Las reglas de origen: instrumento para regular las zonas comerciales regionales con acceso arancelario preferencial*

Rules of Origin: Instruments for Regulating Regional Trade Areas with Preferential Tariff Access

José Ignacio Martínez Cortés**

Resumen

A raíz del creciente proceso de integración económica, la Organización Mundial de Comercio ha instrumentado un nuevo marco jurídico para que los esquemas regionales de acceso preferencial no obstaculicen al sistema comercial multilateral. En este sentido, el presente trabajo analiza cómo en los Acuerdos Comerciales Regionales se han adoptado las disposiciones de la organización referida en torno a las reglas de origen para no otorgar la Cláusula de la Nación Más Favorecida a bienes provenientes de países no miembros de esa zona comercial, asignando así un trato nacional a mercancías de los países miembros de dicho acuerdo comercial regional. Para ejemplificar, se explica la operación de las reglas de origen del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Palabras clave: Zonas comerciales, integración económica, multilateralismo comercial, regionalismo comercial, reglas de origen, relaciones internacionales.

Abstract

As a result of the increasing economic integration process, the World Trade Organization has implemented a new legal framework for regional schemes with preferential access, this is with the objective of not to obstruct the multilateral trading system. In this sense, the present article analyses how Regional Trade Agreements have adopted the legal framework of the that organism regarding the rules of origin for not to grant the Most Favored Nation Clause to goods coming from not members countries of that trade

* Una versión preliminar de este documento se presentó en el grupo de trabajo Reglas de Origen y Regionalización de la UNCTAD GT-ROR-11-2009.

** Licenciado en Relaciones Internacionales por la UNAM. Cuenta con estudios de maestría en dicha disciplina por la misma institución y de doctorado en Economía Internacional por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor adscrito al Centro de Relaciones Internacionales de la FCPYS-UNAM. Correo electrónico: jimc@unam.mx

zone, granting national treatment to goods from this regional trade agreement. To illustrate this, the operation of the rules of origin of North America Free Trade Agreement is explained.

Keywords: Trade zone, economic integration, trade multilateralism, trade regionalism, rules of origin, international relations.

Del libre comercio al proteccionismo comercial

El sistema comercial que surgió después de la Segunda Guerra Mundial se rige por dos reglas que son importantes para entender la evolución del multilateralismo y el regionalismo: la nación más favorecida y el trato nacional, operando la primera mediante acuerdos que, a través de la liberalización y la reducción de barreras comerciales sin discriminación, facilitan el libre comercio; la segunda funciona sólo entre un grupo mínimo de países que se brindan entre sí preferencias arancelarias, provocando la creación de comercio entre sus mercados.

De 1947 a 1973 las negociaciones comerciales del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) tuvieron como punto de acuerdo la liberalización del comercio internacional a través de la reducción de las barreras arancelarias, impulsando así el periodo de mayor auge de las transacciones, ya que los países necesitaban de materias primas o manufacturas para su recuperación económica.

El periodo de la guerra experimentó un avance sostenido de la liberalización del comercio internacional hasta la crisis petrolera y la recesión mundial de 1974-1975. Aparte de la liberalización de las restricciones cuantitativas impuestas a las importaciones durante la depresión de los años treinta y la Segunda Guerra Mundial, los esfuerzos se concentraron en la reducción de los aranceles. Las reducciones arancelarias se enfocaron originalmente a revertir los incrementos efectuados durante la depresión, pero luego los aranceles llegaron a niveles inferiores a los de antes de 1930.¹

Es por ello que el GATT constituyó un código de principios. “Dos principios básicos orientan la actividad del GATT. Uno, que exista un comercio sin discriminación, y el otro, que la única protección a las industrias nacionales sea el arancel aduanero”.² Su funcionamiento se basó en ciertos principios esenciales que no podían ser abandonados, salvo en circunstancias muy especiales, los cuales son: a) desarrollo del

¹ Bela Balassa, *Los países de industrialización reciente en la economía mundial*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988, p. 161.

² José Ignacio Martínez Cortés, “La transición del GATT a la OMC” en *Relaciones Internacionales*, núm. 64, FCPYS-UNAM, octubre-diciembre 1995, pp. 61-78.

comercio internacional mediante negociaciones comerciales generales, reducción y estabilización de barreras arancelarias, prohibición del uso de restricciones cuantitativas, subvenciones, etc.; b) adopción del principio del “trato nacional” para productos extranjeros; y c) aplicación incondicional del principio de la Nación Más Favorecida.

De estos principios se desprende un pilar básico que es la Cláusula de la Nación Más Favorecida, la cual se encuentra en el artículo I del acuerdo, y que institucionalizó el libre comercio internacional, pues establece que:

Con respecto a los derechos de aduana y cargas de cualquier clase impuestos a las importaciones o a las exportaciones, o en relación a ellas, o que graven las transferencias internacionales de fondos efectuados en concepto de pago de importaciones o exportaciones, con respecto a los métodos de exacción de tales derechos y cargas, con respecto a todos los reglamentos formalidades relativos a las importaciones y exportaciones con respecto a todas las cuestiones a que se refieren los párrafos 2 y 4 del artículo III, cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedido por una parte contratante a un producto originario de otro país o destinado a él, será concedida inmediata e incondicionalmente a todo producto similar originario de los territorios de todas las demás partes contratantes o a ellos destinados.

