

SUBCONTRATACIÓN INTERNACIONAL EN CANADÁ  
COMO MEDIDA PARA FOMENTAR LA INTEGRACIÓN  
ECONÓMICA EN AMÉRICA DEL NORTE  
Comparación con México

*Monica Gambrill* \*

Resulta interesante conocer los aspectos de la política de desarrollo industrial de Canadá relacionados con el fomento de la subcontratación internacional, no sólo porque ese país enfrentó la misma problemática que México —de transitar de la sustitución de importaciones a la apertura comercial, inmersos ambos en procesos de creciente integración económica con Estados Unidos—, sino también porque actualmente está adoptando la misma respuesta que México, basada en el fomento de la subcontratación internacional como vehículo para promover las exportaciones manufactureras. Los notorios paralelismos entre los programas especiales adoptados en ambos países para promover este tipo de producción hacen irresistible la tentación de comparar ambos casos y, también, dadas las diferencias estratégicas entre los dos en cuanto al peso relativo de dicha subcontratación.

En este artículo, se examinarán cinco momentos distintos en el proceso de apertura de Canadá hacia la subcontratación internacional

\* Investigadora titular. Coeditora de la revista *Norteamérica* en el Centro de Investigaciones de América del Norte, CISAN.

con empresas estadounidenses, explicando en qué consisten los programas implementados. En cada una de estas coyunturas, se hará una breve referencia a las políticas paralelas adoptadas en México, destacando las principales semejanzas y diferencias, pero sin explayarnos en una comparación puntual, por haberlo hecho anteriormente en otros escritos. La pregunta detrás de esta comparación es, ¿hay una creciente convergencia entre las dos estrategias, canadiense y mexicana, o se caracterizan más por sus diferencias?

El análisis de políticas canadienses inicia a partir de 1965 con el Auto Pact, cuyo programa correspondiente en México que inició ese mismo año fue la Industria Maquiladora de Exportación (IME). Luego en 1989, el Canada-US Free Trade Agreement (CUSFTA) —en la medida en que cambió las reglas anteriores de la subcontratación automotriz—, mismo que se amplió en 1994 para conformar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), incluyendo a México —en tanto que afectó a la IME—. En tercer lugar, se verá la manera en que ambos países se adaptaron a las nuevas reglas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) sobre la importación temporal de bienes intermedios provenientes de terceros países. Cuarto, la creación de zonas de libre comercio en ambos países para acceder a este mismo tipo de bienes. Y quinto, la desgravación unilateral de importaciones permanentes provenientes de terceros países, que se implementó en México en 2009 y en Canadá en 2010, en ambos casos orientada a proveer insumos para la subcontratación internacional.

Antes de proceder con el estudio, es importante comprender que estas políticas canadiense y mexicana complementan lo que ha sido la política comercial de Estados Unidos a partir de los años ochenta del siglo pasado, encaminándose así los tres países hacia una progresiva integración económica regional. Esto se debe a que Estados Unidos ha privilegiado la importación de bienes de consumo finales, por encima de la importación de bienes intermedios que podrían utilizarse para producir bienes finales, porque la producción en el extranjero suele realizarse por las mismas empresas estadounidenses, bajo el esque-

ma de la subcontratación internacional de empresas extranjeras que pueden realizar el trabajo a menor costo, de esta manera acrecentando su competitividad, o bajo el esquema de las zonas de libre comercio.

## EL AUTO PACT Y LA IME

En 1960, el gobierno canadiense nombró una comisión para analizar las causas de la crisis en que se encontraba su industria automotriz, debido al creciente déficit de la cuenta corriente correspondiente a este sector. El resultado, llamado *Reporte Bladen*, ubicó la causa principal del problema en la pequeña escala de su producción, dado el tamaño insuficiente de su mercado interno y su relativa incapacidad para exportar; sugirió la integración con el mercado estadounidense como solución, aprovechando las mayores economías de escala que esto permitiría para lograr una producción eficiente, tanto de vehículos terminados como de autopartes. El resultado de las negociaciones al respecto con Estados Unidos fue el Automotive Products Trade Agreement, o el Auto Pact, que inició en 1965.

Dicho acuerdo no sólo abrió el mercado canadiense a las importaciones de productos automotores, sino, sobre todo, garantizó que hubiera un mínimo de contenido canadiense en las exportaciones de esta rama industrial; o sea, estableció mínimos obligatorios de valor agregado en Canadá para asegurar que sus automotrices no decaerían en ensambladores de partes importadas. Posteriormente, el gobierno estableció de manera informal el requerimiento adicional de que dicho contenido nacional aumentara año tras año, lo que aseguró el desarrollo progresivo de dicha industria. A cambio de estas dos condiciones, el gobierno canadiense eximió a las empresas automotrices del pago de aranceles sobre la importación de autos y autopartes provenientes del resto del mundo. Esta última condición se comprende a la luz de la naturaleza global de la industria automotriz estadounidense [Holmes, 2004].

Desde el principio, fueron las tres grandes empresas automotrices estadounidenses las que iniciaron la producción de automóviles en Canadá, mediante el establecimiento de sucursales allí para abastecer el mercado nacional. Luego, la subcontratación de estas sucursales por las matrices estadounidenses se estableció sobre la base de una fracción arancelaria estadounidense que se cobraba sobre el contenido canadiense en los productos exportados a Estados Unidos, pero no sobre el contenido estadounidense que se retornaba [Holmes, 2004].

El Auto Pact ofreció un mejor arreglo todavía: el acceso libre al mercado estadounidense de los bienes automotores de las compañías inscritas en este programa a cambio de su derecho de importar libremente bienes provenientes del resto del mundo a Canadá. Las transnacionales estadounidenses querían esto porque ya habían especializado su producción de modelos de automóviles y de autopartes en distintos países del mundo; para racionalizar sus operaciones canadienses, necesitaban importar autos y autopartes de sus sucursales en otros países, tanto para abastecer la producción de aquellos modelos en que se especializaba Canadá, así como también para ampliar la variedad de su oferta en ese país [Holmes, 2004: 9].

