Regla | Cumple con el CCA (método de cálculo principal) | |
| | 3ª Regla | Incorpora componentes foráneos | |
| | 4ª Regla | Embalaje en un país | Incluye 16 excepciones |
| | 5ª Regla | La operación más importante se realiza en el país exportador | |
| | 6ª Regla | La última operación se realiza en el país exportador | No incluye el corte |

¹² Para las RO específicas del TLCAN en materia de textiles y vestimenta, véase el Anexo A-4 del Tratado. Su normativa representa un nuevo sistema de origen, caracterizado por: *a*) su mayor selectividad, especificidad y detalle; *b*) la importancia de las reglas específicas (su diferenciación puede ir hasta el nivel de ítem arancelario); *c*) se aplica el método CCA de manera versátil; *d*) el criterio de contenido regional se emplea en un tercio de los ítems; *e*) incluye una cláusula de *minimis*, la acumulación y la autocertificación, conceptos poco utilizados en otros acuerdos (Garay y Cornejo, 2001: 10-11).

Mayores complicaciones plantea la superposición de varios acuerdos comerciales, sobre todo cuando varían las especificaciones de origen, los procedimientos aduaneros, los mecanismos de solución de controversias, las funciones de los comités especiales, la forma de administración de requisitos, o las oportunidades para flexibilizar la regla de un producto. Las complicaciones se amplían, si cabe, cuando existen numerosas canastas arancelarias. Estos casos no son raros; cuando una firma mexicana exporta filamento sintético (incluido en la fracción 54 011 001) a los países con los que no tiene acuerdos, su producto enfrenta un arancel NMF de 18%. Cuando se ampara en los acuerdos de libre comercio, los aranceles son: cero (al final del periodo de transición) en los casos del TLCAN, el TLC Costa Rica, el TLC Chile, el TLC Nicaragua, el TLC Unión Europea y el TLC Israel; 2.5% en el TLC Bolivia; 4.5% y 5.5% en el G-3 Colombia; y 12% según la preferencia arancelaria de la ALADI (G-3 Venezuela, por ejemplo).



Estimación de los costos administrativos

Estas complicaciones escapan sin duda al conocimiento promedio de las firmas, aunque no por ello pueden desatenderse. Los gastos en los que puede incurrir la firma con el fin de administrar exitosamente las RO de su producto, incluyen¹³: *a*) la contratación de personal para los trámites de facturación y certificación; *b*) la adaptación de la producción a los requisitos de diferentes RO (con el consiguiente riesgo de sustitución anticompitativa de insumos); *c*) la ocasional contratación de peritos en derecho aduanal (principalmente cuando las autoridades del país importador aducen subfacturación o piden información adicional bajo esta sospecha); *d*) la contratación de asesorías que diseñen las estrategias negociadoras de los nuevos acuerdos o para la revisión de los vigentes; *e*) la mayor vulnerabilidad ante errores administrativos o la información incompleta, poco fiable o dispersa; y *f*) el aumento de los tiempos de respuesta institucional a causa del número de acuerdos y sus especificidades.

¿Cuál es el costo administrativo de las RO desde el punto de vista del exportador? En Brasil, el organismo encargado de ese trámite cobra entre 6 y 20 dólares por cargamento; en Chile, la tarifa asciende a 7 dólares (Estevadeordal y Suominen, 2005). En sus inicios, la tramitación de la documentación en la Asociación Europea de Libre Comercio oscilaba entre 3% y 5% del valor FOB de la mercancía (Herin, 1986); en Finlandia, por su parte, las firmas erogaban entre 1.4% y 5.7% del valor de las exportaciones (Koskinen, 1983). En México, la certificación es gratuita, aunque algunos

¹³ No incluye el desgaste administrativo de los organismos públicos, significativo sobre todo en el caso de los países donde la certificación es gratuita.

estudios sugieren que las exportaciones amparadas en el TLCAN o en otros acuerdos también generan costes no especificados (Cadot *et al.*, 2002)¹⁴.