Al respecto, el principio de Trato Nacional, suscrito en el artículo III, indica que “Los productos del territorio de toda parte contratante importados en el de cualquier otra parte contratante no estarán sujetos (...) a impuestos interiores u otras cargas interiores, (...) superiores a los aplicados (...) a los productos nacionales similares”.³ El Trato Nacional establece que las mercancías nacionales y extranjeras deben manejarse de la misma manera, evitando poner en desventaja a las segundas protegiendo a las primeras.

Los acuerdos preferenciales que precedieron la determinación del origen de la mercancía fueron: unilaterales, bilaterales y multilaterales. Los unilaterales funcionaron a través de los acuerdos preferenciales que tenían la *Commonwealth* o las metrópolis con sus colonias, que derogaban la Cláusula de la Nación Más Favorecida, sustentada en el hecho de que la noción de tercer Estado no era aplicable a las colonias, dados los múltiples vínculos existentes entre las metrópolis y sus territorios de ultramar. Los bilaterales operaron con base en áreas de libre comercio o uniones aduaneras, como las que tenían los países del BENELUX (Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo). El Sistema Generalizado de Preferencias impulsó las preferencias en el ámbito multilateral que sólo beneficiaban a los países en desarrollo.

Ante esta realidad, el proceso de liberalización que mantenía el espíritu del artículo I no perduraría, por lo que el artículo XXIV cobró relevancia, de manera particular el

³ *Idem.*

apartado 4, que reconoce “la conveniencia de aumentar la libertad del comercio, desarrollando, mediante acuerdos libremente concertados una integración mayor de las economías de los países que participen en tales acuerdos”. Asimismo, el párrafo posterior establece que “por consiguiente, las disposiciones del presente acuerdo no impedirán, entre los territorios de las partes contratantes, el establecimiento de una unión aduanera ni el de una zona de libre comercio”.

El artículo XXIV del GATT de 1947 establece que en su apartado 8, inciso b, se entenderá por zona de libre comercio un grupo de dos o más territorios aduaneros entre los cuales se eliminan los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas (excepto, en la medida en que sea necesario, las restricciones autorizadas en virtud de los artículos XI, XII, XIII, XIV, XV y XX) con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos de dicha zona de libre comercio.

El artículo XXIV contiene 12 apartados, que se refieren a los siguientes puntos:

- 1) la aplicación de las disposiciones del acuerdo a los territorios metropolitanos de las partes contratantes;
- 2) la definición de territorios aduaneros;
- 3) la necesidad de que las disposiciones del acuerdo no se entiendan como un obstáculo a las ventajas concedidas por una parte contratante a países limítrofes con el fin de facilitar el tráfico fronterizo y a las ventajas concedidas al comercio con el territorio libre de Trieste por países limítrofes de ese territorio;
- 4) la conveniencia de aumentar la libertad del comercio, desarrollando, mediante acuerdos libremente concertados, una integración mayor de las economías de los países que participen en tales acuerdos;
- 5) autoriza entre los territorios de las partes contratantes llevar a cabo acuerdos que conlleven a la formación de áreas de libre comercio;
- 6) aplica el procedimiento de ajuste compensatorio del artículo XXVIII del GATT en materia de derechos que sean incompatibles con el artículo II del acuerdo;
- 7) obliga a las partes integrantes de tal unión o área de libre comercio a notificar al resto de las partes integrantes del acuerdo sin demora y facilitar la información correspondiente;
- 8) define lo que se entiende por una unión aduanera y por un área de libre comercio;
- 9) establece que una unión aduanera o una zona de libre comercio no influirá en las preferencias a las que se refiere el párrafo 2 del artículo 1, pero podrán ser suprimidas o ajustadas mediante negociaciones con las partes contratantes interesadas;
- 10) posibilita a las partes contratantes aprobar proposiciones mediante una decisión tomada por una mayoría de dos tercios que no se ajusten completamente a las disposiciones de los párrafos 5 a 9, inclusive a condición de que dichas disposiciones

tengan como resultado el establecimiento de una unión aduanera o de una zona de libre comercio en el sentido de este artículo;

11) considera las conveniencias de impedir entre los territorios de India y Pakistán la celebración de acuerdos especiales sobre su comercio mutuo; y

12) hace referencia a que cada gobierno y autoridades tanto locales como regionales harán lo posible al interior de su territorio por la observancia de las disposiciones del presente acuerdo.