En el año 2000, automotrices japonesas y europeas no incluidas en el Auto Pact interpusieron una demanda en la OMC en contra de este programa, argumentando que violaba el principio de la nación más favorecida (NMF); se falló en contra de Canadá, por lo que el programa se canceló un año después. Este fallo no se debió a las reglas canadienses que permitían que cualquier compañía automotriz del resto del mundo podría invertir en Canadá y, eventualmente, convertirse en productor favorecido por el Auto Pact; tampoco a las reglas estadounidenses, pues, si bien se implementó este acuerdo sobre una base estrictamente bilateral, Estados Unidos había conseguido un permiso especial del Acuerdo General de Comercio y Aranceles (GATT, por sus siglas en inglés) para ello. Más bien, el problema comenzó después, con las nuevas condiciones del comercio sectorial establecidas por el CUSFTA y el TLCAN [Holmes, 2004: 10-11].

Antes de pasar al apartado donde se analiza la influencia de estos dos acuerdos de libre comercio sobre el comercio de productos automotores y la subcontratación internacional en general, hay que comparar los puntos clave que distinguieron la IME del Auto Pact.

La principal diferencia, aparte de que la IME no se restringía a un solo sector manufacturero, es que no solo garantizaba contenido nacional mínimo alguno para México, sino que permitía la proveeduría de bienes intermedios provenientes del resto del mundo. Los bienes finales exportados por la IME pagaban aranceles en Estados Unidos sobre el valor agregado en México que, según el criterio de la fracción especial 807 (luego 9802.00.80) del código arancelario estadounidense, incluía todo lo que no provenía de Estados Unidos. Incluso, esta fracción gravaría los bienes intermedios estadounidenses retornados a su país de origen si es que se hubiese transformado en México más allá de su simple ensamblaje.

Todas estas condiciones conspiraban para desincentivar el aumento del contenido nacional y la evolución de los procesos manufactureros realizados en México, más allá del ensamblaje de insumos importados. Por ello, aunque la IME creció enormemente, nunca logró aumentar el porcentaje de los insumos mexicanos dentro del total de los insumos utilizados más allá de 3% [INEGI, varios años]. En este sentido, el contraste con el programa canadiense es notorio porque, si bien las pequeñas empresas canadienses de autopartes tenían que competir ferozmente entre sí para vender sus productos a las grandes ensambladoras de Auto Pact, éstas a su vez estaban obligadas a comprar montos crecientes de contenido nacional, por lo que la industria automotriz canadiense creció y se hizo competitiva.

#### SUBCONTRATACIÓN INTERNACIONAL BAJO EL CUSFTA Y EL TLCAN

El CUSFTA, que entró en vigor en 1989, coexistió con el Auto Pact, pero el acuerdo de libre comercio creó un marco de reglas diferentes

de las establecidas por el comercio manejado en el sector automotriz. Por ejemplo, en vez del criterio de contenido nacional canadiense, el CUSFTA adoptó el de “contenido regional” canadiense/estadounidense para determinar qué bienes merecían trato preferencial. Bajo este acuerdo, los bienes automotores que cumplían con el criterio de 50% de contenido regional podrían venderse, sin aranceles, en cualquiera de los dos países [Holmes, 2004: 17].

Como consecuencia, algunas empresas automotrices que se habían ido a Canadá para obtener acceso al mercado protegido, pudieron reubicarse en Estados Unidos y exportar a Canadá —aunque las afiliadas al Auto Pact tenían que quedarse en Canadá para seguir cumpliendo con el porcentaje acordado de contenido nacional canadiense—. Cuando este programa se discontinuó, la reestructuración de la industria automotriz canadiense se aceleró, mandando procesos intensivos en valor agregado a Estados Unidos y dejando ensamblaje y producción de autopartes de menor valor agregado en Canadá [Holmes, 2004: 12].

Otras medidas tomadas por el CUSFTA que sellaron el futuro del Auto Pact fueron las siguientes: por un lado, evitó que este programa se expandiera a nuevas empresas; y por otro, prohibió la práctica de devolver aranceles a aquellas automotrices asiáticas y europeas que cumplían voluntariamente con los requisitos de contenido nacional del Auto Pact, para hacer méritos con el gobierno canadiense y asegurar su futuro ingreso al programa. De esta manera, empresas no miembros del programa perdieron la esperanza de ingresar y, también, el acceso ya logrado a la libre importación de terceros países, vía devolución de aranceles, que para ese entonces era el principal beneficio del Auto Pact, ya que el CUSFTA les garantizaba acceso al mercado estadounidense. Esta obligación de pagar aranceles canadienses sobre importaciones de terceros países restaba ventaja competitiva a las empresas que se habían quedado fuera del Auto Pact [Holmes, 2004: 18].

El TLCAN, cuando entró en vigor en 1994, complicó aún más la situación de las empresas no afiliadas al Auto Pact, al aumentar el requi-

sito de contenido regional para productos automotrices a 60 o 62.5% [Trade Links/Lazos Comerciales, 2009], porque obligaba a las empresas asiáticas y europeas a comprar o fabricar más en América del Norte si querían vender sus productos sin aranceles en el mercado estadounidense. Esto reducía aún más su competitividad porque podrían incorporar todavía menos contenido proveniente de terceros países en sus exportaciones a Estados Unidos, ya sea vía importaciones de vehículos, o autopartes de sus otras sucursales en el resto del mundo.

Por todas las razones mencionadas, empresas de Japón y Europa interpusieron una demanda ante la OMC (y la ganaron), basada en el argumento de que el Auto Pact los discriminaba, en violación de los principios de NMF y Trato Nacional [Johnson, 2004: 79-86]. Por ello, debió terminarse el primer ejercicio en subcontratación internacional entre Canadá y Estados Unidos. Sin embargo, continuó la producción integrada en la industria automotriz entre Estados Unidos y Canadá —ahora regida por las reglas de libre comercio— precisamente por los avances logrados en la etapa de comercio administrado bajo el Auto Pact.

La inclusión de México dentro de este comercio internacional de vehículos y autopartes no tuvo que esperar al TLCAN; había iniciado con el Auto Pact y continuó expandiéndose con el CUSFTA, aunque creció más rápidamente en la relación bilateral con Estados Unidos que con Canadá debido a la IME [Appel, 2004: 23-40]. Aunque la base legal de la IME también tuvo sus encuentros con la ley, al igual que el Auto Pact, iniciando una serie de ajustes en los programas mexicanos orientados a la subcontratación internacional. La IME estaba sentenciada a desaparecer debido a las nuevas reglas de libre comercio negociadas por el TLCAN, aunque esto no sucedió por una serie de razones que se explicarán a continuación.

