

# **Zonas libres en Estados Unidos: Algunas implicaciones para la política económica y comercial de México**

*Ismael Aguilar Barajas\**

## **Abstract**

The plan for Free Trade Areas in Mexico has been in place for about 60 years. For a long time, this plan allowed access to goods under a preferential fiscal treatment in selected areas of the national territory (mainly Baja California and Quintana Roo). The last decree that gave standing to this plan was in force until December 1993. Once within the framework of challenges imposed by the North American Trilateral Free Trade Agreement (NAFTA), the Federal Government decided that the extension of this fiscal rule would be addressed in parallel to the gradual processes of detaxing tariffs. It is important to carry out a series of tasks with regard to (he multiple questions associated with adjusting free trade areas in Mexico to new international economic circumstances.

For this reason the study of the way free trade areas in the US work, provides a clear framework for the Mexican context. This is precisely the main interest of this paper.

## **Resumen**

El esquema de zonas libres en México tiene poco más de 60 años de instrumentación. Por muchos años este esquema permitió el acceso a áreas seleccionadas del territorio nacional (principalmente de Baja California y de Quintana Roo) de bienes bajo un tratamiento fiscal preferencial. El último decreto que les dio vigencia cubrió hasta el 31 de diciembre de 1993. Ya en el marco de los retos impuestos por el Tratado Trilateral de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el gobierno federal decidió que la extensión de este régimen fiscal fuera abordada paralelamente a los procesos graduales de desgravación arancelaria. Ante las múltiples interrogantes asociadas con la adecuación de las zonas libres de México a las nuevas circunstancias económicas internacionales, parecería importante la realización de una serie de tareas.

Por todo esto, estudiar el funcionamiento de las zonas libres en los Estados Unidos proporciona un ilustrativo marco de referencia para el contexto mexicano. Éste es precisamente el interés central de este trabajo.

\*Profesor titular del Departamento de Economía e investigador asociado del Centro de Estudios Estratégicos del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Monterrey, E-mail: iaguilar@campus.mty.itesm.mx.

## Introducción

El esquema de zonas libres en México tiene poco más de 60 años de instrumentación. Por muchos años este esquema permitió el acceso a áreas seleccionadas del territorio nacional (principalmente de Baja California y Quintana Roo) de bienes bajo un tratamiento fiscal preferencial. El último decreto que les dio vigencia cubrió hasta el 31 de diciembre de 1993. Ya en el marco de los retos impuestos por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el gobierno federal decidió que la extensión de este régimen fiscal fuera abordada paralelamente a los procesos graduales de desgravación arancelaria. Ante las múltiples interrogantes asociadas con la adecuación de las zonas libres de México a las nuevas circunstancias económicas internacionales, parecería importante la realización de una serie de tareas. Una de ellas sería una evaluación comprensiva de los logros de las zonas libres *versus* sus propósitos y objetivos a alcanzar, varios de los cuales aparecen en los distintos ordenamientos que les han dado vigencia.

Otra tarea sería estudiar la experiencia de Estados Unidos en materia de zonas libres, dado que este instrumento ha sido ampliamente utilizado como parte de la política comercial e industrial del vecino país. Es decir, se trata de abordar la discusión de las zonas libres de Estados Unidos en el marco de su política comercial hacia México. A la luz del gran número y variedad, así como de la continuidad de estos desarrollos en la Unión Americana, México necesita estar atento y tomar nota de los aspectos más ilustrativos de esta experiencia. En este sentido, resultan de gran relevancia e interés los planes para el establecimiento de la primera zona franca de libre comercio en México, en el Distrito Federal, también referido como Puerto Interno-Centro de Actividades Logísticas de la Ciudad de México, y cuya operación se parece mucho al funcionamiento de las zonas francas en el vecino país. También aquí encaja la más reciente intención, avalada por el propio presidente Zedillo, de crear un recinto fiscalizado (o zona franca) en el puente fronterizo Colombia (en Nuevo León), para, en una superficie de 300 hectáreas, ayudar a impulsar el norte de la entidad.<sup>1</sup>

Resulta indicativo que en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio no se haya hecho consideración alguna, al menos no explícitamente, respecto a las zonas libres, ni por parte de México ni por parte de Estados Unidos. La negociación y firma del TLCAN no obliga a Estados Unidos a deshacerse de sus zonas francas, como tampoco obliga a México a hacer lo mismo con sus zonas libres, delimitadas en el norte y sureste de la República. Las iniciativas del gobierno federal en torno a la gradual homologación y eliminación de este régimen arancelario en estas zonas son vistas desde una perspectiva de política industrial y comercial doméstica más que internacional. De hecho, desde esta última óptica se han venido escuchando diferentes voces en torno a lo apropiado o no de las medidas de homologación gradual, especialmente por sus impactos socioeconómicos en los territorios aludidos. Previamente a la publicación del decreto correspondiente al 24 de diciembre de 1993, mediante el cual el *Diario Oficial* informa sobre el nuevo régimen arancelario imperante en las zonas libres del país, tendiente a homologarlo con el régimen general vigente en el resto del territorio nacional, se había venido argumentando la

<sup>1</sup> Gira presidencial por Nuevo León, -1 y 5 de julio de 1996 Véase *El Norte*, 5 de julio de 1996, p. 1A.

inconveniencia de la medida. Si bien las zonas libres en México no parecen haber alcanzado del todo los propósitos de su establecimiento —principalmente en términos de industrialización regional, de diversificación económica, de motores de desarrollo económico regional—, no es menos relevante su contribución al abasto interno, al resguardo de las fronteras nacionales, al empleo regional (y sus capacidades de absorber migración interna, de casi todo el país en el caso de las zonas en el norte, y de corte más regional en el caso de las zonas del sureste), a la inversión y a la generación de divisas.

En todo caso, los estudios que en su oportunidad se realizaron señalaban la necesidad de evaluar con más profundidad los alcances de la desaparición del régimen de zona libre. En el corto plazo, no parecía que la iniciativa de homologación fuera favorable a México y mucho menos a las entidades federativas y localidades involucradas. También se concluía la urgencia de reorientar el régimen de zona libre, para dar cuenta de las ineficiencias encontradas en su operación e insuficiencias ante los nuevos contextos económicos nacionales e internacionales. Pero esto, debe subrayarse, no necesariamente implicaba la eliminación del régimen arancelario preferencial, mucho menos cuando el país no estaba obligado a hacerlo, y cuando Estados Unidos continúa aprovechando su gran número de zonas francas, distribuidas en todo su territorio. En este marco se ubica el establecimiento de la zona franca en el Distrito Federal, ya aludida. Por todo esto, estudiar el funcionamiento de las zonas libres en Estados Unidos proporciona un ilustrativo marco de referencia para el contexto mexicano. Éste es precisamente el interés central de este trabajo.

Cuando la mayoría de la gente escucha el término “zona de libre comercio”, inmediatamente piensa en Hong Kong. Pero las zonas de libre comercio también existen en Estados Unidos, en virtualmente cada estado y ciudad donde hay un puerto aduanal de entrada...

## 1. Antecedentes

A nivel mundial existen diversas experiencias en el manejo de zonas libres,<sup>3</sup> de las que se pueden derivar valiosas enseñanzas para México. De particular interés resulta el caso de Estados Unidos. En la mayor parte de los casos, las políticas de apertura y los procesos de internacionalización de las empresas en el contexto actual de globalización e integración económica han conferido mayor importancia estratégica al uso de las zonas libres como instrumentos de promoción del desarrollo.

En Estados Unidos, después de dos intentos fallidos en 1894, se inician de manera permanente a mediados de los años treinta —al mismo tiempo que en México—, como parte de los programas del *New Deal* para promover el comercio exterior y el empleo, y de los esfuerzos realizados en pos de la recuperación económica. De hecho, se argumenta que los antecedentes de las zonas económicas libres en el mundo contemporáneo son precisamente las zonas libres o de comer-

2 Phyllis Hoffman, “Foreign Trade Zones”, en *Northwest Worldview*, vol. 3, núm. 1, marzo de 1996, p. 1. De hecho, el autor de esta frase argumenta que cada puerto de entrada a Estados Unidos tiene derecho a un proyecto (o más) de zona libre.

3 Para una revisión del concepto y de las experiencias internacionales en materia de zonas libres, véanse los trabajos de Cornwell (1988) y de Tansulaj y Jackson (1989).

ció exterior (*Foreign Trade Zones*, ETZ) establecidas en Estados Unidos en 1934.<sup>4</sup> El acta de las ETZ fue aprobada por el Congreso en 1934 y modificada en 1950 para permitir la manufactura. El programa tuvo como intención inicial crear oportunidades de inversión similares a las de las zonas de libre comercio que habían operado con éxito en Europa y Medio Oriente durante siglos (Miller, 1988). Es, sin embargo, a partir de 1980 cuando el programa despegó, en parte debido a una mayor liberalización en las normas de operación y a la consecuente llegada de más empresas pequeñas y medianas (McDermott, 1994).

A poco más de 60 años del establecimiento de las FTZ en Estados Unidos, el concepto de *zona económica libre* se ha diversificado. Entre las diferentes variantes se tienen las siguientes (García Reyes, 1994, p. 25):

- zonas francas aduaneras ( Hungría y la ex Yugoslavia);
- zonas libres de aranceles (Bulgaria);
- zonas francas de producción para la exportación (Asia, África y América Latina);
- zonas económicas especiales (República Popular China);
- zonas empresariales (Gran Bretaña);
- parques tecnológicos (Estados Unidos y Corea del Sur);
- puertos francos (Alemania), y
- zonas de seguros y bancarias (Liechtenstein y Suiza).

Un aspecto que hay que señalar es que el establecimiento de las zonas libres en Estados Unidos se enmarca en la política comercial del país. La designación de una zona la realiza el Consejo de Zonas de Comercio Exterior (*Foreign-Trade Zones Board*), sectorializado dentro del Departamento de Comercio. El Consejo lo forman los secretarios de Comercio, del Tesoro y de la Defensa. Hay un secretario ejecutivo, responsable de la administración. Esta composición reviste una gran importancia debido a que el establecimiento, operación y modificaciones al régimen de zona libre en principio tiene que observar concordancia con la política comercial e industrial del país.

A principios de 1996 había 204 comunidades (en 49 estados) de la Unión Americana con el régimen de zona libre (o zona de comercio exterior), con más de 70 casos pendientes para nuevas zonas y expansiones. De acuerdo con el reporte anual para el año fiscal de 1994, el valor de las mercancías manejadas por las más de 2 700 empresas involucradas con las zonas llegaba a los 120 billones de dólares (17.4 de los cuales eran producto de exportaciones). Del total de estos envíos, aproximadamente el 78 por ciento tenía un origen doméstico. El empleo, según datos más recientes, se estimaba en 292 mil puestos de trabajo.<sup>5</sup> Las cifras anteriores mantienen una significativa importancia para la economía de Estados Unidos, así como relevantes implicaciones para México, como se mostrará posteriormente. En las seccio-

4 Véase García Reyes (1994, cap. 111). Este autor cita a su vez (p. 121) a Sit (1985), quien señala que en 1934 300 ciudades de la Unión Americana recibieron la autorización correspondiente para funcionar como zonas de libre comercio. Según este autor, las 1-17 han venido perdiendo importancia para la economía de Estados Unidos. Para mediados de 1991 había poco más de 600 zonas de libre comercio en la mayoría de las naciones del mundo, incluidos algunos países como China, Hungría y la ex Yugoslavia.