Al respecto, es preciso resaltar que en 1947 se formuló un texto cuyo sustento jurídico es la parte VI del GATT: se trata de la Cláusula de Habilidad denominada oficialmente *Decisión sobre el trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo*, y que en su párrafo primero menciona: “No obstante las disposiciones del artículo primero del Acuerdo General, las partes contratantes podrán conceder un trato diferenciado y más favorable a los países en desarrollo, sin conceder dicho trato a las otras partes contratantes”.⁴

Por ello, el artículo XXIV del GATT es una válvula de escape al artículo I, puesto que sólo optimizará el intercambio comercial a través de la complementación de economías entre los países que conformen la zona preferencial arancelaria avalada por ese artículo. El mantenimiento de las tarifas arancelarias por parte de sus miembros en relación con terceros países y la remoción de las mismas entre el comercio de los integrantes del acuerdo nos remite a la consideración de dos aspectos importantes que vienen a incrementar las variaciones o cambios en los patrones de los flujos comerciales entre los miembros del acuerdo y los no miembros después de la creación de una zona comercial preferencial:

1) la existencia de diferentes tasas de tarifas arancelarias entre los países miembros del acuerdo, que implica que se deberán tomar medidas para prevenir la deflexión o triangulación comercial. Este término es usado para describir la situación en la cual un bien entra a través del país miembro del acuerdo con la más baja tasa de tarifa arancelaria para ser reexportado hacia otro de integrante con las tasas más altas de tarifas arancelarias. De aquí la necesidad de reglas de origen que establezcan que los bienes embarcados entre los miembros serán *de facto* originados en un país socio del acuerdo para hacerse acreedores de las preferencias al momento de su ingreso; y

2) aunque a manera de definición se puede decir que automáticamente una zona preferencial preserva el nivel de tarifas arancelarias que con anterioridad existía entre

⁴ Esta disposición fue heredada del sistema del GATT a la OMC, es el fundamento jurídico del Sistema Generalizado de Preferencias, de los Acuerdos Comerciales Regionales firmados entre los países en desarrollo y del Sistema Global de Preferencias Comerciales. Véase Organización Mundial de Comercio, *Trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo*, disponible en http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/enabling1979_s.htm consultado el 6 de abril de 2012.

los países miembros, aunque se hayan hecho cambios de manera deliberada en las tarifas y otro tipo de barreras, las reglas de origen pueden crear el efecto denominado como “protección de la exportación” de un país a otro.

Encontramos una vertiente histórica y jurídica en la relación del artículo I y el artículo XXIV. La primera corresponde a la relación preferencial que tenían entre sí algunos países, por ejemplo, el régimen comercial que mantenían la *Commonwealth*, la Unión Francesa y los países del BENELUX. Además, las potencias coloniales mantenían con sus respectivos territorios excepciones arancelarias. Es importante destacar que los países signatarios fundadores del GATT fueron 23, por lo que prevalecían los intereses de sus excolonias.

La referencia jurídica la encontramos en que los dos artículos forman parte del mismo cuerpo regulador de las relaciones comerciales entre las partes integrantes del acuerdo, pero tienen un objetivo antípoda. La función del artículo I es no permitir la no discriminación y otorgar trato bilateral de preferencias o concesiones en las relaciones comerciales por medio de la aplicación de la Cláusula de la Nación Más Favorecida entre las partes del acuerdo. Por su lado, el artículo XXIV regula una de las excepciones al principio del artículo I, con lo cual permite el desarrollo de relaciones comerciales discriminatorias y bilaterales a través de la implementación de acuerdos comerciales que se basan en la aplicación de normas o reglas de origen que excluyen productos de terceros países de las concesiones otorgadas entre los participantes.

De acuerdo con lo anterior, la parte IV del GATT contraviene lo dispuesto en el artículo I del mismo acuerdo acerca del principio de la Nación Más Favorecida, por lo que va en contra del propio sistema multilateral custodiado que surge de la IV Parte de la Carta de La Habana. Aunado a ello, la parte VI del GATT, que incluye los artículos XXXVI, XXXVII y XXXVIII, aboga por las economías en desarrollo permitiéndoles un trato ventajoso frente a los países desarrollados; de hecho, se estipula claramente que las naciones industrializadas no recibirán reciprocidad alguna por motivo de reducir los obstáculos comerciales a las partes contratantes en desarrollo.

Zonas comerciales y multilateralismo comercial

El GATT desempeñó un importante papel en la liberalización del comercio internacional: a través de las negociaciones comerciales multilaterales anteriores a la Ronda Uruguay, las transacciones mundiales de mercancías aumentaron principalmente porque las barreras arancelarias disminuyeron en los principales mercados.

El proceso de reducción arancelaria se extendió a lo largo de siete rondas [...] En Estados Unidos, el arancel promedio cayó casi en un 92% durante los 33 años transcurridos desde

la Ronda Génova de 1947 a la Ronda Tokio. A principios de los ochenta, el nivel de los aranceles había descendido a 4.9% en Estados Unidos, 6.0% en la Comunidad Económica Europea y 5.4% en Japón.⁵

Los acuerdos de la Ronda Uruguay dieron paso a la Organización Mundial de Comercio (OMC), que sustituyó al GATT a partir del 1° de enero de 1995, y que tiene como objetivo impedir la adopción de represalias unilaterales. El acuerdo por el que se establece la OMC prevé un marco institucional común,⁶ por lo que servirá como vehículo para garantizar que se trate como un “todo único” y, por consiguiente, que ser parte de la organización entrañe la aceptación de todos los resultados de la Ronda, sin excepción alguna.