El TLCAN programó la eliminación de la IME en México, de conformidad con nuevas reglas del GATT y la OMC, junto con la desaparición del Programa de Importación Temporal para la Exportación (PITEX) que también funcionaba sobre la base de las importaciones temporales de bienes intermedios a cambio de requisitos de desempeño. Sin

embargo, el calendario programado para la paulatina desaparición de estos requisitos de desempeño —la prohibición de vender en el mercado nacional en el caso de la IME y la obligación de exportar por lo menos 30% de la producción en el caso del PITEX— no se completó. El gobierno de México suspendió la aplicación de dicho calendario cuando la OMC decidió que no prohibiría dichos requisitos de desempeño si, a cambio de éstos, sólo se difería el pago de aranceles en vez de eximirlos. En el caso de la IME, se suspendió el calendario de creciente acceso al mercado mexicano en 70% de la producción, por lo que su porcentaje mínimo de exportaciones se congeló en 30%, que es el mismo que para el PITEX [Gambrill, 2002: 96].

De esta manera, los dos programas especiales en México empezaron a funcionar bajo los mismos requisitos y, de hecho, se llegaron a fusionar a finales de 2005 en la nueva IMMEX (Industria Manufacturera Maquiladora y de Servicios de Exportación), programa que mantenía el derecho a realizar importaciones temporales de terceros países libres de aranceles [Gambrill, 2008a: 317]. Este derecho a las importaciones temporales asegura que las empresas en México tengan libre acceso a bienes intermedios de todo el mundo, lo que constituye un aspecto clave para aumentar la competitividad de la subcontratación internacional, porque de ninguna manera les sería igual tener que comprar todos sus insumos localmente o pagar aranceles sobre su importación.

Al igual que el Auto Pact, sólo las empresas inscritas en la IME y el PITEX, ahora IMMEX, tenían y tienen derecho a realizar importaciones temporales de bienes intermedios a cambio de requisitos de exportación. A diferencia del Auto Pact, el contenido de terceros países incorporado en las exportaciones de estos programas está sujeto al pago de aranceles en Estados Unidos. Seguramente las empresas estadounidenses preferirían no tener que pagar nada pero, a pesar del arancel, la subcontratación internacional se traduce en ahorros atractivos porque, como se ha visto anteriormente, los aranceles estadounidenses sobre la importación de los bienes finales son menores que sobre bie-

nes intermedios; y se calcula el arancel correspondiente al contenido proveniente de terceros países sobre la base de la tasa menor, correspondiente a los bienes finales en que se incorpora.

A diferencia de Estados Unidos, la política comercial de Canadá se basó en la protección de su mercado interno de los bienes estadounidenses subcontratados en el extranjero. En el CUSFTA, Canadá excluyó los productos de la subcontratación internacional estadounidense de sus preferencias; y en el TLCAN, aun cuando tuvo que admitir los productos subcontratados en México, Canadá dio trato más favorable a los que cumplían con las reglas de origen con base en el contenido mexicano-canadiense que a aquellos que requerían de contenido estadounidense para calificar como producto regional [Gambrill, 1996: 78-79].

O sea, Canadá favoreció la incipiente subcontratación de sus propias empresas en México e impuso aranceles más altos, periodos de desgravación más largos, y algunas barreras no arancelarias sobre los productos subcontratados por compañías estadounidenses en México. El objetivo de estas medidas fue darse tiempo para promover la producción de sus propios bienes intermedios, junto con procesos de subcontratación internacional en México y, mientras tanto, desincentivar la importación de productos estadounidenses subcontratados en México [Gambrill, 1996: 83].

México no aprovechó el TLCAN para promover, como Canadá, la producción de sus propios bienes intermedios para la subcontratación internacional. A pesar de que el TLCAN desgrava todo el contenido mexicano que se agregue a los bienes de exportación, las empresas maquiladoras en la IME/IMMEX suelen no utilizar insumos mexicanos [Gambrill, 2008b: 42-43]. Al no cumplir con las reglas de origen del TLCAN, debido a su alto contenido de terceros, no se utiliza el TLCAN para realizar sus operaciones de importación y exportación.

Más bien, la IME/IMMEX siguen funcionando como antes, mediante el sistema de importación temporal de insumos a México y exportación de los bienes finales bajo la fracción especial del código arancelario estadounidense que caracterizó a las empresas maquiladoras

entre 1965 y 1994. Esto, en caso de que se destinen al mercado estadounidense pero si su destino final es otro país, pueden importarse temporalmente a Estados Unidos (sin aranceles sobre la parte correspondiente a terceros países) y luego reexportarse desde allí.

De todas maneras, el TLCAN desgrava el contenido mexicano, aun cuando entre a Estados Unidos bajo la fracción arancelaria especial para la subcontratación internacional. Si bien esto elimina la restricción que existía anteriormente sobre el tipo de transformación que podría realizarse con los bienes intermedios estadounidenses, el hecho de que éstos también se han desplazado por bienes intermedios asiáticos, reduce la relevancia que esto hubiera podido tener. Ahora, los bienes intermedios son asiáticos y el reto es aumentar el grado de transformación que se realiza con ellos, incluso transformándolos a tal grado que el producto final cumpla con las reglas de origen del TLCAN para, así, eliminar los aranceles que aún existen sobre el contenido de terceros países en las exportaciones mexicanas.

Por todas estas razones, se puede decir que la IME no preparó la industria maquiladora para aprovechar el libre comercio en la misma medida que lo había hecho el Auto Pact canadiense: nunca obligó a las empresas extranjeras participantes en el programa a incorporar insumos mexicanos en sus exportaciones, sino que, por lo contrario, se basó en un sistema de exportación que lo desincentivó, cobraba aranceles sobre todo el valor agregado localmente; además del impedimento total a la evolución de actividades más sofisticadas de transformación manufacturera que implicó el cobro de aranceles sobre los insumos estadounidenses retornados, en caso de que éstos se hubiesen transformado más allá del simple ensamblaje.