5 Los datos de este párrafo fueron tomados de Internet (16 de diciembre de 1996) en las siguientes dos direcciones: "Foreign Trade Summary", <http://www.ita.doc.gov/iimport-admin/records/ftzpage/ftzinfo.html>, y "56th. Annual Report of the Foreign Trade Zones Board to the Congress of the United States" para el año fiscal 1994, misma dirección anterior, sólo reemplazando ftzinfo por ftzar-94.

nes que siguen se abordan con más detalle el concepto mismo y la evolución de las FTZ, sus beneficios para Estados Unidos, la relación de las zonas con el TLCAN y las implicaciones que se derivan para la política económica y comercial de México.

## 2. El concepto de zonas libres en Estados Unidos

Las FTZ en Estados Unidos son definidas como áreas de seguridad supervisadas por la autoridad aduanal (*US Customs*), y son consideradas como externas al territorio aduanal o fiscal del país, donde *la mercancía nacional o internacional generalmente se considera que está en comercio internacional*. En ellas, las mercancías están exentas de una entrada aduanal formal y de los impuestos correspondientes, pueden ser almacenadas, ensambladas, procesadas y/o sometidas a cualquier otra actividad no prohibida por la ley, internadas definitivamente al país o reexpedidas a otras naciones. Si el producto final es exportado desde Estados Unidos, no se aplican los impuestos en cuestión (*US Customs Duties or Excise Taxes*). En caso contrario, si el producto es importado a territorio de Estados Unidos, estos impuestos se aplican solamente en el momento de la transferencia de la FTZ a su entrada formal al país.

Aun así, el monto que se debe pagar es el menor del aplicable o bien al producto final o a sus componentes, lo que sugiere que se puede agregar valor a los bienes mientras se encuentran en las zonas, sin que ello implique un costo fiscal para las empresas. Como anuncian los altos directivos de la Asociación Nacional de Zonas Libres (NAFTZ, por sus siglas en inglés), las pequeñas y medianas compañías se beneficiarán del ahorro en el flujo de efectivo y de la compra de tiempo mientras sus bienes permanezcan en las zonas, ya que, por ejemplo, los pagos de impuestos serán diferidos hasta que los bienes sean comercializados (McDermott, 1994, y Buxbaum, 1995). En el caso de las importaciones sujetas a cuotas, al alcanzarse los límites permitidos los excedentes pueden almacenarse en una FTZ sin incurrir en falta alguna. Es así que los usuarios de las FTZ pueden realizar ahorros por la vía de la eliminación o posposición del pago de impuestos por sus importaciones y exportaciones, además de las facilidades para el manejo de las mercancías nacionales e importadas, contribuyendo con ello a la reducción de costos en la realización de negocios.

Una FTZ puede ser un edificio, un parque industrial, una instalación de producción de una empresa existente o una región. Como ya se indicó, para fines de impuestos aduanales no se les considera territorio fiscal del país. Las FTZ son también un conjunto de servicios especializados que se diferencian de los servicios industriales tradicionales, cuando menos en los siguientes aspectos:

...normalmente sólo existe un proveedor en una región geográfica dada... los servicios de las FTZ. son ofrecidos por operadores sin fines de lucro como un servicio público... el uso de la zona implica la contratación de un conjunto de servicios, como almacenamiento, trámites de aduana, exhibiciones, espacio de manufactura, etc... la calidad de los servicios varía de una FTZ a otra (Tansuhaj y Jackson, 1989, p. 18).

Las FTZ operan como servicios públicos con tarifas controladas que son publicadas. Las FTZ son dotadas siempre de infraestructura (como accesos a vías de comunicación, electricidad, agua, drenaje, gas, pavimentación, teléfono, fax, etc.); a menudo forman parte de un parque industrial; ofrecen servicios de almacenamiento, financie-

ros, de seguros y otros (Cornwell, 1988). Cuando no se cuenta con los servicios requeridos, la flexibilidad del concepto de ETZ permite “llevar la zona” hasta las empresas. Para ello, se autoriza una subzona en el propio domicilio de la empresa solicitante. Sin embargo, el factor localizacional ha sido determinante en el éxito y proliferación de las FTZ, dado que siempre se cuenta con la cercanía de vías de comunicación importantes. Los especialistas consideran que el concepto de FTZ en Estados Unidos no ha sido aún debidamente comprendido. Requiere de especial difusión para dar solución a dos problemas importantes: la falta de demanda para los servicios de las FTZ y la subutilización de zonas y subzonas por parte de empresas tanto nacionales como extranjeras.

Otro cambio importante se ha dado en la localización. En 1968, tanto las zonas como las subzonas se encontraban en puertos de altura; actualmente sólo el 34 por ciento conserva dicha ubicación, debido a la reorientación de las áreas costeras hacia el interior experimentada por el comercio internacional. Hoy en día las decisiones de localización corresponden a criterios de especialización y competitividad considerados en función de la operatividad y necesidades de las empresas. Así, cada estado puede verse dotado de diversos proyectos de zonas libres. En 1994 se estimaba la existencia de 193 FTZ generales, localizadas en 48 estados (Donoho, 1994). Al principio de 1996 se contaba ya con 204 zonas en 49 estados.

Más específicamente, el concepto comprende tres dimensiones: *a) zonas generales*, que permiten la exención o el diferimiento del pago de impuestos a la importación, exportación y reexportación, así como el ofrecimiento de una amplia variedad de servicios; *b) subzonas* para fines específicos, como la producción manufacturera (las subzonas reciben el mismo tipo de incentivos que las zonas generales, con la ventaja adicional de que, incluso, pueden estar ubicadas en las instalaciones de las empresas, como en el caso de la BMW en la FTZ núm. 38, en Carolina del Sur) (Buxbaum, 1995), y *c) zonas de desarrollo económico (Economic Development Zones)*. En este rubro las incentivos consisten básicamente en créditos en impuestos sobre salarios o sobre inversiones nuevas, reducciones de impuestos sobre propiedad de bienes raíces, reducciones en el pago de servicios públicos, exenciones de impuestos sobre ventas y financiamiento preferencial. Muchas compañías tienen instalaciones en varias zonas de comercio exterior, como en el caso de la Fritz Companies Inc., con actividades en las correspondientes a Anchorage, a El Paso y más recientemente a Rochester.”

El establecimiento y operación de las FTZ conforman un patrón amplio en el que participan (independiente o combinadamente), entre otros agentes, el gobierno federal, gobiernos locales y estatales, organismos privados y autoridades portuarias y aeroportuarias, así como diferentes corporaciones de desarrollo económico. En síntesis, en su gran mayoría las zonas son patrocinadas por corporaciones públicas, que pueden operarlas directamente o contratar a empresas públicas o privadas para tal propósito. Hay una importante y creciente presencia privada en el auspicio de

6 Boletín de prensa (vía Internet) de Fritz. Companies: <http://www.fritz.com/news/releases/ftzroch.htm>.

7 Abundan los casos en los que los mismos recipientes del estatus de zona libre las operan, Sólo por citar algunos ejemplos : la Zona 95 (Starr County, Texas), a cargo de la Fundación Industrial del Condado de Starr, y la Zona 99 (Wilmington, Delaware), a cargo del estado de Delaware. En otros casos, como los que se enlistan enseguida, las instituciones recipientes del estatus le encargan a otra la operación de la zona: Zona 143 (West Sacramento, California), cuyo estatus de zona libre lo tiene el puerto de Sacramento y es

proyectos de FTZ, aun cuando las autoridades portuarias y de ciudades mantienen una posición de liderazgo. El mecanismo de operación del Consejo de Zonas de Comercio Exterior también es amplio. Por ejemplo, durante el año fiscal 1994 el Consejo emitió 43 órdenes formales: aprobó seis nuevas zonas generales y 21 nuevas subzonas, así como la expansión de nueve zonas generales, además de la autorización de nuevas actividades manufactureras en zonas existentes.

El concepto original de FTZ se ha diversificado. Ahora se incluyen centros de convenciones, como en los casos de Las Vegas y de Tampa. Lo que se busca es una mayor atracción de exposiciones y exhibiciones comerciales internacionales.<sup>9</sup> Tanto para exhibidores como para organizadores, el principal atractivo de este esquema consiste en la importación de productos directamente a la zona sin pagar impuestos y sin tener que pasar por procedimientos aduanales; es decir, al igual que en los esquemas más tradicionales, se ahorra tiempo y dinero. La zona de comercio exterior del Centro de Convenciones de Tampa ilustra muy nítidamente los mecanismos de operación de las FTZ, así como el marco institucional correspondiente.<sup>10</sup> Una vez importados directamente a la zona, los productos pueden ser ensamblados, probados o enviados como muestras a cualquier puerto de embarque o FTZ para exhibición, sin incurrir en el pago de impuestos y sin “papeleo” aduanal de por medio. Incluso, también se están dando movimientos para que parques de negocios (*Business Parks*), como en el caso de Winston-Salem, aprovechen las ventajas ofrecidas por las FTZ.<sup>11</sup>

### 3. Crecimiento de las zonas de comercio exterior

Se ha venido argumentando que el notable crecimiento del programa de FTZ se vincula con las mayores exigencias de las empresas estadounidenses para ser más competitivas internacionalmente. El principal elemento en este sentido es “el ahorro que hacen posible las FTZ para enfrentar en mejores condiciones la competencia extranjera y la importación de productos terminados” (Miller, 1988, p. 14). La gran diferencia para el país es el mayor uso de materiales y mano de obra nacionales, así como de instalaciones y producción de origen nacional. En otro artículo, Miller (1990) presenta un análisis estadístico de las FTZ que cubre los últimos 20 años.

De dicho análisis se puede desprender que el acelerado crecimiento de las FTZ realmente es un fenómeno que pertenece a los años ochenta. En 1968 sólo operaban ocho zonas de uso general y para 1976 ya eran más de 20. Para 1980 se estima que había entre 70 y 75 zonas y subzonas (Miller, 1990, y Da Ponte, 1990). Al principio de 1996 se contaba con poco más de 200 FTZ y con casi 140 subzonas específicamente definidas como tales. Como a su

operada por California Free Trade Zone, y Zona 177 (Evansville, Indiana), operada por Morton Avenue Warehouse, Inc., por encargo de la Comisión Portuaria de Indiana.

8 Véase el *Annual Report*, 1994, lomado de Internet, cuya dirección ya se indicó.

9 Sección basada en Donoho (1994).

10 La ciudad de Tampa recibió el estatus de FTZ en diciembre de 1982, y en diciembre de 1993 el Departamento de Comercio de Estados Unidos aprobó que el Centro de Convenciones formara parte de dicha zona, que ya incluía la terminal de carga aeroportuaria y la estación de contenedores del este de Tampa. Esta zona de comercio exterior es administrada por la ciudad de Tampa, la comisión del condado, la autoridad portuaria, la autoridad de aviación y la cámara local de comercio.