Un proceso que surgió de manera paralela a la negociación de la Ronda Uruguay fue la consolidación de zonas comerciales con acceso preferencial. Así, en 1989 entró en vigor el acuerdo comercial entre Estados Unidos y Canadá; en 1991 los países del Pacto Andino adoptaron una nueva fase de integración; en 1992 México y Chile firmaron el Acuerdo de Complementación Económica, en el cual se establece que a partir de 1998 se eliminarían las restricciones arancelarias entre ambas economías; en 1993, 12 países europeos lograron, después de 40 años, eliminar las barreras físicas, fiscales y técnicas para dar paso a la libre circulación de personas, mercancías, bienes y servicios; en 1994, México, Estados Unidos y Canadá pusieron en práctica la zona de libre comercio más grande del mundo; Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay consolidaron en 1995 un mercado común denominado MERCOSUR. Por otro lado, los países de la cuenca del Pacífico Oriental impulsaron nuevos mecanismos de cooperación económica y comercial a través de foros como el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico, el Foro de Cooperación Económica del Pacífico y el Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico.

Este nuevo proceso de zonas comerciales preferenciales se sumaría a los anteriores esquemas de integración que se negociaron en las décadas de los años sesenta y setenta, destacando el Mercado Común Centroamericano,⁷ el Mercado Común del Caribe

⁵ Jagdish Bhagwati, *Economía proteccionista*, Gernika, México, 1988, p. 19.

⁶ Para ello contará con una nueva infraestructura y estructura. Los principales órganos de la OMC son: la Conferencia Ministerial, el Consejo General, el Consejo de Bienes (GATT), el Consejo de Servicios y el Consejo de Propiedad Intelectual.

⁷ En diciembre de 1960, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua firmaron el Tratado General de Integración Económica Centroamericano, por el cual se estableció el Mercado Común Centroamericano. Éste previó el establecimiento de un mercado común y una unión aduanera en el plazo de cinco años. Actualmente se encuentra entre un área de libre comercio casi perfecta y una unión aduanera imperfecta.

(CARICOM),⁸ el Acuerdo Comercial Asia-Pacífico (APTA),⁹ y por supuesto el de la Comunidad Económica Europea, que inició con el Tratado de Roma en 1957.

Estos procesos de integración reflejaban una ambigüedad inherente al propio código comercial del GATT: por un lado, el principio de Nación Más Favorecida, contemplado en el artículo I, frente a la autorización de la conformación de zonas comerciales preferenciales estipulada en el artículo XXIV. De hecho, la parte IV del GATT resultaba también un tanto contradictoria con el artículo I, ya que da preferencia a las economías en desarrollo sobre las industrializadas.

Al respecto, es importante destacar que en 1979 el GATT decidió apartarse del trato de Nación Más Favorecida (no discriminación) autorizando los acuerdos preferenciales entre países en desarrollo con el fin de reducir o eliminar mutuamente los aranceles.¹⁰ Además, los países industrializados brindarían a las naciones subdesarrolladas un trato arancelario a través del Sistema Generalizado de Preferencias; con ello, los países industrializados facilitarían y fomentaría el comercio de los países en desarrollo y no impondrían obstáculos al comercio de otras partes contratantes. Los países industrializados no esperarían reciprocidad al reducir o eliminar los derechos de aduana y otros obstáculos al comercio de los países en desarrollo.

Ante esta situación, la OMC se vio obligada a regular, en el nuevo marco surgido en el Acta de Marrakech, los nuevos esquemas comerciales preferenciales, ya que los grupos de países negociaron normas y compromisos que en ocasiones eran contrarios al marco multilateral. La preocupación de la OMC se encontraba en que los Acuerdos Comerciales Regionales (ACR) se otorgaban preferencias arancelarias entre sí, lo cual conllevaría a desviar el comercio de terceros países. De hecho, reconocía que la adopción de una unión aduanera o una zona de libre comercio violarían el principio de la Cláusula de la Nación Más Favorecida. Por ello es que se adecua el artículo XXIV, donde se hace una excepción especial al establecimiento de otro tipo de acuerdos, con la condición de que impulsen con mayor libertad el comercio internacional, además de no imponer obstáculos al comercio, por lo que dicha integración regional debe complementar, no amenazar, el sistema multilateral de comercio. El “nuevo” artículo XXIV determina que cuando se cree una zona de libre comercio o unión aduanera deberán reducirse o suprimirse los derechos y demás.

Por ello evolucionó el artículo XXIV del GATT de 1947, puesto que contemplaba

⁸ El CARICOM surgió en 1958, agrupa a Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat, Sant Kitts and Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname y Trinidad y Tobago.

⁹ El APTA, anteriormente llamado Acuerdo de Bangkok, fue firmado en 1975. Sus Estados miembros son Bangladesh, China, India, República de Corea, República Democrática Popular Lao y Sri Lanka.

¹⁰ Decisión del 28 de noviembre de 1979 (L/4903).

nuevas figuras de los procesos de integración económica de ese momento: trato, producto e integración regionales y desarrollo interdependiente sustituyendo conceptos nacionalistas como trato, integración y producto nacionales y desarrollo independiente. Además, reconoce abiertamente la figura del regionalismo comercial. Sin duda, la modificación al artículo XXIV generó un cambio importante: la regulación entre el multilateralismo y el regionalismo, ya que el GATT de 1947 consideraba una excepción al principio de multilateralidad. Otra innovación la encontramos en que la IV parte de la Carta de La Habana no contemplaba la procedencia geográfica de un bien, y en el GATT de 1994 se logró armonizar las normas de origen preferenciales y no preferenciales a fin de constatar que no fueran obstáculos al comercio.