Por haber limitado la maquila internacional de esta manera durante tantas décadas, las empresas mexicanas no se habían preparado para aprovechar las oportunidades potenciales del TLCAN, a saber: la posibilidad de sustituir la importación de bienes intermedios provenientes de terceros países por bienes intermedios nacionales. Por ello, la subcontratación internacional en México continuó utilizando el sis-

tema de importaciones temporales, en vez de las reglas de origen regionales. Y si bien es cierto que la dependencia de bienes intermedios asiáticos no implica restricción alguna sobre el grado de transformación que se puede realizar con ellos, suelen ser insumos que no requieren de procesos manufactureros adicionales, así que la tendencia ha sido seguir como ensamblador de insumos importados. En el último apartado se verá la manera en que el gobierno mexicano aborda esta tarea pendiente.

#### EXENCIÓN DE ARANCELES EN CANADÁ *VERSUS* IMPORTACIÓN TEMPORAL EN MÉXICO

El propósito de este apartado es describir la evolución de diferentes programas en Canadá que, en su conjunto, proporcionan estímulos equivalentes a los de la IMMEX mexicana para las empresas allí involucradas en la subcontratación internacional. Para ello, primero hay que definir algunos términos; luego, reconstruir la historia del lento desenvolvimiento de los programas canadienses que son relevantes para la subcontratación internacional y, finalmente, comparar brevemente estos programas canadienses con los mexicanos.

Ya se ha visto que los programas que regulan la subcontratación internacional en México se basan en el derecho a realizar importaciones temporales de los bienes intermedios que se necesiten para procesar productos de exportación. Empresas canadienses también pueden aliviar el pago de impuestos sobre importaciones de bienes intermedios destinadas a procesar bienes finales para la reexportación posterior; pero no utilizan el mismo término para referirse a este tipo de importaciones que en México.

Allí, el término “importaciones temporales” se refiere al permiso de internar equipo profesional y bienes comerciales para ferias, demostraciones, espectáculos, servicios postventa, realización de contratos temporales, etc.; y no se puede someter estas importaciones a procesa-

miento alguno durante su estancia en el país. Bienes que cumplen con tales condiciones pueden ingresar sin aranceles, aunque normalmente necesitan dejar un depósito para garantizar su reexportación; y esto no los exime del Goods and Sales Tax (GST) —un impuesto nacional canadiense sobre el consumo que se cobra tanto sobre bienes importados como sobre bienes comprados localmente [Export.gov, 2011].

En cambio, los términos “diferimiento” y “exención” del pago de aranceles sobre bienes importados se utilizan desde 1952 dentro del programa de Customs Bonded Warehouses (CBW) que sirve, ya sea para atrasar dicho pago hasta que los productos salen de las bodegas para ingresar al mercado interno canadiense, o para eximir el pago cuando los productos se reexportan. En este segundo caso, el objetivo de los CBW es facilitar el tránsito de bienes a través de Canadá, agregándoles cierto valor durante su estancia mediante la prestación de “servicios básicos” como, por ejemplo, su disolución, limpieza, preservación, recorte, dosificación, empaquetado, prueba, selección, etiquetado y otras acciones comparables. Sin embargo, la legislación prohíbe tajantemente cualquier proceso de transformación manufacturera de estos bienes [Canadian Legal Information Institute, 2008].<sup>1</sup>

Queda claro, entonces, que el CBW se utiliza de una manera muy diferente que los programas mexicanos de subcontratación internacional.

Otro antecedente canadiense que se asemeja al IMMEX sólo en un sentido muy específico es el programa llamado Export Trading House (ETH), en operación desde 1990; su objetivo es permitir a cierto tipo de empresa eximirse, no de los aranceles de importación, sino del pago del GST, y no sobre importaciones, sino sobre compras domésticas. O sea, el propósito del ETH es eximir a las empresas cuyo negocio es la compra de bienes domésticos para su posterior exportación, del GST —siempre y cuando la empresa exporte por lo menos 90% de sus com-

<sup>1</sup> Lo regula la Ley de Aranceles Aduaneros subsección 2(1) del Department of Finance Canada.

pras nacionales y no les agregue nada de valor mediante el procesamiento local [Canadian Legal Information Institute, 2008]—. Entonces, este programa se asemeja a los programas mexicanos sólo en la medida en que ambos exentan las compras locales que se destinan a la exportación del impuesto doméstico de consumo. La diferencia es que en México esto conforma parte auxiliar del programa de la IMMEX, mientras que en Canadá constituye un programa aparte.

La primera instancia de un programa canadiense con el propósito específico de promover la importación de bienes intermedios para la producción manufacturera destinada a la exportación es el Exporters of Processing Services (EOPS), programa que inició el año 1992. Sin embargo, el apoyo que presta es muy limitado porque sólo exime dichas importaciones del pago del GST, no de los aranceles de importación. Lo que es más, dicha exención se permite sólo cuando las importaciones provienen de empresas no residentes, que no puede transferir la propiedad de los bienes a la empresa canadiense registrada en el EOPS; y los bienes importados no pueden consumirse en Canadá sino que tienen que reexportarse en su totalidad dentro de un periodo máximo de cuatro años [Rose, 2010]. El EOPS se limita, entonces, a fomentar la subcontratación de empresas canadienses por empresas extranjeras para que realicen ciertos servicios productivos para la empresa propietaria de los bienes utilizados que mantiene el control del proceso desde el extranjero.

En 1996, el Duty Deferral Program (DDP) da a las empresas participantes la posibilidad de diferir el pago no sólo de aranceles, sino también de penalidades por subvenciones y derechos compensatorios sobre importaciones. No condiciona estos beneficios al requisito de no haber alterado las importaciones mediante algún tipo de procesamiento sino, por lo contrario, permite realizar cualquier tipo de transformación manufacturera con ellas. Cuando estas importaciones se destinan al mercado nacional, se habla de *duty deferral*, concepto que aquí se traduce como “diferimiento del pago de aranceles”, porque no se pagan sino hasta cuando entren al territorio aduanal canadiense; en

cambio, cuando se destinan a la exportación, se habla de *duty relief*, concepto que aquí se traduce como “exención de aranceles” porque nunca resulta necesario desembolsar los aranceles correspondientes [Canada Border Services Agency, 1996a].