11 *Triad Business News*, “Park may become Foreign Trade Zone”. Dirección en Internet: <http://www2.interpah.net/hpe/tbn/tradezone61.html>.

vez algunas FTZ incluyen subzonas, el número total de estas últimas es superior al de las zonas de propósito general.

Durante los últimos años las ETZ parecen haber mostrado un mayor dinamismo (cuadro 1). A pesar de las dificultades en encontrar estadísticas confiables, estimaciones conservadoras sugieren que el crecimiento en el valor de las mercancías manejadas también ha sido muy notable. Mientras que en 1980 las zonas recibían envíos por 2.6 billones de dólares, diez años después ya se manejaban mercancías por 90 billones, y para 1994 los montos eran cercanos a los 120. Es de subrayarse que durante estos últimos cuatro años aproximadamente el 90 por ciento de estos movimientos ha correspondido a las subzonas, orientadas primordialmente a la industria manufacturera. Este último hallazgo muestra, y el cuadro lo hace también al observar las variables de insumos y exportaciones, que las subzonas constituyen la parte medular de las zonas libres (o de comercio exterior). En lo referente a los sectores industriales involucrados en las FTZ, el sector automotriz es el de mayor presencia. También se tienen actividades relacionadas con la refinación de petróleo, con la farmacéutica, con el equipo de oficina, con la computación y las telecomunicaciones y con la construcción de barcos. Durante 1994 operaron 37 plantas ensambladoras de autos. Finalmente, poco más del 90 por ciento de las actividades en subzonas se centra en el ensamble y la manufactura.

La proporción de mercancías domésticas se ha mantenido alta, alcanzando para el periodo 1990-1994 en promedio un 78 por ciento del total de insumos recibidos. En el caso de las subzonas, esta cifra aumenta al 85 por ciento. Aun cuando las cifras para las zonas de propósito general presentan menores porcentajes —10 por ciento en 1990 y 23 por ciento en 1994—, parece haber una ligera tendencia a aumentar el surtimiento de bienes domésticos. En conjunto, estos datos muestran el papel de las FTZ en el apoyo a la industria estadounidense. Las importaciones de insumos, por otra parte, ascendieron en 1994 a 26 billones de dólares (10 en zonas generales y 16 en subzonas), dentro de un patrón creciente pero menos dinámico.

En lo concerniente a las exportaciones procedentes de las zonas, en 1994 éstas representaban 17.4 billones de dólares (12.9 billones correspondían a subzonas) *versus* 11.6 billones en 1990 (9.6 billones de las subzonas). Excepto las cifras de 1994, durante 1990 a 1993 el volumen de exportaciones se mantuvo relativamente constante. Lo anterior refleja la combinada importancia de las FTZ en sustituir importaciones y en fortalecer exportaciones de Estados Unidos. Esto también se observa en las tasas de exportaciones a importaciones, las que en el lapso 1990-1994 promediaron 58 por ciento. Es así que muchas empresas domésticas y extranjeras utilizan una localización en FTZ como plataforma de exportación, proceso en el cual se nutren de componentes locales, aprovechando la cercanía geográfica, lo que es congruente con las nuevas formas de organización de la producción (“especialización flexible”). Al final, no obstante, éste es un asunto que ameritaría ser investigado con mayor detalle, dadas las profundas implicaciones en las economías regionales y nacionales.

Los tres estados con mayor número de proyectos son Texas (con 27 ETZ generales y 18 subzonas), Michigan (con 6 y 21, respectivamente) y Nueva York (con 13 y 8, en el mismo orden). Dentro del grupo de los diez estados más importantes en relación con las zonas libres, se incluye también a Illinois, Indiana, California, Tennessee, Washington, Pennsylvania y Flori-

da (cuadro 2). Este último, entre otros, tiene el propósito de atender la zona del Caribe. Resulta ilustrativo que, por ejemplo, Metro Orlando, organismo multidisciplinario multiinstitucional, emplee sus FTZ como incentivo para la atracción de inversión a la región metropolitana. Los países que más utilizan las zonas libres en territorio estadounidense son Japón, Estados Unidos, Alemania, Perú, Chile, Taiwán, Francia y Corea. En el cuadro 3 se presenta la distribución de FTZ por estado y por localidad, lo que facilita la ubicación de estos desarrollos. Esto le concierne a México, porque permite conocer la localización física de las zonas colindantes con el país y que más contactos directos pudieran generar. Los beneficios de las zonas libres son variados. Se supone que el establecimiento de las FTZ sigue “el interés público” y que arroja efectos económicos positivos netos. Esto es, su instalación es consistente con objetivos más amplios de desarrollo económico y con las necesidades de las propias economías locales. En la sección que sigue se enfatizan algunos aspectos concernientes a estos beneficios.

#### **4. Beneficios de las zonas libres en Estados Unidos**

##### *4.1 Beneficios para el país*

A las zonas libres les han atribuido una gran variedad de beneficios (Cornweil, 1988). A través de ellas se pueden impulsar las exportaciones e incrementar el comercio internacional. Esto se traduce en significativos beneficios para la industria y ayuda a la balanza comercial del país. Otros beneficios específicos y característicos de las zonas libres son, por un lado, el mantenimiento o creación de empleo en actividades de maniobras, limpieza, reetiquetado, empaque, inspección, ensamble, manufactura, administración y estudios, y por el otro, la sustitución de partes importadas por componentes nacionales, lo cual reviste mayor importancia en el contexto de globalización e integración internacional, donde las reglas y certificados de origen desempeñan un papel determinante. El valor potencial de las FTZ como potenciales reductoras de costos afecta los márgenes de ganancia y los precios finales de los productos, lo cual beneficia al consumidor y da una ventaja competitiva a las empresas.

Es así que en el caso particular de Estados Unidos las zonas proporcionan condiciones ventajosas para estimular a las empresas y corporaciones domésticas en el establecimiento, la retención y/o la expansión de operaciones dentro del país y no en el extranjero. Por otro lado, ya se mencionó su creciente uso por parte de comunidades en sus esfuerzos de atraer inversión extranjera. De acuerdo con documentos de la Asociación Nacional de Zonas de Comercio Exterior (NAFTZ, 1992), el tratamiento regulatorio aduanal y de impuestos que ofrecen las zonas a menudo ha influido para atraer inversiones extranjeras en el país y no en otro. Todo ello tiene fundamentales implicaciones en la creación de empleo. El ampliar y fortalecer los privilegios de las FTZ está siendo considerado en las estrategias comerciales proteccionistas o *revisionistas* de Estados Unidos (Neff, 1995).

##### *4.2 Beneficios regionales*

A la luz de las consideraciones anteriores, no sorprende que el propio crecimiento de las FTZ se haya visto estimulado por el interés de las agencias de desarrollo económico local. En Estados Unidos, y al igual que ocurre en latitudes europeas, se tiene una intensa competencia interregional por

la atracción y retención de inversiones. Como lo expresa Mooney (1994), los estados que no sean capaces de crear un ambiente competitivo —incluyendo bajos costos de operación para los negocios— estarán fuera de la carrera competitiva, incluso antes de iniciar la atracción de nueva inversión o de expandir la ya existente.

Es así que para los proponentes de las FTZ las ciudades o regiones verán como efecto benéfico de las zonas libres la creación de puestos de trabajo y una mayor demanda de servicios de apoyo y de otros recursos económicos. Esto, a su vez, impulsa la creación de nuevas empresas y actividades que incrementan la actividad económica y los flujos de ingresos. Finalmente, suele considerarse que el incremento de la recaudación impositiva derivado de estos movimientos puede superar al ingreso público sacrificado con el sistema de incentivos fiscales aplicado para promover la operación de zonas libres.

El atractivo de una *FU* como herramienta de desarrollo económico... es que puede no sólo atraer y generar incrementos en el tráfico de carga —algo que todos los puertos y centros de manejo de carga desean— sino también crear y retener empleo. Esto representa un impulso general a la economía regional (Durda, 1990, p. 24).

Por supuesto, estos efectos también repercuten a nivel nacional. De acuerdo con Blair (1991), aun cuando las zonas libres no representan un programa de desarrollo local de gran envergadura, sí constituyen un importante elemento en las estrategias de desarrollo de muchos gobiernos locales, particularmente para aquellas localidades interesadas en fortalecer sus vínculos con la economía internacional. Es decir, las FTZ pueden incidir favorablemente tanto en la atracción de inversión internacional como en la incursión de empresas locales en los mercados internacionales (McDermott, 1994).

#### *4.3 Beneficios para empresas y usuarios*

Como se puede desprender de lo ya mencionado, las zonas de comercio exterior reducen impedimentos al comercio internacional, principalmente en lo concerniente a tarifas y a otras restricciones a la importación. Estas barreras afectan primordialmente a la importación de componentes y a la exportación de productos terminados. Las empresas involucradas en estas actividades pueden enfrentar costos más altos que sus competidores extranjeros, por ejemplo, si estos últimos están exentos de pagar impuestos a la importación. Es así que una zona de comercio exterior se constituye en un área libre de impuestos, en la que un producto puede ser internado al país sin el pago de los mismos. El producto en cuestión puede ser trasladado de la FTZ a cualquier parte del territorio de Estados Unidos, pagando entonces los impuestos a la importación que correspondan. Las FTZ benefician a las empresas manufactureras internacionales exportadoras e importadoras. Más particularmente, los efectos positivos de las zonas libres para las empresas pueden ser agrupados en reducción de costos, liquidez, asesoría y servicios, y almacenamiento y distribución.

##### *Reducción de costos*

Lo anterior se logra mediante la posposición, reducción o eliminación del pago de impuestos aduanales federales. Las mercancías extranjeras no pagan impuestos a menos que ingresen al mercado doméstico, en cuyo caso el importador tiene la opción de pagar los impuestos sobre los

materiales originales o sobre el producto terminado, según le resulte más conveniente de acuerdo con la estructura tarifaria vigente.<sup>12</sup> El pago de impuestos a la importación solamente se efectúa sobre los componentes extranjeros efectivamente incorporados, es decir, no se considera ningún gravamen sobre mermas e inventarios. También puede haber ahorros sustanciales en impuestos estatales y locales. Los productos nacionales que entran en las FTZ son considerados como exportados, por lo cual en muchos casos se benefician de los incentivos a la exportación, aun cuando nunca abandonen realmente el territorio estadounidense (Gilman, 1991).

Dado que muchos de los productos son el resultado de una combinación de componentes y de tecnología provenientes de distintos países, las FTZ permiten realizar esta operación en condiciones más favorables, haciendo más competitivas a las empresas que tratan de vender al mercado mundial apoyadas en planes a largo plazo (Rosenthal, 1989). A diferencia de otros procedimientos especiales de aduana, las FTZ proporcionan al usuario la opción de seleccionar el arancel más ventajoso sobre la mercancía producida. Asimismo, son fuente de ahorro la exención de impuestos aduanales sobre trabajo, gastos generales y ganancias, desperdicios, exportaciones, inventarios, flujos de efectivo y otros (Miller, 1988, p. 16).