El artículo XXIV del GATT, al cual, a consecuencia de la creación de la OMC, se le añadió un anexo titulado “Entendimiento Relativo a la Interpretación del artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994”, explica y perfecciona los párrafos 5, 6, 7 y 8 del texto original. Otra de las obligaciones que debe cumplir el acuerdo es que cubra todo el comercio en lo “sustancial”, excepto durante la transición. Respecto a la palabra sustancial “Entendimiento”, no especifica a qué se refiere: si la idea es que sea “todo” el comercio, ¿para qué antecederle la palabra “sustancial”? Por ello, se requiere una adhesión al Entendimiento en donde se especifique.

El siguiente requisito se refiere a la reducción de los aranceles internos de la zona comercial a cero. Inicialmente, el GATT de 1947 no estipulaba un plazo específico. Sin embargo, con la creación de la OMC que dio origen al Entendimiento del artículo, se definió un plazo de 10 años; es decir, el comercio entre los socios deberá liberalizarse en al menos ese lapso, de lo contrario se deberán argumentar ante el organismo los motivos por los cuales no se realizó. Con base en la modificación del artículo XXIV, una de las contribuciones de la organización al sistema multilateral para la regulación de la evolución de los esquemas comerciales preferenciales regionales fue crear una figura cuya función es la de establecer reglas acordes a la nueva realidad de la integración regional. En este sentido, el 6 de febrero de 1996, el Consejo General de la OMC estableció el Comité de Acuerdos Regionales, cuyos objetivos son:

- a) analizar los grupos regionales y evaluar si son compatibles con las normas de la organización;
- b) examinar de qué forma pueden afectar los acuerdos regionales al sistema multilateral de comercio y qué relación puede existir entre los acuerdos regionales y multilaterales; y
- c) explorar los distintos acuerdos comerciales regionales y considerar sus consecuencias sistémicas para el sistema multilateral de comercio y la relación entre ellos.

De hecho, también se eleva la figura de integración: a diferencia de lo que se tenía en 1947, se pasa de zonas de libre comercio o uniones aduaneras a ACR. La

preocupación de la OMC se encontraba en que éstos, mediante las preferencias arancelarias otorgadas entre sí, podían desviar el comercio de otros países. De hecho, reconocía que el establecimiento de una unión aduanera o una zona de libre comercio violarían el principio de la Cláusula de la Nación Más Favorecida. Por ello es que se adecua el artículo XXIV, donde se hace una excepción especial al establecimiento del tipo de acuerdos con la condición de que impulsen con mayor libertad el comercio internacional, además de no imponer obstáculos al comercio, por lo que dicha integración regional debe complementar, no amenazar, el sistema multilateral de comercio. El “nuevo” artículo XXIV determina que cuando se cree una zona de libre comercio o unión aduanera deberán reducirse o suprimirse los derechos y demás barreras arancelarias y medidas no arancelarias entre los países firmantes de esa zona comercial.

Los ACR, en el contexto de la OMC, son aquellos que pueden ser suscritos entre países que no se ubican o pertenecen a la misma región geográfica y trabajan específicamente en la liberalización del comercio preferencial en este marco. Al final de la Ronda Uruguay, las normas referentes a las uniones aduaneras y a las zonas de libre comercio o los acuerdos provisionales sólo figuraban en el artículo XXIV. Para regular su aumento se determinó la adopción del *Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994*, que contenía las normas por las cuales se regularían los ACR, así como las disciplinas relacionadas con los acuerdos de integración económica por los que se liberaliza el comercio de servicios en el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS).

Los ACR (...) son acuerdos comerciales recíprocos entre dos o más socios. Entre ellos se incluyen los acuerdos de libre comercio y las uniones aduaneras (...),¹¹ es un convenio que conjunta una serie de disposiciones, dando la posibilidad a un grupo de países de compartir ventajas en materia de comercio, tales ventajas se refieren a comerciar bienes y servicios con bajos aranceles o incluso sin ellos. Los ACR pueden ser (...) notificados en el marco del párrafo 7 del artículo XXIV del GATT de 1994, del párrafo 2 c) de la Cláusula de Habilitación, y/o (...) en el marco del párrafo 7 del artículo V del AGCS.¹²

El párrafo 4 declara que el fin de una unión aduanera o de una zona de libre comercio es “facilitar el comercio entre los territorios constitutivos y no erigir obstáculos al de otras partes contratantes con estos territorios”.¹³ Ya en este párrafo se argumenta

¹¹ OMC, *El ámbito de los ACR*, disponible en http://www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/scope_rta_s.htm consultado el 4 de abril del 2012.

¹² *Idem*.

¹³ OMC, *Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y de Comercio*, disponible en http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/gatt47_01_s.htm consultado el 10 de marzo de 2012.

que los acuerdos que se lleguen a firmar en materia comercial no impedirán ni socavarán el multilateralismo, condicionándolos a no representar un obstáculo para los territorios aduaneros que no constituyan el ACR.