El DDP canadiense es aún más flexible que la IMMEX porque no condiciona la libre importación a requisitos específicos de exportación, por lo menos no lo hace por escrito, aunque en la práctica los participantes tienden a exportar 70% de su producción [Virtuosity Consulting, 2009: 87]. Cabe destacar que el programa también es flexible en cuanto a la localización geográfica de las empresas participantes en el mismo, ya que pueden establecerse donde sea. Y cabe señalar que, junto con el DDP, se echó a andar otro programa llamado Duty Drawback Program para devolver los impuestos en caso de haberlos pagado [Canada Border Services Agency, 1996b], pero la exención o el diferimiento siempre resultan preferibles a la devolución.

De esta manera, en 1996, Canadá había creado los programas que, en su conjunto, permiten esencialmente lo mismo que el IMMEX mexicano. Los programas más importantes son el DDP y el EOPS: ambos permiten el uso irrestricto de las importaciones en el proceso de transformación manufacturera de bienes para la exportación; y se complementan entre sí, ya que el primero exime los aranceles de importación, y el segundo, el GST, cuando se combinan los dos programas. Además, existe la posibilidad de que los DDP/EOPS obtengan acceso a las ventajas de los otros programas. Por ejemplo, los CBW que permiten almacenar bienes importados, sin tener que definir de antemano si las importaciones se destinarán al mercado canadiense o a la reexportación; y el ETH que sirve para exentar los insumos nacionales incorporados en las exportaciones del GST.

El hecho de que Canadá no haya puesto en operación la pieza clave dentro de este conjunto de programas, sino hasta 1996, llama mucho la atención porque contrasta marcadamente con México, que empezó a regular la subcontratación internacional más de treinta años antes. Esto se refleja en el número de empresas que operan dentro del DDP

que, hacia 2008, había llegado a 300 [Virtuosity Consulting, 2009: 47], en comparación con las 6 399 empresas IMMEX existentes en México a mediados de ese mismo año [CNIMME, 2008]. O sea, en Canadá, la subcontratación internacional apenas empieza, como complemento de un paulatino proceso anterior de apertura comercial y reconversión industrial; mientras que en México precedió la apertura comercial por tres décadas, por lo que ha dejado su huella en el proceso de reconversión industrial realizado posteriormente.

## ZONAS DE LIBRE COMERCIO EN CANADÁ Y MÉXICO

Aun cuando el conjunto de los programas mencionados provee los mecanismos necesarios para fomentar la subcontratación internacional, más recientemente se han puesto en operación zonas de libre comercio donde se realiza, cada vez más, transformación manufacturera. También México ha adoptado este tipo de legislación, en adición al IMMEX, de manera que ambos países cuentan tanto con programas especiales como con zonas libres. A continuación se analizarán estas zonas libres y los fines para los cuales se utilizan en ambos países.

En el año 2001, Canadá creó el Export Distribution Center Program (EDCP), que es la versión canadiense de las zonas de libre comercio, pero se utilizan sólo para empresas comerciales cuyos ingresos provienen por lo menos en 90% de sus actividades de exportación —no para empresas manufactureras—. La ventaja del programa es que permite la libre importación de bienes, sin aranceles ni GST, así como también la compra de bienes nacionales exentos del GST; pero estos bienes tienen que exportarse en su estado original, sin haberse alterado significativamente mediante procesamiento manufacturero.

Las empresas inscritas en el programa pueden proveer cualquier cantidad de valor agregado a los bienes que manejan, mediante la prestación de “servicios básicos”; o sea, los mismos autorizados a los

CBW, además del reensamblaje de bienes desensamblados para su empacamiento, manipulación o transporte o viceversa. Pero si se quiere realizar servicios no básicos, por ejemplo, ensamblaje de partes o procesos ligeros de manufactura, esto no puede exceder 10% del valor agregado total; o, si excede este límite, entonces el total de valor agregado no puede ser mayor a 20% del valor del producto [Canada Border Service Agency, 2001].<sup>2</sup>

Aun cuando el EDCP resulta más flexible en cuanto a la prestación de servicios no básicos que los CBW y los ETH, los objetivos de todos estos programas se enfocan a cuestiones de logística, relacionadas con el movimiento de mercancía a través del territorio canadiense: almacenamiento cerca del puerto de entrada o salida de los productos, servicios básicos relacionados con su importación o exportación, operaciones limitadas de valor agregado y conexiones de transporte intramodal eficientes.

Por ejemplo, el EDCP en el aeropuerto de Gander, ubicado en Terranova sobre la costa este de Canadá, ofrece un punto intermedio entre Europa y Estados Unidos donde se pueden almacenar bienes indefinidamente, aunque también anuncia que puede procesarse fuera del sitio “sin penalidad”, tal vez en un DDP o EOPS aledaño. También hay uno en el Aeropuerto Internacional de Hamilton, cerca de Toronto, Ontario, que se ubica sobre el corredor Quebec-Chicago, cruzando la frontera internacional entre Windsor y Detroit.

Actualmente se está facilitando aún más este tipo de actividades mediante la creación de lo que se empieza a llamar zonas libres en vez de EDCP, tal vez por su mayor extensión territorial y de diferentes tipos de actividades. En 2010, se inició la construcción de la zona libre Centre Port Canada, que ocupará 20 000 acres al norte del aeropuerto internacional de Winnipeg, Manitoba. La administra una asocia-

<sup>2</sup> La institución destaca que en 2001 también se reformó la legislación de ETH para unificarla con la del EDCP, permitiendo a las empresas exportadoras de productos nacionales agregar hasta 20% de valor en actividades no básicas.

ción no lucrativa, cuyo cometido es convertir la zona en la mejor red logística de abastecimiento de cadenas globales de proveeduría desde Asia para América del Norte; y cuenta con apoyo financiero del gobierno federal canadiense, por medio de las políticas de la Asia-Pacific Gateway and Corridor Initiative y del proyecto de infraestructura Building Canada, además de una variedad de apoyos de autoridades locales y provinciales.