Las FTZ “abren todo un nuevo mundo para los proveedores internacionales” (Durda, 1990, p. 25). Partes con bajo costo de Sudamérica, el Caribe o la Cuenca del Pacífico, por ejemplo, pueden ser importadas a una FTZ, combinadas con otras partes hechas en Estados Unidos o en cualquiera otra parte, o ser reexportadas a cualquier parte del mundo, sin haber pagado un solo impuesto en Estados Unidos. Los inventarios pueden ser también retenidos en una zona, libres de impuestos, hasta el momento en que son empleados y enviados para su venta en el país. Esto puede hacer una gran diferencia en flujos de efectivo. No sorprende que las FTZ sean consideradas como uno de los instrumentos de política más importantes para reducir impuestos derivados de la actividad importadora y exportadora (Cavinato, 1990).

En relación con lo anterior, resulta por demás ilustrativa la experiencia de las exportaciones de 168 automóviles Mitsubishi de la FTZ núm. 64 (Jacksonville, Florida, administrada por GATX Logistics) a Brasil.<sup>13</sup> Una vez importados de Japón, los vehículos fueron totalmente desmantelados y sus partes exportadas a Brasil, país donde se volvieron a realizar las tareas de ensamblaje.<sup>14</sup> Esta situación, que a primera vista podría resultar anómala o hasta ridícula, tiene que ver con la estructura tarifaria del país sudamericano, que impone aranceles del 100 por ciento sobre vehículos importados, pero solamente del 25 por ciento sobre partes importadas. El tratamiento fiscal de las FTZ permitió que los autos fueran desmantelados y sus componentes se exportaran, logrando con ello ahorros estimados en cinco millones de dólares.<sup>15</sup> Al final, lo que importa resaltar es que la zona permitió tal operación de desmantelamiento y exportación de partes,

12 Conviene apuntar que en México ha habido una gran incomprensión para las actividades manufactureras sustentadas en la reexportación.

13 Esta sección se apoya en el artículo de Buxbaum (1995).

14 Huelga decir que el primer ensamblaje tuvo lugar en Japón.

15 Según la empresa importadora, hubiera resultado incluso menos laborioso si Mitsubishi hubiese exportado directamente las partes a la FTZ 64, aunque ello implicaba un pedido de por lo menos mil unidades (situación totalmente fuera de las posibilidades de la compañía importadora).

sin que se haya incurrido en pago de impuestos.

### *Liquidez*

Una ventaja sobre el sistema de devolución de impuestos es que la empresa no se ve obligada a congelar recursos desde su depósito hasta su recuperación, manteniendo elevado su nivel de liquidez inmediata. Otro aspecto que toman en cuenta las empresas es el costo financiero de la inmovilización de recursos, el que mediante el mecanismo de devolución recuperan en términos nominales. Existe un debate no resuelto sobre el mecanismo de devolución de impuestos a las mercancías nacionales que son llevadas a las FTZ, dado que normalmente deben ser consideradas como exportadas (Serko, 1991). Cuando los flujos de mercancías son considerables, se presenta un sacrificio fiscal que el gobierno tiende a limitar, mientras que las empresas desean continuar recibiendo el mismo tratamiento.

### *Asesoría y servicios*

Muchas zonas ofrecen servicios de análisis de los ahorros potenciales, sobre bases individuales o específicas de los usuarios.

En general, los usuarios de las zonas libres cuentan con un gran apoyo de consultoría y logístico a bajo costo. Estos servicios son adicionales a los de tipo físico, como son instalaciones y facilidades de almacenamiento, áreas de exhibición, oficinas, áreas para manufactura y otros. En lo que se refiere a servicios, las empresas cuentan con posibilidades de almacenamiento, manejo, manufactura, exhibición, empaque, embarque, comunicaciones, oficinas administrativas, seguros y bancos, entre otros. El paquete de servicios especializados ofrecidos por las FTZ ha proporcionado a las empresas ventajas económicas en la distribución, mismas que les han permitido una mejor participación en el comercio global con mayor incorporación de materiales domésticos en manufactura (Runager, 1990). La presencia de grandes compañías en las FTZ da cuenta de sus ventajas localizacionales.

### *Protección de la industria doméstica*

El asunto de la protección (o sobreprotección) de las FTZ a la industria estadounidense normalmente se ha vinculado a tres consideraciones: primero, revisar si la actividad es congruente con la ley comercial y tarifaria; segundo, analizar si con la apro-

<sup>16</sup> Entre algunas de las grandes empresas establecidas en las FTZ se encuentran las siguientes (información de literatura promocional). The London Metal Exchange utiliza seis zonas de propósitos generales como puntos de distribución en Estados Unidos. La American Telephone & Telegraph Company obtuvo en el pasado reciente un estatus de subzona para sus operaciones de producción en Shreveport, Louisiana, lo que le permite retener e incrementar su base de producción en Estados Unidos. La HIM Corporation también utiliza este régimen para la manufactura de productos requeridos por la industria de la computadora personal, tanto en el país como en el extranjero. La Connair Corporation, el mas grande productor mundial de secadoras de pelo, usa la modalidad de subzona libre para transferir producción del extranjero a Estados Unidos. Una política parecida es practicada por la Deere-Hitachi Construction Machinery Corporation. La Eastman Kodak Company emplea también subzonas libres para realizar una gran variedad de actividades relacionadas con equipo fotográfico, con la clara intención de retener y aumentar su competitividad internacional. Con este mismo propósito, además de atender el mercado doméstico, la General Electric Company manufactura sus refrigeradores, estufas, lavadoras de platos, así como lavadoras y secadoras de ropa, en subzonas libres. Este estatus de subzona también alienta a la Apple Computer, Inc., y a la .Smith Corona Corporation a manufacturar computadoras y periféricos en Estados Unidos, y a la Mead Johnson and Company a incursionar ademas en los mercados Internacionales,

bación de la actividad en cuestión no se afecta adversamente a las negociaciones comerciales, y tercero, preocuparse porque el uso de los procedimientos concernientes a las FTZ no sean la causa directa y única para la importación de artículos que de otra manera se habría dado, y que involucren algún tipo de control cuantitativo o de tarifas invertidas.

Una vez que el Consejo ha determinado que no se viola ninguna de las tres condicionantes anteriores, se consideran ocho factores para determinar el impacto económico neto de la actividad propuesta: 1) impacto en el empleo global; 2) exportaciones y reexportaciones; 3) retención o creación de actividad manufacturera o de proceso; 4) nivel de valor agregado por la actividad; 5) efecto global en los niveles de importación de productos relevantes, incluyendo el desplazamiento de importaciones; 6) nivel y naturaleza de la competencia internacional en productos relevantes; 7) impacto en la industria doméstica relacionada, considerando las condiciones del mercado, y 8) otra información relevante al interés público y consideraciones de impactos económicos negativos, incluyendo transferencia de tecnología y efectos de inversión. El Consejo de FTZ puede aplicar restricciones o condicionantes si su operación entra en conflicto con la política comercial del país. En teoría no se permiten los procedimientos de las zonas para evadir acuerdos de restricción voluntaria (VRA, por sus siglas en inglés), cuotas establecidas o sanciones de *dumping*.<sup>17</sup>

En la medida en que el comercio internacional se hace cada vez más importante, sería de esperarse que las FTZ también lo sean. Sin embargo, el reverso también es posible; es decir, la reducción de barreras comerciales le restaría (más no eliminaría) importancia a las zonas de comercio exterior. Por otra parte, cabe subrayar que el paquete de beneficios y los incentivos correspondientes dan lugar a inconformidades por parte de diferentes sectores, incluidas varias industrias domésticas; así, el asunto de las FTZ es controversial. Este aspecto se aborda con más detalle a continuación.

## 5. Cuestionamiento de las zonas de comercio exterior

Hasta la fecha, y a pesar del importante crecimiento que han experimentado en los últimos años y de las bondades ya referidas, las FTZ son cuestionadas en Estados Unidos respecto a sus impactos económicos. Se argumenta que su uso representa competencia desleal, que se incurren en sacrificios innecesarios, que se frena la industrialización nacional y, por supuesto, que se exportan empleos (Weiss, 1991). Más particularmente, para algunos las FTZ reducen la producción interna y el empleo en industrias estratégicas como la de autopartes (Cornweil, 1988). Asimismo, se critica el que las subzonas estén creciendo de manera desproporcionada respecto a las zonas de carácter general, lo que podría implicar *que* se trata de servicios diferentes (*National Underwriter*, 10 de septiembre de 1990, p. 10). Todos estos argumentos son fuertemente contestados por los proponentes y simpatizantes de las zonas libres, en el sentido de que las zonas con-

<sup>17</sup> Es así que, en el marco de la campaña por la nominación del Partido Republicano, el debate entre Ross Perot y Al Gore sonó a escándalo cuando se descubrió que el primero tenía fuertes intereses en una FTZ de las cercanías de Dallas, vía negocios con México, cuando al mismo tiempo criticaba fuertemente a sus inmigrantes legales e ilegales.

tribuyen justamente a lo contrario de lo que se cuestiona, mensaje dirigido directamente a la industria automotriz doméstica.

Por lo que concierne particularmente al empleo, la Asociación Nacional de Zonas de Comercio Exterior considera que, más que ser prejuiciosas, las FTZ constituyen un poderoso instrumento para combatir el desempleo (NAFTZ, 1992). Según los críticos, como mucha producción manufacturera utiliza componentes importados, ello origina que los empleos extranjeros sustituyan a los empleos americanos, lo que no ocurriría si tales componentes se fabricaran localmente. El contraargumento de la NAFTZ va en el sentido de que muchas de las actividades manufactureras en cuestión no tendrían lugar en suelo estadounidense y, en consecuencia, sin el estatus de zona de comercio exterior no se habrían generado los trabajos respectivos. O bien las tarifas sobre los componentes importados serían extremadamente altas, o tales componentes simplemente no se encontrarían en Estados Unidos. En este sentido, se considera preferible importar el componente y ensamblar el producto en el país, empleando para ello tanto fuerza de trabajo como componentes locales. Según cifras de 1992-1993, las zonas de comercio exterior empleaban entre 200 y 250 mil personas. Al considerar los empleos indirectos, se tiene que las zonas contabilizaban en esos años más de 600 mil puestos de trabajo (NAFTZ, 1992, y McDermott, 1994). Como ya se mostró, el empleo directo en 1994 se estimaba en 292 000 puestos de trabajo.