De igual forma se establecen condiciones que deben cumplir los ACR. La primer condicionante es que no deben elevar o crear nuevas barreras proteccionistas hacia los países no miembros del acuerdo. Al parecer es la especificación de mayor relevancia, ya que pareciera defender la no discriminación; sin embargo, el no elevar o el no crear barreras arancelarias no significa que el trato para las mercancías originarias de los países miembros y de los no miembros sea igual, debido a que los signatarios recibirán preferencia al eliminar o disminuir los aranceles.

La conformación de un ACR no es *per se* síntoma de proteccionismo, sino que introduce medidas que los países miembros negocian para hacer crecer el comercio entre ellos aprovechando las ventajas competitivas y las economías de escala de los mercados participantes. Esos beneficios no los extienden a otros países no participantes, desviando con ello el comercio con esos terceros mercados.¹⁴ Aquí cabe recordar el artículo XXIV del GATT de 1947 que explica que, mediante la constitución de zonas aduaneras o zonas de libre comercio, las partes contratantes pueden aumentar la libertad del comercio a través de una integración mayor de las economías de los países que participen en tales acuerdos. Asimismo, establece que una unión aduanera o una zona de libre comercio deben tener por objeto facilitar el comercio entre los territorios constitutivos sin obstaculizar el de las otras partes contratantes con éstos. En este contexto, al momento de constituir una unión aduanera o zona de libre comercio, no deben aumentar a terceros países los derechos de aduana (aranceles) ni las demás reglamentaciones comerciales deben ser más rigurosas.¹⁵

Sin duda, al buscar una forma de regular la formación de zonas de libre comercio, uniones aduaneras u otros procesos de integración económica, la OMC ha aclarado los criterios en que se basa el artículo XXIV e introduce nuevas disposiciones para aumentar la protección de los intereses de los países terceros. En ello radica la importancia del *Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV*, que clarifica y refuerza los criterios y procedimientos para el examen de nuevas uniones aduaneras o zonas de libre comercio, o ampliaciones de las existentes, y para la evaluación de sus efectos en terceras partes. Se aclara también en el acuerdo el procedimiento que ha de seguirse para lograr la compensación que pueda ser necesaria en caso de que las partes contratantes que constituyan una unión aduanera quieran aumentar un arancel

¹⁴ Anne O. Krueger, *Free Trade Agreements as Protectionists Devices: Rules of Origin*, Working Paper núm. 4352, National Bureau Research, Nueva York, 1993.

¹⁵ Rod Fayvel y Geoff Reed, "Rules of Origin as Commercial Policy Instruments" en *International Economic Review*, vol. 43, núm. 2, mayo 2000.

consolidado. Se precisan también las obligaciones de las partes contratantes respecto a las medidas adoptadas por gobiernos o autoridades regionales o locales dentro de sus respectivos territorios.

Con esta norma jurídica de la OMC, los ACR no deberían representar un peligro para el comercio multilateral. No obstante, “la integración regional se puede definir como un proceso por el cual un conjunto de países con algunos rasgos comunes deciden llevar a cabo acciones que compartan un tratamiento discriminatorio y diferencial respecto a otros países”.¹⁶ De hecho, la OMC determina que el artículo XXIV no garantiza la no discriminación; es decir, es violatorio del artículo I sobre la Nación Más Favorecida. El artículo XXIV se encarga de establecer una serie de medidas que aseguran a los países no signatarios de los ACR que no resultarán afectados, ya que no se elevarán las cuotas de sus productos o no se les impondrán nuevas barreras; sin embargo, no garantiza que no sean afectados debido a que el comercio entre los socios se incrementará a causa de la eliminación de obstáculos comerciales, discriminando sus productos porque ahora poseen un mayor arancel respecto a los productos de los países signatarios. En resumen, el hecho de que no se aumenten las barreras no garantiza la no discriminación.

A partir de esta nueva institucionalización de las zonas comerciales preferenciales han aumentado los procesos de negociación. Para “el 15 de junio de 2014 se habían notificado al GATT/OMC unos 585 ACR (si se cuentan por separado bienes y servicios), de los cuales 379 estaban en vigor”.¹⁷ Al respecto, en los cuadros 1 al 4 se especifican los tipos de ACR registrados.

Cuadro 1
ACR en vigor, por notificación

	<i>Adhesión</i>	<i>Nuevos ACR</i>	<i>Gran total</i>
Art. XXIV GATT (ALC)	1	206	207
Art. XXIV GATT (UA)	7	10	17
Cláusula de Habilitación	2	35	37
AGCS, artículo v	4	114	118
Gran total	14	365	379

Fuente: Elaboración propia con información de bases de datos de los ACR, OMC, 2014.

¹⁶ Augusto Aninat, “Renovación de la integración económica regional” en *Investigación económica*, núm. 196, México, abril-junio 1991, p. 48.

¹⁷ OMC, *Acuerdos comerciales regionales*, disponible en http://www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/region_s.htm consultado el 23 de junio de 2014.