Winnipeg constituye la penúltima ciudad en el corredor del TLCAN, que parte del puerto de Lázaro Cárdenas, en el Pacífico mexicano, y termina en Churchill, en la costa oeste de la Bahía de Hudson del Ártico canadiense [North America's Corridor Coalition, 2006]. El plan de desarrollo de Centre Port Canada contempla ligar las pistas del aeropuerto internacional de Winnipeg directamente a depósitos camioneros y ferrocarrileros, algunos de los cuales ya existen, y mejorar las interconexiones entre la red de carreteras que conectan este punto central de Canadá hacia el sur y el oeste; o sea, hacia la supercarretera TLCAN, hacia los puertos de Vancouver y Prince Rupert y, por esta vía, hacia el inicio de los corredores del Pacífico y de Canamex que corren hasta Tijuana y Guaymas, respectivamente [Gobierno de Canadá, 2010].

En Winnipeg también se intersectan dos vías de ferrocarril, este-oeste y norte-sur. Hacia el norte, la vía llega hasta Churchill, donde se planea inaugurar una vía marítima a Murmansk, Rusia, además de un puente aéreo que puede ponerse en operación a través del Ártico, conectando el aeropuerto de Winnipeg con el de Krasnoyarsk, en el norte de Rusia —y, de allí, por ejemplo, a Delhi, India—. Por todo ello, se refieren a la zona libre de Centre Port Canada como el “puerto interior” del oeste, en donde se pueden realizar operaciones de subcontratación para empresas ubicadas no sólo en América del Norte y Asia, sino tal vez, también Europa [Gobierno de Canadá, 2010].

Además de esta infraestructura y el importante acortamiento de distancias que implica, hay abundante tierra a costo relativamente barato que permite la creación de un parque industrial conectado di-

rectamente al camino que une la zona libre con la red de carreteras en el perímetro.

En los parques industriales no hay restricción sobre la cantidad de transformación manufacturera que se puede realizar utilizando los insumos importados, de manera que procesos que no pudieran realizar dentro de la zona libre, sólo tendrían que trasladarse al parque industrial, donde podrían ampararse en un DDP o un EOPS para no pagar aranceles ni GST. Entonces, Centre Port Canada reúne en un solo paquete, las ventajas de todos los diferentes programas antes expuestos, facilitando su tramitología y su comprensión en el extranjero.

Por otro lado, México creó su legislación para zonas libres a finales de 2002, bajo la figura de Recintos Fiscales Estratégicos (RFE), que constituyen un tercer sistema que permite que las empresas subcontratadas accedan a los insumos requeridos para la subcontratación internacional, diferente del IME/PROSEC. En estos RFE, se pueden traer productos extranjeros sin considerarlos importados, ni temporal ni en definitivo, ya que legalmente la zona está fuera del territorio aduanal mexicano; y dichos productos pueden almacenarse o transformarse. En caso de la transformación de bienes intermedios provenientes de terceros países, cuando se incorporan en bienes finales y se envían a Estados Unidos, pagan aranceles estadounidenses sobre el valor de terceros países en los bienes finales; y cuando se importan al mercado nacional, pagan los aranceles correspondientes de México [Ley Aduanera, 2002].

Cuando se crearon los RFE en México, representaron la única alternativa de que disponían las empresas que no contaban con programa de importaciones temporales para acceder a importaciones exentas de aranceles o con pago diferido de éstos. Por ello, estas empresas locales podrían utilizar estos recintos ya sea para acercar los productos extranjeros al lugar de sus fábricas (garantizando así su entrega oportuna, además del diferimiento del pago de aranceles, hasta el momento de retirarlos de la zona), o para procesar bienes para la exportación dentro de los confines de estas zonas (sin que los insumos de terceros

países utilizados en el proceso hubieran entrado a territorio aduanal mexicano). Incluso las empresas con programa podrían encontrar que los RFE resultaran más prácticos que la importación temporal, por la ubicación de los recintos o por el menor costo de los cargamentos.

Entonces, tanto en Canadá como en México, existe esta otra alternativa de zonas de libre comercio para realizar operaciones de subcontratación internacional con Estados Unidos.

En Canadá, las zonas se orientan no sólo a cumplir tareas de logística relacionadas con el traslado de bienes a través de su territorio, sino también en combinación con procesos manufactureros de diverso grado de transformación en la producción de dichos bienes, en vez de sólo servicios relacionados con su transportación, por lo que representan una estrategia para agregar más valor a los productos en tránsito. En México extienden el acceso a bienes del extranjero, exentos o con pago diferido de aranceles, a todas las empresas locales, con o sin programa de importaciones temporales.

## DESGRAVACIÓN UNILATERAL DE IMPORTACIONES PERMANENTES EN CANADÁ Y MÉXICO

Sorpresivamente, el 3 de mayo de 2010, Canadá anunció ante la OMC que se convertiría en una zona de libre importación de insumos manufactureros, maquinaria y equipo desde terceros países; es decir, que elimina unilateralmente los aranceles NMF que estableció en la OMC sobre estos bienes intermedios, a fin de permitir su importación permanente, libre de aranceles. Ya se habían eliminado aranceles sobre 214 ítems del código arancelario desde el 28 de enero de 2009 y el anuncio de 2010 extendió esta medida a 1 541 más [Third World Network, 2010], la mayoría entrando en vigor inmediatamente y los demás, en forma progresiva hasta el 1 de enero de 2015 [Department of Finance Canada, 2010]. De esta manera, ya no importa si los bienes

intermedios importados de terceros países reciban o no exención o diferimiento de aranceles porque, de todas maneras, el arancel es cero.

Ahora, todas las empresas canadienses tienen igual acceso a bienes intermedios de todo el mundo, ya sea para que realicen operaciones de subcontratación con éstos, provean a otras empresas subcontratadas de partes y piezas, o produzcan autónomamente para el mercado nacional o para la exportación. Por ello, funcionarios canadienses presentan esta desgravación masiva como una medida para mantener procesos manufactureros en Canadá y, así, crear empleos [Department of Finance Canada, 2010]. Sin embargo, implica el abandono del último resquicio de la política anterior de sustitución de importaciones; y la rapidez con la cual implementó esta nueva medida contrasta marcadamente con el gradualismo con que Canadá había implementando sus programas especiales para promover la subcontratación internacional.