A pesar de sus aparentes ventajas, las zonas también han sido criticadas —especialmente por la industria manufacturera— por la subutilización en la que incurren.<sup>19</sup> Hace poco más de dos años el Consejo de las Zonas de Comercio Exterior, dependiente del Departamento de Comercio, informaba que las zonas eran usadas por tan sólo 2 500 a 2 700 empresas, contando con una sobrerepresentación de industrias de autopartes y electrónicas. Por otra parte, también se argumenta que los costos de operación y la complejidad para finalmente usar una zona pueden ser desalentadores para las pequeñas y medianas empresas, especialmente para las primeras.<sup>20</sup>

### *Las zonas de comercio exterior y la industria automotriz*

Las discusiones sobre la industria automotriz y las FTZ siempre han dado lugar a controversias, acentuadas por el hecho de que la industria es el usuario más grande del programa FTZ (NAFTZ, 1992). Según la Asociación Nacional de Zonas de Comercio Exterior, durante los años ochenta esta industria ha sido una de las principales beneficiarias, permitiéndose la retención y localización de actividades productivas en suelo norteamericano, en contraposición a la importación de vehículos provenientes de otras partes del mundo. No obstante estas consideraciones, el Programa de Zonas de Comercio Exterior ha sido el blanco de preocupaciones de la Asociación de Partes y Accesorios (APAA, por sus siglas en inglés), de la Asociación Manufacturera de Motores y Equipo (MEMA, por sus siglas en inglés), así como de otras asociaciones comerciales. Es en consideración a las inquietudes expresadas por oponentes a

18 Véase el informe especial de la revista *Distribution*, otoño de 1990, pp. 13-15.

19 Toda esta sección se apoya en McDermott (1994).

20 Se argumenta que es posible que pase un año completo para que una empresa cuente con la aprobación de una zona, y que los costos de operación fácilmente pueden andar en el rango de los 20 000 dólares anuales (o más).

las subzonas automotrices que el Consejo de Zonas de Comercio Exterior ha decidido que los beneficios otorgados a la manufactura automotriz también se extiendan a operaciones relacionadas.

Entre los aspectos más relevantes de la industria y su conexión con las FTZ, se tiene que los usuarios más grandes son Chrysler Corporation, Ford Motor Company y General Motors Corporation. Funcionarios de NAFTAZ consideran que el programa ha permitido la expansión de la capacidad manufacturera de la industria, orientada a cubrir el mercado de América del Norte con vehículos fabricados en el área y no importados completamente ensamblados. La interrogante se centra sobre si esta capacidad productiva se establece en Estados Unidos o en cualquier otra localidad de Canadá o de México.

Por otra parte, se subraya que prácticamente cualquier planta ensambladora de partes en el país utiliza una parte significativa de partes importadas. Según la NAFTAZ, los oponentes a las zonas no mencionan, por ejemplo, el incremento significativo en la importación de motores, principalmente provenientes de Corea, México, Brasil, Taiwán, Inglaterra, Italia, Suiza y Alemania. Esto es significativo, si se considera que este segmento es el de mayor crecimiento de la industria. En esta dirección, la NAFTAZ también señala que muchas empresas domésticas de partes mantienen alianzas con corporaciones automotrices, de tal suerte que el establecimiento y desarrollo de estas relaciones es más fácil llevarlo a cabo en Estados Unidos que en una localización distante. El Programa de Zonas de Comercio Exterior trabaja en este sentido. Por otro lado, a pesar de la oposición de la APAA y de la MEMA, además de la de las corporaciones de Estados Unidos, el mercado de Norteamérica seguirá siendo atendido por la competencia extranjera.

## **6. Factores de éxito de las FTZ en Estados Unidos**

Entre los diferentes factores de éxito de las zonas libres se tienen los siguientes: localización, disponibilidad, infraestructura, comercialización, administración y flexibilidad, los que a continuación se analizan brevemente:

*Localización.* Sin importar si se encuentran en la costa o en el interior del territorio, lo determinante es la cercanía a las principales vías de comunicación terrestre (carreteras y rutas ferroviarias más importantes), aérea (aeropuertos servidos por rutas nacionales y/o internacionales de mucho tránsito) y/o marítimas o fluviales (puertos de altura estratégicos para el comercio internacional).

*Disponibilidad.* Para los flujos de comercio que se manejan a través de las FTZ, es más importante contar con productos disponibles para su preparación, prueba, demostración y entrega inmediata, que el costo de transportarlos. Asimismo, este factor ofrece la posibilidad de contar con una ventaja financiera y de competencia en los casos de variación de las tasas impositivas.

*Infraestructura.* En combinación con los elementos de éxito antes señalados, la infraestructura es determinante. El comercio requiere de servicios de aduana, instalaciones adecuadas de almacenamiento y manejo de productos, facilidades para carga y descarga, oficinas bien acondicionadas y servicios complementarios como teléfonos, fax, seguros y transportes. La producción implica disponer de espacios y servicios adecuados para las instalaciones de ensamble, manufactura, prueba y empaque de las mercancías que se han de comercializar. Por estas razones, las FTZ tienden a ser parte de parques industriales o a irse conformando como tales en sus distintas etapas de construcción.

*Comercialización.* Las ETZ cuentan con especialistas encargados de su comercialización. Los principales argumentos de venta utilizados (Durda, 1990) son: facilidad para aprovechar las ventajas que ofrecen;

son herramientas de desarrollo económico, principalmente a través de la creación de empleo, ingresos y actividades; son una vía accesible para apoyar la penetración en mercados exteriores y proyectar la internacionalización de empresas; se pueden establecer FTZ “a domicilio”. Por lo general, para las empresas grandes ha resultado más práctico gestionar la creación de subzonas en sus instalaciones, y capacidad para crear nuevos negocios para las firmas que ofrecen servicios de apoyo, como bancos, seguros, transportes, consultoría, abastecimiento, oficina, y otros. Los grupos típicos a los que se enfoca la promoción mercadotécnica son: organismos de gobierno, agentes aduanales, empresas transportistas, cámaras de comercio, servicios públicos, corredores de bienes raíces, encargados del desarrollo de parques industriales y grupos de empresas locales.

*Administración.* La administración de las FTZ puede ser efectuada por agencias gubernamentales (federales, estatales y/o municipales), o bien puede cederse mediante contrato a particulares. Este elemento es muy importante para aplicar controles, evaluación y seguimiento.

*Flexibilidad.* El concepto de ETZ ha permitido contar con un doble potencial al definir zonas con finalidades diferentes: de propósito general y subzonas para fines específicos.

## **7. Relación de las FTZ con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte**

El asunto de las FTZ mantiene una especial relevancia en el marco del TLCAN.

Probablemente, la instalación de nuevas zonas en la frontera con Canadá estuvo orientada a aprovechar las condiciones derivadas de la política de integración de mercados. Asimismo, parece haberse dado un fuerte crecimiento de las ETZ a lo largo de la frontera con México (cuadros 2 y 3). A pesar de que las cifras correspondientes (a 1991) no permiten observar el establecimiento por año, y de ahí inferir una posible relación entre el establecimiento de los últimos desarrollos y su localización fronteriza, sí resulta significativo que entre los estados con mayor número de zonas de comercio exterior se tenga a aquellos que mantienen proximidad geográfica precisamente con Canadá y México: Illinois, Nueva York, Washington, Texas y California. Además del dinamismo que se les logró dar en los años ochenta, han influido en este movimiento el proceso de liberalización de la economía mexicana, el programa mexicano de maquiladoras y la perspectiva de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Es decir, la existencia de las ETZ no necesariamente es inconsistente con otros esquemas de promoción industrial —como la industria maquiladora, en cuyo caso ha habido un reforzamiento mutuo— y con la firma de pactos comerciales como el TLCAN.

En el marco de lo que realmente persiguen las FTZ —un mayor posicionamiento competitivo del comercio exterior de Estados Unidos—, no parecería arriesgado considerar que en la reorientación de su desarrollo, tal y como en su momento se indicó expresamente en la literatura promocional (NAFTZ, 1992), los procesos de globalización económica, por un lado, y la formación del mercado de América del Norte, por el otro, han sido elementos muy importantes. De aquí se desprende, en consecuencia, la significancia del acuerdo con Canadá primero y el firmado con

México y Canadá posteriormente. En todo caso, lo que también sería importante subrayar es que el establecimiento de las FTZ a lo largo o en las cercanías con las fronteras estadounidenses es un fenómeno anterior a la firma de los acuerdos comerciales en cuestión, y que obedecen (al menos parcialmente) a los acelerados procesos de reestructuración y competencia internacional de la industria. En este marco, la proximidad geográfica tradicionalmente ha facilitado la instalación de empresas, tipo maquiladora o no, pero que se benefician de costos laborales más bajos.

Ya al principio de los años noventa se aceptaba que la actividad a lo largo de la frontera con México se había intensificado notablemente en los últimos diez años: 28 zonas generales con facilidades de almacenamiento público y proyectos de parques industriales, ligadas directamente al comercio con nuestro país; adicionalmente, muchas de las operaciones de subzonas a través de Estados Unidos implicaban la recepción o envío de mercancías a México (Miller, 1991).

La principal actividad que están realizando las empresas estadounidenses en la zona (FTZ o subzona) es almacenar materiales norteamericanos y extranjeros, enviarlos a México para su transformación, retornar el nuevo producto para almacenamiento y/o nuevos procesos, para finalmente distribuirlo hacia otros países o hacia el interior de Estados Unidos. El beneficio es la agilización de operaciones evitando pagos de impuestos o tramitación de devoluciones. Por el lado mexicano, estas actividades se han visto beneficiadas por el programa de maquiladoras, más que por el régimen de zonas libres, lo cual pone de manifiesto una diferencia importante de los sistemas de incentivos de ambos países. En Estados Unidos el concepto y la política de zonas libres tiene un mayor grado de integración y es válido para todo su ámbito territorial, mientras que en México se encuentran fragmentados, distribuidos entre distintos instrumentos y restringidos a zonas geográficas determinadas en el norte y en el sureste.

A la luz de las consideraciones anteriores, la existencia de las zonas de comercio exterior parece ser congruente con las estrategias de globalización empresarial y con las políticas de comercio exterior e industrial de Estados Unidos. En este sentido, convendría recalcar que institucionalmente el Programa de Zonas pertenece al Departamento de Comercio y recibe las recomendaciones de diferentes agentes económicos públicos, privados y sociales. Por otro lado, el Consejo de las FTZ mantiene siempre una política revisionista de los logros y alcances, de tal suerte que se puedan proponer e instrumentar las modificaciones que se juzguen pertinentes. Éste es un aspecto ilustrativo en el diseño de la política económica de México hacia sus propias zonas libres.

Todo lo anterior sugiere, y este punto es importante enfatizarlo, que la firma de los pactos comerciales de Estados Unidos (en este caso, con México y Canadá) no pareciera sugerir la eliminación del programa. Puede pensarse en primera instancia que las zonas libres perderán importancia por el hecho de que son utilizadas para manejar bienes extranjeros sujetos a impuestos de importación. Sin embargo, y con todo y que no se presentan cifras detalladas y más actualizadas en torno al manejo de insumos importados, se estima que al menos hasta 1994 las FTZ manejaban una gran proporción de insumos nacionales (aproximadamente el 78 por ciento). Éste es un punto interesante de subrayar, ya que las zonas de comercio exterior, tal como se mostró anteriormente, permiten realizar muchas otras funciones además de las beneficios arancelarios que ofrecen. La misma Asociación de Zonas de Comercio

Exterior considera, basada en opiniones empresariales, que se tiene un gran potencial por explotar, el cual puede incluso aumentar con el previsible incremento del comercio exterior de Estados Unidos.