Con estas variaciones en mente consideremos una empresa mediana cuyo número de operarios y su cifra de negocios coincida con el promedio de los fabricantes mexicanos de fibra sintética (500 trabajadores, US \$10 millones de ventas). En términos generales, el salario de un trabajador administrativo equivale a US \$10 por hora. Para la realización de las actividades asociadas a los diversos trámites de las RO se requieren 10 horas por cada cargamento de 1 000 piezas. Si el precio de cada pieza es US \$10, el cargamento tendrá un valor de US \$10 000 más costos de embalaje y transporte.

Si el cargamento se ampara en un solo acuerdo (o regla o destino preferencial), el costo administrativo equivale a 10 centavos de dólar por pieza; cuando el mismo cargamento se ampara en dos acuerdos distintos (500 piezas cada uno), el costo se incrementa en menos del doble debido a la parcial integración de las actividades administrativas; si exporta bajo dos o más acuerdos, el costo aumenta de acuerdo con un coeficiente (L), el cual designa el límite en la integración de las actividades o la irreductibilidad de algunas tareas.

El caso puede expresarse apelando a (L) y a las ecuaciones 3, 4 y 5. Estas igualdades describen los costes de las RO según el número de mercados de exportación de la firma. El gasto administrativo (G) está en función de (x) o el incremento de los costes como consecuencia de la superposición de regímenes de origen¹⁵.

$$M + G = M_{nd} \quad (3)$$

$$M + (G)_L = M_d \quad (4)$$

$$M_{nd} = M_d - (1)_L \quad (5)$$

M = Mercancía (costo neto).

G = Gasto administrativo.

M_d = Costo neto de la mercancía diversificada.

M_{nd} = Costo neto de la mercancía no diversificada.

L = Coeficiente del aumento de costes administrativos en función del número de mercados.

¹⁴ La Subdirección de Auditoría Fiscal Internacional de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) se encarga de realizar un dictamen anticipado sobre el origen de las mercancías. El documento que emite esa instancia no implica una cesión de obligaciones legales: la firma es la única responsable del trámite y de la autenticidad de la información.

¹⁵ Para simplificar esta igualdad, se consideran los siguientes supuestos: *a*) coste de transporte constante; *b*) calendario de liberalización completo; *c*) ausencia de restricciones especiales, y *d*) márgenes preferenciales no volátiles (no se considera la liberalización extrarregional).

De acuerdo con la ecuación 5, la proliferación de las ZLC puede afectar el precio del producto dentro de una gradación de escenarios. En un extremo, el mercado externo tiene una preferencia suficientemente profunda como para asegurar la rentabilidad de la exportación y, en ese caso, la firma prosigue con la estrategia de exportación apelando a varias ZLC. En el otro extremo, la diversificación es encarecida por el coeficiente (L) hasta el nivel en el que prefiere concentrarse en un solo mercado. Ambos escenarios dependen de la diferencia entre el arancel preferencial y el arancel NMF del país importador.

Obsérvese que no es necesario que el valor de (L) sea elevado; si éste se aproxima al arancel no preferencial del país de destino, el valor de (G^L) reduce la ventaja del acuerdo y éste se convierte en irrelevante respecto de otros factores (tamaño del mercado, costes de transporte, competitividad del producto).

A partir de estas igualdades es posible extraer una consecuencia general. Los *spaghetti bowls* invalidan las previsiones teóricas sobre el comportamiento proteccionista de las RO y ponen de relieve la dimensión administrativa del comercio preferencial. La intención proteccionista, en caso de existir, es rebasada por las elevadas complicaciones del régimen y terminan por afectar a la empresa presuntamente protegida. A diferencia de los aranceles, que en principio contribuyen al ingreso fiscal y buscan proteger la industria incipiente, la exacerbación del gasto administrativo se comporta como un derroche de recursos.