México también había hecho lo mismo, casi dentro del mismo periodo de tiempo que Canadá. El 24 de diciembre de 2008 se emitió un decreto presidencial [Secretaría de Economía, 2008] para reducir progresivamente el arancel promedio NMF de 10.4% a sólo 4.3, dentro de un periodo de cuatro años [Trade Links/Lazos Comerciales, 2009]. En adición a las demás iniciativas de apertura comercial que se habían puesto en operación desde mediados de la década de los años ochenta, esto ha convertido a México en uno de los países más abiertos del mundo.

Dicho decreto afecta un total de 8 368 fracciones arancelarias, lo que comprende 69% de las fracciones arancelarias, todas las cuales corresponden a productos industrializados, con excepción de apenas cinco agrícolas.<sup>3</sup> Se estima<sup>4</sup> que por lo menos 80% de los bienes des-

<sup>3</sup> Se ha contado con la asistencia de la Técnica Académica del CISAN-UNAM, Marcela Osnaya Ortega, en el manejo estadístico de estas 8 368 fracciones arancelarias y en su tabulación cruzada con las fracciones arancelarias de los Programas de Promoción Sectorial (Prosec).

<sup>4</sup> La comparación se realizó entre las fracciones más desagregadas posible: de seis dígitos en el BEC *versus* ocho dígitos en el decreto. Los resultados se clasifican en siete grandes categorías del BEC, que, en orden descendente de importancia, son: Suminis-

gravados corresponde a suministros industriales y bienes de capital (excepto el equipo de transporte) y sus piezas y accesorios; mientras que por lo menos 13% corresponde a artículos de consumo, el restante 7% es indeterminado.

Estos porcentajes permiten afirmar que el propósito del Decreto es la proveeduría de bienes intermedios importados para la industria local, abriendo la gama de posibles usos de estas importaciones por parte de empresas locales ya sea a la subcontratación internacional, la proveeduría a otras empresas subcontratadas, o la producción autónoma para el mercado nacional o para la exportación, al igual que en Canadá.

El hecho de que ambos países hayan tomado estas medidas al mismo tiempo llama mucho la atención. ¿Por qué se da en ambos países al mismo tiempo, cuando anteriormente los programas especiales de Canadá y México estaban tan desfasados, con excepción de ingreso al TLCAN? La respuesta tiene que ver no sólo con la creciente integración de ambos países al ámbito de la subcontratación internacional de Estados Unidos, sino también con la presión de la OMC para eliminar los requisitos de desempeño exportador contenidos en los diferentes programas especiales y abrirse cada vez más al libre comercio multilateral.

## CONCLUSIONES

Si bien Canadá resistió durante décadas abrir sus programas especiales de importación y exportación de bienes a la participación de empresas

---

tros industriales no especificados en otra partida (57.2%); bienes de capital (excepto el equipo de transporte) y sus partes y accesorios (22.6%); artículos de consumo no especificados en otra parte (13.4%); equipo de transporte y sus piezas y accesorios (6.3%); consumibles y lubricantes (0.4%); alimentos y bebidas (0.1%), y bienes no especificados en otra partida (0.1%). Cabe notar que 402 de las 8 368 fracciones arancelarias desgravadas por el decreto, o sea 4.9%, no se encontraron en el BEC, por lo que los cálculos se hicieron con base en 7 972 fracciones arancelarias.

manufactureras locales, a partir de 1996 con el DDP (en combinación con el EOPS y otros programas) aceleró el paso en esta dirección; a esta medida siguió el establecimiento de las zonas libres con parques industriales adjuntos y la desgravación completa de aranceles NMF sobre bienes intermedios importados.

De esta manera, Canadá ofrece actualmente lo mismo que México en materia de apertura comercial a la subcontratación internacional, no obstante haber empezado el proceso mucho más tarde. Mientras tanto, Canadá utilizó el Auto Pact para promover su contenido nacional en las exportaciones, el CUSFTA para protegerse de productos de la subcontratación internacional estadounidense, el TLCAN para transitar gradualmente hacia la competencia que enfrenta actualmente con la entrada de bienes estadounidenses producto de la subcontratación internacional y los demás programas especiales para sondear el terreno de la subcontratación internacional en territorio canadiense.

Como resultado de este gradualismo, el proceso de apertura comercial canadiense no se realizó conforme a los requisitos de la subcontratación internacional, como en México, aunque aún está por verse si esta mayor autonomía le ayude o no a incrementar el contenido canadiense incorporado en la subcontratación internacional de 2010 en adelante, o sea, después de la desgravación de sus importaciones de bienes intermedios provenientes de terceros países.

El aumento en el contenido nacional incorporado en los procesos de subcontratación internacional es el reto tanto para Canadá como para México; mientras que la obtención del libre acceso a bienes intermedios provenientes de terceros países ha sido el de las empresas estadounidenses que subcontratan en estos países. La búsqueda de un punto intermedio entre estas dos necesidades encontradas ha caracterizado la historia de los programas especiales analizados a lo largo de este escrito y seguirá siendo su meta hacia el futuro.

Cabe destacar que, en la persecución del objetivo de agregar creciente contenido nacional, no es la lógica del libre comercio regional la que está detrás de los flujos comerciales requeridos por la subcontrata-

ción internacional. Por lo contrario, los programas especiales como el Auto Pact y la IME/PITEX se pusieron en jaque por el TLCAN y tuvieron que reconfigurarse según las reglas de la OMC, dando lugar a la IM-MEX y el conjunto equivalente de programas canadienses, compuestos principalmente por el DDB, EOPS, EDCP y zonas libres —aunque la necesidad de estos últimos programas también se desvanecerá en la medida en que la desgravación unilateral de bienes intermedios decretado por Canadá y México surta efecto.

Más bien lo que empuja a Canadá y México hacia la creciente desgravación de bienes intermedios provenientes de terceros países es la lógica del libre comercio multilateral de la OMC. Las preferencias arancelarias del TLCAN sólo son decisivas en el paso final, correspondiente al ingreso de los bienes finales de la subcontratación internacional estadounidense al mercado de este país. Bajo las reglas globales, el contenido nacional incorporado en los bienes de consumo finales producidos por la subcontratación internacional ya no depende de los programas gubernamentales, sino del desarrollo logrado por las empresas en el pasado. En este sentido, Canadá parece estar mejor posicionado que México. En tal contexto general, se puede decir que los programas especiales aquí estudiados representan medidas transitorias dentro de los respectivos procesos de apertura comercial de Canadá y México hacia la subcontratación internacional. Las primeras etapas de estos procesos fueron más proteccionistas en Canadá que en México; mientras que en las últimas no ha quedado resquicio alguno de la sustitución de importaciones con que, en materia de subcontratación internacional, los dos países buscaban reemplazar bienes intermedios de terceros países por insumos nacionales.