En la medida en que se vaya avanzando en los procesos de desgravación, esta ventaja de las zonas libres se irá desvaneciendo, pero solamente para la importación y exportación de los productos vinculados con las naciones firmantes. Sin embargo, seguirá vigente para el comercio con el resto del mundo, aunque con dos grandes limitantes para México: la mayor parte de su comercio exterior se realiza con Estados Unidos y se encuentra en un periodo de impulso a la cooperación e integración internacional que está dando lugar a la firma de tratados o acuerdos tanto bilaterales como multilaterales de libre comercio. El resultado bien podría ser un debilitamiento de sus zonas libres para actividades comerciales, que a su vez podría traducirse en condiciones económicas difíciles para las entidades que gozan del estatus de zona libre. Es importante considerar los distintos aspectos del impacto directo previsible del TLCAN. Miller (1991, pp. 13 y 14) señala como puntos significativos los siguientes: devolución, exclusiones y restricciones, complejidad, reglas de origen y periodo de transición. A continuación se presenta una breve explicación de los cuatro primeros; los dos últimos se abordan más detalladamente en la sección de implicaciones para México y conclusiones.

#### *Devolución*

Para la mayor parte de las multinacionales norteamericanas resulta problemático el régimen de devolución de impuestos aduanales. Independientemente de la tramitación y control administrativo, la inmovilización de recursos durante los periodos en que los materiales importados se encuentran almacenados o sometidos a procesos de ensamble o manufactura representa un inconveniente. En este sentido, las FTZ ofrecen a las empresas un medio eficiente para evitar estos problemas. Por lo tanto, las zonas libres son de una gran utilidad práctica en el contexto actual de globalización e internacionalización de la producción, en el que la competitividad necesita ser impulsada también mediante trámites o procedimientos sencillos e instrumentos que incentiven la operación y el crecimiento de las empresas.

#### *Exclusiones y restricciones*

Aun cuando el contexto general es de liberalización y apertura, seguirán vigentes algunos principios de protección a las industrias nacionales, que llevarán a excluir ciertos productos o sectores del tratado o cuando menos a restringir su inclusión. Para estos productos y sectores el uso de zonas libres (FTZ) resulta especialmente atractivo. En el mismo caso se encuentra el comercio con todos aquellos países con los que México no cuenta con tratados de libre comercio, con lo cual el ámbito de posibilidades para operar en zonas libres se ve ampliado, aun sin considerar el potencial que ofrecen como impulsor de la inversión productiva y de operación internacional de las empresas.

Todos los tratados de libre comercio contienen cláusulas de salvaguarda que permiten a la industria de las naciones que los suscriben presentar objeciones cuando el volumen de bienes importados crece desmesuradamente e impacta negativamente su economía. En estos casos, mediante acuerdos especiales pueden aplicarse cuotas, impuestos u otras medidas correctivas. La reciente experiencia mexicana —y sus correspondientes conflictos con Estados Unidos en materia de transporte y de acusaciones de *dumping* a las

exportaciones de cemento y de acero— es muy ilustrativa. Estos casos representan otra área potencial de utilización de las FTZ, especialmente para las empresas que manejan materiales sensibles al mercado. Las zonas libres podrían representar, entonces, un instrumento de seguridad o emergencia ante situaciones conflictivas. Resulta ilustrativo que en un estudio realizado al principio de los años noventa se señalaba que los mayores beneficios para la economía estadounidense se esperaban en las ciudades fronterizas y que las cláusulas relativas a reglas de origen iban a incidir sobre la oferta de las FTZ (*Global Trade*, 1991, pp. 10-14). Otros aspectos del impacto del TLCAN son la intensificación de la coproducción, con mercancías provenientes de más de cien países, lo cual podría compensar y superar la posible pérdida de dinamismo de las operaciones con México y Canadá.

Un punto que se debe considerar es que el TLCAN simplificará sólo parte de los procedimientos y operaciones del comercio entre los tres países. Sin embargo, tendrá también aspectos de complejidad tanto conceptual como operativa que podrían hacer necesaria la utilización de las FTZ como medio para protegerse durante periodos de solución de situaciones imprevistas. En todo caso, lo que convendría recordar es que la liberalización del tratado no es inmediata. En este sentido, habrá costos y beneficios de la transición en diferentes plazos, y estos costos y beneficios obligarían a, en estos mismos plazos, diseñar las políticas y estrategias correspondientes. Esto lleva a considerar con más atención las implicaciones para México de las zonas libres estadounidenses.

## 8. Implicaciones para México y conclusiones

Contrariamente a la posición adoptada por Estados Unidos, en el marco del TLCAN México decidió (unilateralmente) replantear el régimen fiscal de sus franjas fronterizas y zonas libres. A pesar de que el tratado no obligaba (al menos no explícitamente) ni al país ni a Estados Unidos a deshacerse de sus zonas libres, México optó por eliminar el ‘status’ de zona libre. Para esto se propuso un periodo de homologación arancelaria al régimen general existente en el resto de la nación. Se supuso que con el TLCAN *todo el país se convertiría en zona libre*<sup>21</sup>,

Esta suposición, sin embargo, parece descansar sobre bases muy endeble, que parecen contradecir los propósitos del gobierno federal hacia una mayor competitividad y bienestar socioeconómico del país en general, y de las regiones con zonas libres en particular. En el caso de Baja California, por ejemplo, diversos estudios han subrayado que la entidad gozaba de mayores beneficios con la zona libre que en el nuevo esquema de homologación arancelaria propuesto por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Uno de estos trabajos fue elaborado por la Secretaría de Desarrollo Económico del gobierno del estado, y estima una pérdida de 50 por ciento en los beneficios hasta entonces recibidos, mientras que para el resto del país (sin zonas libres) pasa de un 2 por ciento de desgravación arancelaria a un 47 por ciento en forma inmediata.<sup>22</sup>

Este razonamiento está vinculado a lo estipulado en el TLCAN. Se calcula que el

21 Cursivas del autor. Véase “Propuesta de Esquema de Transición de Zonas Libres y Franjas Fronterizas”, documento interno de la Subsecretaría de Industria de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, México, D. F., 15 de junio de 1993.

22 Véase el resumen ejecutivo del “Estudio que justifique un Esquema de Transición de la Zona Libre al TLC”, documento interno de la Secretaría de Desarrollo Económico del gobierno del estado de Baja California, de junio de 1993.

régimen fiscal de zona libre otorgaba franquicia arancelaria en el 80 por ciento de las fracciones — 9 441 fracciones exentas y 2 370 fracciones gravadas—. Este porcentaje es similar al promedio nacional en las cinco zonas libres del país. El 20 por ciento restante estaba gravado con el impuesto general de importación. Adicionalmente a estas ventajas, en el marco de los decretos del 31 de octubre de 1989, de Impulso a la Actividad Industrial y Comercial en las Zonas Libres y Franjas Fronterizas, las empresas orientadas a la transformación industrial gozaban de desgravación arancelaria total en la importación de maquinaria, equipo de cómputo y comunicaciones, refacciones, materia prima y otros insumos requeridos en la producción, cubriendo un total de 10 191 fracciones exentas (equivalentes al 86.3 por ciento del total).<sup>23</sup> En el caso de la actividad comercial, estos decretos cubrían una franquicia total en 733 fracciones y un arancel mínimo de 5 por ciento en 1 570 fracciones.<sup>2</sup>

Lo anterior ha dado lugar a serias preocupaciones de los sectores productivos, especialmente ante los ritmos de desgravación arancelaria considerados en el TLCAN. A nivel nacional la estructura de desgravación se aglutinó en cuatro etapas, con los siguientes porcentajes: *a*) desgravación inmediata, 47.8; *b*) desgravación en cinco años, 20.9; *c*) desgravación en 10 años, 28.4, y *d*) fracciones exentas, 2.9.” En el caso de Baja California se considera que más del 60 por ciento de sus importaciones se desgravan en las etapas *b*) y *c*), es decir, entre 5 y 10 años.<sup>26</sup> Estas importaciones involucran productos de la canasta básica, insumos y materias primas importadas por la industria, así como bienes orientados al comercio. La desgravación inmediata se refiere básicamente a los bienes de capital.

Lo anterior implica que el TLCAN le proporciona al resto del país (en 10 años) beneficios que ya gozaban las zonas libres, y que, por otro lado, no se circunscribían solamente a las importaciones procedentes de Estados Unidos y Canadá, sino de todos los países del mundo. Esto da lugar a otras diferencias de fondo entre el anterior funcionamiento de las zonas libres en México y su tratamiento en el TLCAN.<sup>27</sup> Mientras que el ámbito de decisión del tratado es trilateral, el establecimiento y/o eliminación del estatus de zona libre es de carácter unilateral soberano por parte del gobierno federal de México (tal como lo ha sido para el gobierno estadounidense, que ha conservado sus zonas libres aun en el marco del tratado).

Otra gran diferencia se refiere a los grandes objetivos involucrados. Básicamente, las expectativas de México sobre el tratado se refieren a un mayor acceso a los mercados (especialmente de Estados Unidos) y a los flujos de inversión extranjera. Por su parte, las zonas libres en México se han vinculado con objetivos más amplios:

aprovisionamiento regional de bienes y servicios, integración económica regional e inducción y/o fortalecimiento del desarrollo económico regional mediante una amplia variedad de instrumentos.

Este último apartado es muy importante ya que, a diferencia de la integración eco-

23 Véase el documento “Propuesta de Esquema de Transición.-”, ya citado.

24 *Idem*.

25 *Idem*.

26 Véase el documento “Estudio que justifique un Esquema de Transición...”, ya citado,

27 El siguiente apartado se basa en el artículo de Hernández<sup>1</sup> Díaz (1995). Conclusiones parecidas son obtenidas del estudio “La industria en la transición de la Zona Libre hacia el Tratado de Libre Comercio”, documento interno de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación, delegaciones en Mexicali, Tijuana, Ensenada, Tecate, La Paz y San Luis Río Colorado.

nómica que se ha venido gestando en la Unión Europea, el TLCAN no incluyó mecanismos de compensación en sectores y regiones que se vieran impactados desfavorablemente por la integración. El tratado permite la reducción o eliminación arancelaria para mercancías que satisfagan las reglas de origen convenidas, mientras que las zonas libres establecían un tratamiento arancelario preferencial para las mercancías básicas no producidas en la región o cuyo abasto sea insuficiente. Finalmente, el tratado contempla la eliminación definitiva de los aranceles, situación nunca considerada en el régimen de zona libre.

Se trata, pues, de dos enfoques distintos, lo que le resta validez al argumento gubernamental en el sentido de que con el TLCAN todo el país se convertiría en una zona franca, y que por ende resultaba obsoleta la existencia de sus zonas libres. No sorprende la inconformidad mostrada por diferentes agentes económicos, especialmente en Baja California y en Quintana Roo. Más aún, las obstrucciones que se han venido presentando por parte de Estados Unidos a productos mexicanos —como las restricciones a la entrada de tomate, cemento y acero— y a los transportistas mexicanos a los estados fronterizos de la Unión Americana están subrayando que los beneficios que deben derivarse del tratado no están garantizados en modo alguno.