A modo de conclusión

Las propuestas de formalización del presente artículo aluden a situaciones cuyo grado de complejidad no permiten afirmaciones taxativas o su extensión inmediata a otros casos. Teniendo en cuenta esa limitación, podemos formular dos conclusiones principales. Según la primera, cuando los productos negociados en un acuerdo son intensivos en mano de obra y las actividades de subcontratación aparecen guiadas por amplias disparidades en el ingreso, el salario puede adquirir mayor relevancia que el diferencial de precios de los insumos y su correspondiente estrategia basada en las RO. En estos casos, la sustitución de los procesos manufacturados *nunca* implica el aumento de costes de producción, sino la mayor competitividad de la industria. La segunda refiere los significados que tiene la proliferación de ZLC para la cabal comprensión del efecto de las reglas de origen. La superposición de regímenes puede alejar este instrumento de cualquier fin proteccionista, declarado o no. La segmentación del mercado internacional en diferentes acuerdos exacerba el esfuerzo administrativo y la empresa preferirá concentrarse en menos mercados preferenciales.

Ambas conjeturas recomiendan la convergencia de los regímenes originarios y la simplificación de las normas para evitar que generen mayor desgaste en gobiernos y empresas. En el plano teórico, apuntan a la necesidad de abordar los efectos de las RO desde posiciones alejadas de las consideraciones tradicionales del proteccionismo comercial. Con evidencia, sus efectos son más complejos, profundos y sutiles que la mayoría de las normas comerciales vigentes. 

Bibliografía

- Augier, Patricia, Michael Gasiorek y Charles Lai-Tong, *The Impact of Rules of Origin on Trade Flows* (borrador), febrero de 2003.
- Badecel (Banco de Datos Estadísticos de Comercio Exterior).
- Cadot, Oliver, Jaime de Melo, Antoni Esteveordeordal, Akiko Suwa-Eisenmann y Bolorma Tumurchudur, *Assessing the Effect of NAFTA's Rules of Origin* (mimeo), 2002.
- Cornejo, Rafael y Jeremy Harris, *Propuesta metodológica para la convergencia del spaghetti bowl de reglas de origen*, BID-INTAL, Documento de Trabajo núm. 34, septiembre de 2007.
- Davis, Bob, "Sweetheart deals. Pending trade pact with Mexico, Canada has a protectionist air", *The Wall Street Journal*, 22 de julio de 1992.
- Esteveordeordal, Antoni, "Negotiating preferential market access: The case of the North America free trade agreement", *Journal of World Trade*, vol. 34, núm. 1, febrero de 2000.
- Esteveordeordal, Antoni y Kati Suominen, "Las reglas de origen en el sistema mundial de comercio: propuestas en materia de armonización multilateral", *Revista Integración & Comercio*, núm. 23, 2005, pp. 7-58.
- Esteveordeordal, Antoni, José López y Kati Suominen, *How do Rules of Origin Affect Investment Flows? Some Hypotheses and the Case of Mexico*, Working Paper núm. 22, BID-INTAL, noviembre de 2006.
- Falvey, Rod y Geoff Reed, "Rules of origin as commercial policy instruments", *International Economic Review*, vol. 43, núm. 2, mayo de 2000, pp. 393-407.
- Garay, Luis Jorge y Rafael Cornejo, *Metodología para el análisis de regímenes de origen. Aplicación en el caso de las Américas*, Documento de Trabajo núm. 8, BID-INTAL, septiembre de 2001.
- Grossman, Gene M., "The theory of domestic content protection and preference", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 96, núm. 4, noviembre de 1981, pp. 583-603.
- Herin, Jan, "Rules of origin and differences between tariff levels in EFTA and in the EC", Documento de Divulgación núm. 13, Ginebra, AELC, febrero de 1986.
- Hirsch, Moshe, "International trade law, political economy and rules of origin: A plea for a reform of the WTO regime on rules of origin", *Journal of World Trade*, vol. 32, núm. 2, abril de 2002.
- Hufbauer, Gary Clyde y Jeffrey J. Schott, *NAFTA: An Assessment*, Washington D.C. Institute for International Economics, octubre de 1993.
- Jensen-Moran, Jeri, "Trade battles as investment wars: The coming rules of origin debate", *The Washington Quarterly*, vol. 19, núm. 1, invierno de 1996.
- Ju, Jiandong y Kala Krishna, "Firm behavior and market access in a free trade area with rules of origin", *Working Paper* núm. W6857, National Bureau of Economic Research, diciembre de 1998.
- _____, "Market access and welfare effects of free trade areas without rules of origin", *Working Paper* núm. W5480, National Bureau of Economic Research, marzo de 1996.
- Kennan, John y Raymond Riezman, "Optimal tariff equilibrium with customs unions", *Canadian Journal of Economics*, vol. 23, núm. 1, febrero de 1990.
- Koskinen, Matti, "Excess documentation costs as a non-tariff measure: An empirical analysis of the effects of documentation costs", Documento de Trabajo, Estocolmo, Swedish School of Economics and Business Administration, 1983.