Sin embargo, el futuro de la subcontratación internacional no depende solamente de las fuerzas del mercado, sino también de si la OMC impondrá los mismos requisitos que en Canadá y México a todos los países en desarrollo al mismo tiempo; y de la medida en que estos países puedan y quieran cumplir con tales requisitos. Por ejemplo, es dudoso que países asiáticos como China eliminen sus requisitos de

desempeño exportador, como lo han tenido que hacer Canadá y México; y, en tal caso, es concebible que Estados Unidos privilegie la subcontratación internacional regional

## BIBLIOGRAFÍA

- Appel Molot, Maureen [2004], “The Auto Pact, NAFTA and the Mexican automotive industry”, Maureen Irish (ed.), *The Auto Pact: Investment, labour and the WTO*, Gran Bretaña, Kluwer Law International: 23-40.
- Canadian Legal Information Institute [2008], “Customs bonded warehouses regulations SOR/96-46”, *Minister of Justice*, Canadá, Parte 1: sección 3, <<http://bit.ly/pReY9g>>.
- Canada Border Services Agency [1996a], “Duty deferral program”, *Memorandum D7-4-1*, Canada Border Services Agency, Canadá, Ottawa, 31 de enero, <<http://bit.ly/oxBsGL>>.
- [1996b], “Duty drawback program”, *Memorandum D7-4-2*, Canada Border Services Agency, Canadá, Ottawa, 31 de enero, <<http://bit.ly/r92NQL>>.
- [2001], “Export distribution centre program”, *GST/HST Technical Information Bulletin*, B-088, Canadá, Canada Customs and Revenue Agency, <<http://www.cra-arc.gc.ca/E/pub/gm/b-088/b-088-e.pdf>>.
- CNIMME [2008], “Entorno IMMEX”, *Boletín de Comunicación y Difusión Estadística*, 1(7): 3, septiembre.
- Department of Finance Canada, “Canada poised to become ‘tariff-free zone’ for manufacturers thanks to budget 2010”, *News 2010-019*, <<http://www.fin.gc.ca/n10/10-019-eng.asp>>.
- Export.gov [2011], “Canada temporary entry: temporary import provisions”, Estados Unidos, <<http://bit.ly/oV0p06>>.
- Gobierno de Canadá [2010], “Mid-continent Trade Corridor Manitoba”, <<http://www.tradecorridor.ca/>>, consultado el 10 de enero de 2010.

Gambrill, Monica [1996], “NAFTA and the mexican maquiladora industry: implications for Canada”, Christos Paraskevopoulos, Ricardo Grinspun y George Eaton, *Economic Integration in the Americas*, Gran Bretaña, Edward Elgar: 78-87.

————— [2002], “La subcontratación internacional: entre la regionalización y la globalización”, Monica Gambrill (coord.), *Globalización y sus manifestaciones en América del Norte*, México, CISAN-UNAM: 185-208.

————— [2008a], “Del IME al IMMEX: importaciones temporales versus Zonas de libre comercio”, *Revista Comercio Exterior*, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, 58(4): 315-321, abril.

————— [2008b], “Insumos para las maquiladoras”, *Examen, México y EUA: Encuentros y desencuentros*, México, Partido Revolucionario Institucional, 162 (XIX):42-43, agosto, <<http://bit.ly/qzxwmp>>.

Gander International Airport, *Gander Foreign Trade Zone*, <<http://www.ganderairport.com/tradefzone.htm>>.

Hamilton International Airport, <<http://www.flyhi.ca/>>.

Mid-continent Trade Corridor Manitoba, <<http://www.tradecorridor.ca/>>.

Holmes, John [2004], “The Auto Pact from 1965 to the Canada-United States Free Trade Agreement (CUSFTA)”, en Maureen Irish (ed.), *The Auto Pact: Investment, Labour and the WTO*, Gran Bretaña, Kluwer Law International: 7-8.

INEGI, *Estadística de la industria maquiladora de exportación*, varios números de 1974 a 2006.

Johnson, Jon R. [2004], “The WTO decision —MFN, national treatment, TRIMS and export subsidies”, Maureen Irish (ed.), *The Auto Pact: Investment, labour and the WTO*, Gran Bretaña, Kluwer Law International: 79-86.

Ley Aduanera, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre [2002]. Artículos 14D, 135A, 135B, 135C y 135D, <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/12.pdf>>.

- Mid-continent Trade Corridor Manitoba, <<http://www.tradecorridor.ca/>>.
- North America's Corridor Coalition, <<http://www.nascocorridor.com/>>.
- Rose, Joe [2010], "Exporters of Processing Services (EOPS)", *W. G. McKay Limited*, Canadá, Canada Border Services Agency, <[wgmckay.com](http://wgmckay.com)>, <<http://bit.ly/n6HDeE>>.
- Secretaría de Economía [2008], "Decreto por el que se modifica la Tarifa de la Ley de los Impuestos Generales de Importación y de Exportación: Cuarta y Quinta Sección", *Diario Oficial de la Federación*, México, 28 de diciembre.
- Third World Network [2010], "Canada now a tariff-free zone for manufacture inputs, machinery", *TWN Information Service on WTO and Trade Issues May10/03*, Malasia, <<http://www.twinside.org.sg/title2/wto.info/2010/twninfo100503.htm>>.
- Trade Links/Lazos Comerciales [2009], año 7, núm. 1, <<http://www.economia-bruselas.gob.mx>>.
- Virtuosity Consulting [2009], "Canada/US Comparison of Foreign Trade Zone Related Programs and Policies", *Foreign Trade Zone - Related Programs*, <[http://www.canadasgateways.gc.ca/media/documents/en/TC-Canada-US\\_Comparison\\_of\\_FTZ-Related\\_Programs\\_FINAL.pdf](http://www.canadasgateways.gc.ca/media/documents/en/TC-Canada-US_Comparison_of_FTZ-Related_Programs_FINAL.pdf)>.