Los logros alcanzados por Estados Unidos y otros países en el manejo de sus zonas libres se deben a distintos factores. Por lo general, han encomendado la creación, administración y promoción a organismos públicos o privados sin fines de lucro, quienes se encargan, además, de evaluar el impacto y analizar la problemática de las zonas libres; han combinado inversiones públicas y privadas para dotar de infraestructura a las zonas; las han convertido en un conjunto de servicios especializados; las han enmarcado en una legislación ágil y en una política económica general que incluye un sistema completo de incentivos a la inversión productiva y no sólo al comercio y los servicios, y las han redefinido de manera flexible, al grado de que pueden ser desde espacios regionales, parques industriales o puertos, hasta un edificio o parte de las instalaciones de una empresa.

Con estas experiencias queda establecido que no basta con crear las zonas libres para que funcionen correctamente, sino que es necesario dotarlas de infraestructura y ofrecer al inversionista todos los servicios que propicien su competitividad. Al evaluar el impacto de las zonas libres es necesario tomar en cuenta la falta de apoyo oficial y privado para la consecución de sus objetivos. Además de lo anterior, es importante que una zona libre sea un conglomerado de servicios profesionales y especializados a las empresas. También resulta vital la presencia de medios de comunicación y de transporte eficientes. Los resultados del establecimiento de las zonas libres son proporcionales al apoyo que se les brinda. De poco serviría abrir zonas a nivel empresa si ésta va a permanecer aislada, y lo mismo, los impactos regionales y la integración territorial se verán limitados si se dota de buenas carreteras a los estados, pero las de las entidades vecinas se encuentran en condiciones deplorables.

La posibilidad de compatibilizar la operación de zonas libres con la firma de tratados de libre comercio queda demostrada con la política seguida por Estados Unidos en la materia. En primer lugar, al firmar el acuerdo comercial con Canadá, fortalece a las zonas libres en su frontera norte y éstas son aprovechadas no sólo por firmas estadounidenses, sino también por numerosas empresas de Canadá. En segundo lugar, ante la perspectiva de integración del bloque económico

CUADRO 1. Estados Unidos: resumen estadístico de sus zonas de libre comercio, 1990-1994 (cifras monetarias en billones de dólares).

Concepto/Año	1990	1991	1992	1993	1994
<b>Valor de mercancías recibidas</b>					
Zonas generales	6.1	7.4	10.7	11.8	13.1
Subzonas	83.9	77.0	88.0	92.2	106.5
<b>Valor de insumos domésticos*</b>					
Zonas generales	0.6	1.1	1.7	1.6	63.1
Subzonas	70.0	65.3	76.7	78.6	90.5
<b>Valor de insumos importados</b>					
Zonas generales	5.5	6.3	9.0	10.2	10.1
Subzonas	13.9	11.7	11.3	13.6	15.9
<b>Proporción de insumos domésticos (en %)</b>					
Zonas generales	10	15	16	14	23
Subzonas	83	85	87	85	85
<b>Valor de exportaciones</b>					
Zonas generales	2.0	3.0	2.8	3.2	4.5
Subzonas	9.6	7.5	8.9	8.4	12.9
<b>Exportaciones/Importaciones (%)</b>					
Zonas generales	35	47	31	31	45
Subzonas	69	65	78	62	81
<b>Proyectos de FTZ aprobados**</b>					
Subzonas activas	161	173	181	190	202
	86	90	108	121	136

\*Incluyen principalmente mercancías de origen doméstico, aunque también se consideran, en pequeñas proporciones, bienes de origen extranjero que cubrieron impuestos aduanales con antelación a su entrada a las FTZ.

\*\*No todos estos proyectos están en completa operación; de hecho, algunas zonas se han desactivado.

FUENTE: Report annual 1994 del Consejo de Zonas de Comercio Exterior, consultado en Internet: <http://www.ita.doc.gov/import-admin/records/ftzpage/ftzar-94.html>

norteamericano, la frontera sur es objeto de atención especial, y en consecuencia lo son las zonas libres establecidas allí. Texas y California se encuentran ya entre los diez estados con mayor número de ETZ. En 1994 operaban 43 zonas en los estados fronterizos de Estados Unidos, que contaban con servicios de almacenamiento y proyectos de parques industriales.

Además, se encuentran en operación en esta zona numerosas subzonas y una cadena de *duty frees* está llevando a cabo importantes inversiones para realizar transacciones a todo lo largo de la frontera con México. Las zonas y las subzonas están directamente vinculadas con nuestro programa de maquiladoras. El objetivo de estas acciones es el de permitir a

CUADRO 2. *Estados Unidos: distribución de zonas libres generales por estado, 1996.*

Alabama	3	Montana	3
Alaska	4	Nebraska	2
Arizona	5	Nevada	2
Arkansas	1	Nueva Hampshire	1
California	9	Nueva Jersey	4
Colorado	2	Nuevo México	2
Connecticut	4	Nueva York	13
Delaware	1	Carolina del Norte	4
Florida	14	Dakota del Norte	1
Georgia	3	Ohio	8
Hawaii	1	Oklahoma	3
Idaho	1	Oregon	4
Illinois	6	Pennsylvania	4
Indiana	6	Puerto Rico	3
Iowa	3	Rhode Island	1
Kansas	2	Carolina del Sur	3
Kentucky	2	Tennessee	5
Louisiana	5	Texas	27
Maine	3	Utah	1
Maryland	3	Vermont	2
Massachusetts	3	Virginia	4
Michigan	6	Washington	11
Minnesota	2	Wisconsin	2
Mississippi	2	Wyoming	1
Missouri	2		

FUENTE: *Business America*, 4 de noviembre de 1991, pp. 12 y 13; búsqueda en Internet (16/12/96) en la siguiente dirección: <http://www.ita.doc.gov/import-admin/records/ftzpage/ftzlist.html>.

las firmas estadounidenses operar bajo el siguiente esquema general: almacenar componentes en las zonas libres de Estados Unidos, enviar algunos de ellos a México para su procesamiento, y distribuirlos posteriormente desde aquella zona libre a otros países o al mercado doméstico.

Es aquí donde cobra especial relevancia la iniciativa de crear, ya en el marco del TLCAN, lo que se menciona como la primera zona franca de libre comercio en México, precisamente en el Distrito Federal (en la terminal de Pantaco). En este desarrollo, referido también como Puerto Interno-Centro de Actividades Logísticas de la Ciudad de México, confluirán almacenadoras de depósito, agencias aduanales, transportistas, comercializadoras, bancos y otros servicios conexos. Asimismo, este proyecto está reconociendo la importancia estratégica de la zona metropolitana de la ciu-

dad de México (ZMCM) en el comercio internacional del país, al centrarse sobre servicios logísticos “clave” de los productos que ingresan a la ZMCM.<sup>28</sup>

Volviendo al caso nacional, el incremento comercial al que se hace referencia seguramente ofrecerá espacios para actividades generadoras de mayor valor agregado. Por otra parte, la firma del tratado contempla un periodo de transición, de tal manera que la desgravación no es totalmente inmediata. Otro punto que se tocó en el texto subraya la utilidad que las zonas libres le pueden reportar a México en su comercio con otros países. La tarea, o las tareas, en todo caso consistirá(n) en definir la nueva estrategia para las zonas libres mexicanas.

El análisis de la experiencia de Estados Unidos sugiere que las zonas libres, en el contexto de globalización, no sólo pueden beneficiar a la inversión extranjera, sino que pueden contribuir de manera importante al proceso de internacionalización de las empresas mexicanas, a la creación de empleos y a la incorporación de componentes mexicanos a bienes que se importan y exportan. Respecto al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, las zonas pueden atender el comercio con el resto del mundo y pueden dar una solución ventajosa a las exigencias de las normas de origen que se establezcan, mediante la incorporación de componentes y trabajo mexicano.

La iniciativa mexicana de Puerto Interno Pantaco cobra más relevancia si se considera que Estados Unidos continuará utilizando su esquema de zonas de comercio exterior, y de que México debiera estar muy pendiente de su desempeño, evolución y perspectivas, fundamentalmente porque le afecta sus relaciones comerciales. Incluso, un buen entendimiento de estos aspectos puede ser redituable para el país, no sólo para no deshacerse completamente de sus zonas libres, sino también para aprovechar mejor las de Estados Unidos, que, como se mostró aquí, se encuentran mapeadas en toda la Unión Americana.

Como nota final, cabe mencionar que las estrategias *revisionistas*, de las que las zonas de comercio exterior son vistas en Washington como parte, están siendo utilizadas para confrontar a Japón, no habiendo razón alguna para *que* el mismo paquete también sea dirigido contra México. En este sentido, el país tiene una amplia experiencia (de ser el blanco de ataques proteccionistas provenientes de Estados Unidos). Así pues, el análisis de la experiencia estadounidense en materia de zonas libres sugiere la existencia de oportunidades pero también de retos para México, por lo que no pareciera apropiado simplemente ignorarla.

Finalmente, algo que se debe mencionar se refiere a los alcances y limitaciones de este trabajo. Ante la insuficiencia de datos, quedan pendientes toda una serie de consideraciones en torno al desarrollo de las zonas libres en Estados Unidos y sus consecuentes implicaciones para México. Hace falta profundizar más en el análisis de la evolución de las ETZ, ilustrándola con datos sobre empleo, valor agregado, origen y destino de las importaciones y exportaciones, respectivamente. El entender el acelerado aumento en los componentes nacionales también requeriría mayor atención, lo que permitiría juicios más objetivos en cuan-

28 Véase *El Financiero*, 14 de septiembre de 1995, p. 15. La infraestructura de Pantaco está planeada en 112 bodegas, 27 palios, capacidad de almacenamiento de 750 000 toneladas de maíz. y 250 000 metros cuadrados bajo techo, 20 kilómetros de vías de ferrocarril, nueve kilómetros de calles internas, seis básculas, bancos y otros servicios conexos.

to a los logros y al funcionamiento de las zonas. A la par, sería importante ubicar más a fondo la discusión del Programa de Zonas de Comercio Exterior con su homólogo mexicano, que arrojará luz sobre diferencias y similitudes y que al final incidiera en la toma de decisiones en este lado de la frontera. Por último, sería de gran utilidad poder ubicar el funcionamiento de las zonas libres de los instrumentos de política económica hacia la industrialización y el comercio, y sus consecuentes impactos en el desarrollo económico nacional y regional.