- Krishna, Kala y Anne O. Krueger, "Implementing free trade areas: Rules of origin and hidden protection", en J. Levinsohn, A. Deardorff y R. Sterneds (eds.), *New Directions in Trade Theory*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1995.
- Krishna, Kala y Motoshige Itoh, "Content protection and oligopolistic interactions", *Review of Economic Studies*, núm. LV, enero de 1988, pp. 107-125.
- Krueger, Anne O., "Free trade agreements as protectionists devices: Rules of origin", *Working Paper* núm. 4352, National Bureau of Economic Research, 1993.
- Krugman, Paul, "The move toward free trade zones", *Economic Review*, Federal Reserve Bank of Kansas City, noviembre-diciembre de 1991.
- La Porta, Rafael, Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei Shleifer y Robert W. Vishny, "Law and finance", *Working Paper* núm. 5661, National Bureau of Economic Research, julio de 1996.
- Lloyd, Peter, "Rules of origin and fragmentation of trade", en Leonard K. Cheng y Henryk Kierzkowski (eds.), *Global Production and Trade in East Asia*, Boston, Kluwer Academic Publishers, 2001.
- Lopez-de-Silanes, Florencio, James R. Markusen y Thomas F. Rutherford, "Trade policy subtleties with multinational firms", *European Economic Review*, vol. 40, 1996, pp. 1605-1627.
- Mussa, Michael L., "The economics of content protection", *Working Paper* núm. 1457, National Bureau of Economic Research, 1984.
- OIT, "La industria de la maquila en Centroamérica", *Informe para el Seminario Subregional de Empleadores de Centroamérica y República Dominicana*, Guatemala, 21-22 de abril de 1997.
- Palmeter, N. David, "Rules of origin in a western hemisphere free trade agreement", *Trade Liberalization in the Western Hemisphere*, Washington D.C., CEPAL-BID, 1995.
- Richardson, Martin, "Endogenous protection and trade diversion", *Journal of International Economics*, vol. 34, núms. 3-4, mayo de 1993.
- Shibata, Hirofumi, "A theory of free trade areas", en Peter Robson (ed.), *International Economic Integration*, Harmondsworth, Penguin Books, 1971.
- Suominen, Kati, *Rules of Origin in Global Commerce*, tesis doctoral, Universidad de California, San Diego, 2004.
- _____, "Liberalización selectiva en respuesta a la globalización: Las reglas de origen como factores determinantes de las disposiciones sobre acceso a los mercados en los Acuerdos Preferenciales de Comercio", *Integración y Comercio*, BID-INTAL, núm. 19, 7, Buenos Aires, 2003.
- Weintraub, Sydney, *El TLC cumple tres años. Un informe de sus avances*, México, Fondo de Cultura Económica-ITAM, 1997.
- Wonnacott, Ronald J., *The Economics of Overlapping Free Trade Areas and the Mexican Challenge*, Toronto-Washington D.C., Howe Institute-The National Planning Association, 1991.