Cuadro 2
ACR en vigor, por tipo de acuerdo

	<i>Cláusula de habilitación</i>	<i>GATS artículo v</i>	<i>AGCS, artículo v</i>	<i>Gran total</i>
Unión aduanera	8		10	18
Unión aduanera-adhesión	1		7	8
Acuerdo de integración económica		114		114
Acuerdo de integración económica-adhesión		4		4
Acuerdo de libre comercio	13		206	219
Acuerdo de libre comercio-adhesión	0		1	1
Acuerdo de alcance parcial	14			14
Acuerdo de alcance parcial-adhesión	1			1
Gran total	37	118	224	379

Fuente: Elaboración propia con información de bases de datos de los ACR, OMC, 2014.

Cuadro 3
ACR en vigor, por situación del examen en la OMC

	<i>Cláusula de habilitación</i>	<i>AGCS, artículo v</i>	<i>Artículo xxiv del GATT</i>	<i>Gran total</i>
Presentación fáctica no distribuida	12	21	68	101
Presentación fáctica en suspenso	0	4	0	4
Presentación fáctica distribuida	5	72	99	176
Extracto fáctico no distribuido	0	0	0	0
Extracto fáctico distribuido	11	21	40	72
Informe adoptado	1	0	17	18
No hay informe	8	0	0	8
Gran total	37	118	224	379

Fuente: Elaboración propia con información de bases de datos de los ACR, OMC, 2014.

Cuadro 4
ACR reales, por alcance del acuerdo

Mercancías	135
Servicios	1
Mercancías y servicios	113
Gran total	249

Fuente: Elaboración propia con información de bases de datos de los ACR, OMC, 2014.

La normatividad multilateral de las reglas de origen

Uno de los instrumentos que se crearon para que el sistema preferencial de los ACR no fuera contrario al sistema multilateral de la OMC son las nuevas normas que exigen a los miembros de las uniones aduaneras que armonicen sus aranceles a un nivel que no sea superior al aplicado anteriormente por sus miembros a terceros países. En este sentido, y con la modificación al artículo XXIV, principalmente del epígrafe 7 (a) del GATT de 1947, se constituye el Acuerdo sobre Reglas de Origen de la OMC, cuyo objetivo es regular la regionalización del comercio en un sistema multilateral comercial.

Cabe recalcar que en el sistema comercial multilateral que regulaba el GATT, las reglas de origen comenzaron a negociarse en la Convención de Kyoto en 1974 (el nombre oficial de esa reunión fue Convención Internacional sobre Simplificaciones y Armonización de Procedimientos Aduaneros. Sobre el acuerdo específico al que se llegó sobre el tema del origen está contenido en el anexo D.1 de la misma convención). A pesar de que la Convención de Kyoto terminó bajo el auspicio del Consejo de Cooperación Aduanera, no todos los países la adoptaron en su totalidad, debido a que un considerable número de las reglas sustantivas de la convención no eran lo suficientemente claras para el desarrollo del comercio moderno.

El GATT no contenía normas específicas que rigieran la determinación del país de origen de las mercancías en el comercio internacional. Cada parte contratante era libre de establecer sus propias normas de origen y podía aplicar diferentes medidas según la finalidad de la reglamentación de que se tratara. Los redactores del Acuerdo General declararon que debía dejarse que fuera el país importador quien determinara, a los efectos de la aplicación de las disposiciones sobre el trato de la nación más favorecida, si las mercancías eran de hecho originarias de un determinado país.

No obstante, dada la diversidad de las normas de origen, esa armonización resulta un ejercicio complejo. En 1981 la Secretaría del GATT elaboró una nota y en noviembre de 1982 los ministros convinieron en estudiar cuáles eran las aplicadas por las partes contratantes del GATT. Sin embargo, no se abordó el tema a profundidad hasta las negociaciones de la Ronda Uruguay.

El origen o “nacionalidad” de las mercancías siempre ha despertado inquietud para los países que otorgan un régimen preferencial a determinados países. De ahí que el GATT y el Consejo de Cooperación Aduanera buscaran soluciones a esta cuestión.¹⁸ Es importante destacar que el GATT regulaba únicamente las marcas de origen (artículo XI), determinando que las partes contratantes colaborarán entre sí

¹⁸ Miguel Ángel Díaz Mier, *Del GATT a la Organización Mundial de Comercio*, Síntesis, Madrid, 1996, pp. 302-304.

para impedir el uso de las marcas de origen comerciales, de manera que se tienda a inducir a error con respecto al verdadero origen de un producto, en detrimento de los nombres de origen regionales o geográficos distintivos de los productos del territorio de un parte contratante, protegido por su legislación.¹⁹

En años posteriores hubo reuniones del GATT donde se dio cabida a discusiones inconexas sobre las reglas de origen; al respecto, las negociaciones de la Ronda Uruguay constituyeron el primer marco de discusión serio sobre el tema. Fue en esta ronda donde se retomó la negociación sobre este importante tema para regular los ya entonces abundantes procesos de zonas comerciales preferenciales. Al término de estas negociaciones, ya en el sistema de la OMC, surgió el Acuerdo sobre Normas de Origen, que tiene como objetivo armonizar a largo plazo las normas de origen, además de las relacionadas con el otorgamiento de preferencias arancelarias, y velar porque tales normas no crearan por sí mismas obstáculos innecesarios al comercio.