CUADRO 3. *Estados Unidos: distribución de zonas libres generales por estado y localidad, 1996.\**

<i>Alabama:</i>	Mobile (82), Huntsville (83), Birmingham (98)
<i>Alaska:</i>	Valdez (108), St. Paul (159), Anchorage (160), Fairbanks (195)
<i>Arizona:</i>	Pima County (Tucson) (48), Nogales (60), Phoenix (75), Sierra Vista (Naco) (139), Pima County (Tucson) (174)
<i>Arkansas:</i>	Little Rock (14)
<i>California:</i>	San Francisco (3), San José (San Francisco) (18), Long Beach (50), Oakland (56), W. Sacramento (San Francisco-Oakland) (143), San Diego (153), Palmdale (191), Los Ángeles (202), Port Wemene (205)
<i>Colorado:</i>	El Paso County (Denver) (112), Denver (123)
<i>Connecticut:</i>	Windsor Locks (Hartford) (71), Bridgeport(76), North Haven (162), New London (208)
<i>Delaware:</i>	Wilmington & Kent County (Wilmington) (99)
<i>Florida:</i>	Broward County (Port Everglades) (25), Miami (32), Orlando (42), Jacksonville (64), Panama City (65), Tampa (79), Palm Beach (West Palm Beach) (135), Brevard County (Canaveral) (136), Homestead (Miami) (166), Manatee County (Port Manatee) (169), Miami (Wynwood) (180), Pinellas County (193), Volusia y Flagler Counties (198), Palm Beach County (209)
<i>Georgia:</i>	Atlanta (26), Savannah (104), Brunswick (144)
<i>Hawaii:</i>	Honolulu (9)
<i>Idaho:</i>	Meridian (192)
<i>Illinois:</i>	Chicago (22), Granite City (St. Louis) (31), Peoria (114), Milan (Quad City) (133), Lawrenceville (Evansville) (146), Rockford (176)
<i>Indiana:</i>	Indianapolis (72), South Bend (Chicago) (125), Burns Harbor (Chicago) (152), Clark County (Louisville) (170), Evansville (177), Fort Wayne (182)
<i>Iowa:</i>	Polk County (Des Moines) (107), Davenport (Quad-City) (133), Cedar Rapids (175)
<i>Kansas:</i>	Kansas City (17), Sedwick County (Wichita) (161)
<i>Kentucky:</i>	Jefferson County (Louisville) (29), Campbell County (Cincinnati) (47)
<i>Louisiana:</i>	New Orleans (2)sh (Lake Charles) (87), St. Charles, St. John the Baptist, and St. James (Gramercy) (124), Shreveport (145), Baton Rouge (154)

- Maine:** Bangor (58), Madawaska (179), Waterville(186)
- Maryland:** Prince George's County (D.C.) (63), BWI Airport (Baltimore) (73), Baltimore (74)
- Massachusetts:** Boston (27), New Bedford (28), Holyoke (201)
- Michigan:** Sault Ste. Marie (16), Battle Creek (43), Detroit (70), Flint (Saginaw/Bay City/Flint) (140), Kent/Ottawa/musgekon Counties (189), St. Clair County (210)
- Minnesota:** Duluth (51), Minneapolis-St. Paul (119)
- Mississippi:** Harrison County (Gulfport) (92), Vicksburg/Jackson (158)
- Missouri:** Kansas City (15), St. Louis (102)
- Montana:** Great Falls (88), Toole County (187), Butte-Silver Bow (190)
- Nebraska:** Omaha (19), Lincoln (Omaha) (59)
- Nevada:** Clark County (Las Vegas) (89), Sparks (Reno) (126)
- New Hampshire:** Portsmouth (81)
- New Jersey:** Morris County (N.Y.C.) (44), Newark/Elizabeth (N.Y.C.) (49), Salem/Millville (Philadelphia) (142), Mercer County (200)
- New Mexico:** Albuquerque (110), Río Rancho (194)
- New York:** New York City (1), Buffalo (Buffalo-Niagara Falls) (23), Niagara County (34), Orange County (N.Y.C.) (37), Suffolk County (N.Y.C.) (52), Clinton County (Champlain-Rouses Point) (54), County of Onondaga (Syracuse) (90), Jefferson (Alexandria Bay) (109), JFK Intl. Airport (N.Y.C.) (111), Ogdensburg (118), Albany (121), Monroe County (Rochester) (141), Oneida County (Utica) (172)
- North Carolina:** Mecklenburg County (Charlotte) (57), Wilmington (66), Morehead City (Beaufort-Morehead City) (67), Raleigh/ Durham (Durham) (93)
- North Dakota:** Grand Forks (Pembina) (103)
- Ohio:** Toledo (8), Cleveland (40), Butler County (Concinnati) (46), Dayton (100), Clinton (Dayton), Franklin County (Columbus) (138), Findlay (Toledo) (151), Akron-Canton (181)
- Oklahoma:** Rogers County ( Tulsa) (53), Oklahoma City (106), Muskogee (164)
- Oregon:** Portland (45), Coos County (Coos Bay) (132), Klamath Falls (184), Medford-Jackson County (206)
- Pennsylvania:** *Pittston (Wilkes-Barre/Scranton) (24), Allegheny County (Pittsburgh) (33), Philadelphia (35), Berks County (Philadelphia) (147)*
- Puerto Rico:** Mayaguez (7), Guaynabo (San Juan) (61), Ponce (163)
- Rhode Island:** Providence & North Kingstown (Providence) (105)
- South Carolina:** Dorchester County (Charleston) (21), Spartanburg County (Greenville-Spartanburg) (38), West Columbia Columbia) (127)
- Tennessee:** Memphis (77), Nashville (78), Chattanooga (134), Knoxville (148), Tri-City (shared with Virginia) (204)
- Texas:** Mc Allen (Hidalgo) (12), Galveston (36), Dallas/Ft. Worth (39),Brownsville (62), El Paso (68), San Antonio (80), Harris County (Houston)(84), Webb County (Laredo) (94), Starr County (Rio Grande City & Roma) (95), Maverick County (Eagle Pass) (96), Val Verde County (Del Rio) (97), Ellis County (Dallas/Forth Worth) (113), Beaumont (115), Jefferson County(Port Arthur) (116), Orange County (117), Corpus

Christi (122), Freeport (149), El Paso (150), Victoria & Calhoun Counties (Point Comfort) (155), Weslaco (156), Midland (165), Dallas/Fort Worth (168), Liberty County (Houston) (171), Presidio (178), Austin (183), Fort Worth (196), Texas City (199)

**Utah:** *Salt Lake City* (30)

**Vermont:** Burlington (55), Newport (Derby Line) (91)

**Virginia (Norfolk-Newport News):** Suffolk (20), Wash. Dulles Intl. Airport (Washington, D.C.) (137), Culpeper County (185), Richmond (207)

**Washington:** Seattle (5), Everett (Puget Sound) (85), Tacoma (Puget Sound) (86), Cowlitz (Longview) (120), Whatcom County (Lummi Tribe) (Bellingham) (128), Whatcom County (Bellingham) (129), Wahatcom County (Blaine) (130), Whatcom County (Sumas) (131), Grays Harbor (Aberdeen-Hoquiam) (173), Yakima (188), Moses Lake (203)

**Wisconsin:** Milwaukee (41), Brown County (167)

**Wyoming:** Casper (157)

\*Donde se tiene solamente el nombre de una ciudad, significa que es el puerto aduanal de entrada. El paréntesis que sigue al nombre de la localidad (*county*) indica el puerto aduanal de entrada. Un paréntesis que sigue al nombre de una ciudad significa que el puerto aduanal de entrada está en una ciudad vecina. Esto es válido para las primeras 179 zonas, pues la fuente de información permitía esta desagregación.

FUENTE: *Business America*, 4 de noviembre de 1991, pp. 12 y 13; búsqueda en Internet (16/12/96) en la siguiente dirección: <http://www.ita.docgov/import-admin/records/ftzpage/ftzlist-h.html>.

Allen, M., "The Mc Allen Foreign Trade Zone: A Marketing Success Story in Our Changing Global Economy", en *Global Trade*, septiembre de 1988, pp.30-34.

Buxbaum, P., "Zoning Out", en *Distribution*, febrero de 1995, pp. 44-48.

Cavinato,!, "How to Minimize Customs Duties", en *Distribution*, octubre de 1990, pp. 96-98.

Cornwell, T. B., "Foreign Trade Zones in the United States: A Longitudinal Management Perspective", en *International Marketing Review*, diciembre de 1988, pp. 45-52.

Da Ponte, J. J., "Updated Rules for Foreign-Trade Zones Reflect Big Increase in Zone Activity", en *Business America*, noviembre de 1991, pp. 9-13.

Donoho, R., "Island in the Stream. The Tampa Convention Center Has Been Declared a Foreign Trade Zone", en *Successful Meetings*, septiembre de 1994, pp. 137-140.

Durda, C., "The Care and Marketing of FTZ'S", en *Global Trade*, septiembre de 1990, pp. 24 y 25.

García Reyes, M., *De la Unión Soviética a la Comunidad de Estados Independientes*, México, El Colegio de México, 1994.

Gilman, A., "Reducing Import Costs", en *Chain Storage Executive*, marzo de 1990, p. 98.

Hernández Díaz, B., "La reinstalación de la zona libre", pp. 24-28 en *El Compromiso con el Desarrollo Regional. 100 Compromisos con Baja California*, Cuadernos de

Campaña, foro organizado por el Partido Acción Nacional, Ensenada, B. C., 20 de junio de 1995.

McDermott, K., "A Customs Dodge Catches On. After 60 Years Foreign Trade Zones are Getting Noticed", en *D&B Reports*, enero-febrero de 1994, p. 48.

Miller, M. V., "Will the U.S.-Mexico Free Trade Agreement Benefit or Harm FTZ's?", en *Global Trade*, septiembre de 1991, pp. 10-14.

———, "A Statistical Portrait of FTZ", en *Global Trade*, septiembre de 1990, pp. 22-32.

———, "There is a Reason for FTZ' Startling Growth: It Makes Good Business Sense", en *Global Trade*, septiembre de 1988, pp. 14-16.

Mooney, J. E., "Creative Efforts at the Local Level for Providing Business Attraction and Expansion Incentives", en *Economic Development Review*, otoño de 1994, pp. 52-57.

NAFTZ, *U.S. Foreign Trade Zones. An American Success Story*, folleto promocional, Washington, D. C., 1992.

———, "FTZ View Point on NAFTA", en *Global Trade*, septiembre de 1991, pp.12-14.

———, "Customs Plans for Automated FTZ Module", en *Global Trade*, septiembre de 1990, p. 26.

———, "New Gateway Complex Offers FTZ and Economic Development Zone Advantages", *Global Trade*, enero de 1989, p. 27.

Neff, R., "Needed: A Whole New Way of Confronting Japan", en *Business Week*, 26 de junio de 1995, pp. 54-56.

O'Connor, J., "How the NJFTZ Ties in to the ITC Development Plan", en *Global Trade*, septiembre de 1988, pp. 26-28.

Rosenthal, T. M., "Win-Win For America", en *Global Trade*, septiembre de 1989, pp. 10-12.

Runager, M., "Benefits Abound for FTZ Users", en *Transportation & Distribution*, mayo de 1990, pp. 75-80.

Tansuhaj, P. S. y G. C. Jackson, "Foreign Trade Zones: A Comparative Analysis of Users and Non Users", en *Journal of Business Logistics*, vol. 10, núm. 1, 1989, pp. 15-30.

Weiss, D., "Foreign Trade Zones: Growth Amid Controversies", en *Chicago Fed Letter*, núm. 48, agosto de 1991, pp. 1-3.

Sit, F. S., "The Special Economic Zones of China: A New Type of Export Processing Zones?", en *The Developing Economies*, vol. 23 (1), marzo de 1985, citado por García Reyes (1994, p.121).