El Acuerdo está compuesto por cuatro partes que contienen nueve artículos y dos anexos. La primera parte se refiere al ámbito de aplicación. La segunda a las normas que han de regir durante el periodo de transición que se establece en tres años. La tercera contiene el esquema institucional en línea con los expuestos en otros acuerdos, y la cuarta incluye un programa de trabajo que pretende la armonización de las normas de origen. El primer anexo define las funciones y la composición del Comité Técnico creado entre las instituciones, y en el segundo se regulan las normas de origen de los acuerdos preferenciales

Para tal fin creó una serie de instituciones cuya labor es supervisar que los ACR cumplan con la multilateralidad de las normas de origen establecidas por la OMC. Con este fin, para el diseño y la instrumentación del sistema armonizado se crearon las siguientes instituciones: 1) el Comité de Normas de Origen, para dar seguimiento a la instrumentación del Acuerdo sobre Normas de Origen y del sistema armonizado; 2) el Comité Técnico de Normas de Origen, bajo los auspicios del Consejo de Cooperación Aduanera, llevará a cabo todo el trabajo técnico necesario para lograr la armonización de las reglas de origen e instrumentar el sistema armonizado; 3) la primera reunión del Comité Técnico de Normas de Origen se llevó a cabo del 6 al 10 de febrero de 1995, obteniéndose los siguientes resultados: a) se logró la inclusión del idioma español como lengua de trabajo del Comité Técnico; b) se discutieron los conceptos de bienes totalmente producidos y de procedimiento menor; y c) se definió el reglamento y el método de trabajo del Comité.

¹⁹ Moshe Hirsch, "International Trade Law, Political Economy and Rules of Origin: A Plea for a Reform of the WTO Regime on Rules of Origin" en *Journal of World Trade*, vol. 32, núm. 2, Netherlands, abril 2002.

La OMC, con base en las partes I a IV del Acuerdo sobre Reglas de Origen, por primera ocasión en el contexto multilateral creó una regulación reconocida por todos sus miembros en torno a las normas de origen. En este sentido establece que

se entenderá por normas de origen las leyes, reglamentos y decisiones administrativas de aplicación general aplicados por un Miembro para determinar el país de origen de los productos siempre que tales normas no estén relacionadas con regímenes de comercio contractuales o autónomos conducentes al otorgamiento de preferencias arancelarias que sobrepasen la aplicación del párrafo 1 del artículo I del GATT de 1994.

Al respecto, el alcance del Acuerdo de Conducta sobre Reglas de Origen tiene las siguientes observancias:

- a) reconocer que el establecimiento y la aplicación de normas claras y previsible facilitan las corrientes de comercio internacional;
- b) asegurar que no creen por sí mismas obstáculos innecesarios al comercio;
- c) determinar que no anulen ni menoscaben los derechos que confiere a los miembros el GATT de 1994;
- d) reconocer la conveniencia de dotar de transparencia a las leyes, reglamentos y prácticas relativos a ellas;
- e) asegurar que se elaboren y apliquen de manera imparcial, transparente, previsible, coherente y que no tenga efectos en el comercio; y
- f) reconocer la existencia de un mecanismo consultivo y de procedimientos para la solución rápida, eficaz y equitativa de las diferencias que puedan surgir en el marco del presente acuerdo.

Las normas de origen comprenderán todas las utilizadas en instrumentos de política comercial no preferenciales, tales como en la aplicación: del trato de nación más favorecida en virtud de los artículos I, II, III, XI y XIII del GATT de 1994; de los derechos *antidumping* y de los derechos compensatorios establecidos al amparo del artículo VI del mismo acuerdo; de las medidas de salvaguardia establecidas al amparo del artículo XIX; de las prescripciones en materia de marcas de origen previstas en el artículo IX; y de cualesquiera de las restricciones cuantitativas o los contingentes arancelarios discriminatorios. Comprenderán también las normas de origen utilizadas para las compras del sector público y las estadísticas comerciales.

Esta normatividad precisa que cada miembro comunicará a la Secretaría en un plazo de 90 días, contados a partir de la fecha de entrada en vigor para él del Acuerdo sobre la OMC, sus normas de origen, decisiones judiciales y disposiciones administrativas de aplicación general en relación con aquellas, que se hallen en vigor en esa fecha. Si, por inadvertencia, se omitiera comunicar, el miembro de que se trate la comunicará inmediatamente después de que advierta la omisión. La Secretaría distribuirá a los

miembros listas de la información que haya recibido y que conservará a disposición de éstos.

Los miembros que introduzcan modificaciones que no constituyan cambios insignificantes en sus normas de origen o que establezcan nuevas –en las que, a los efectos del presente artículo, estarán incluidas aquellas a que se refiere el párrafo 1 que no se hayan comunicado a la Secretaría– publicarán un aviso al efecto con una antelación mínima de 60 días a la fecha de entrada en vigor de la norma modificada o de la nueva, de manera que las partes interesadas puedan tener conocimiento de la intención de modificar una norma de origen o de establecer una nueva, a menos que surjan o haya peligro de que surjan circunstancias excepcionales respecto de un miembro. En estos casos excepcionales, el miembro publicará la norma modificada o la nueva lo antes posible.

El Acuerdo sobre Normas de Origen tiene por objeto lograr la armonización de las medidas no preferenciales y garantizar que no creen por sí mismas obstáculos innecesarios al comercio. A nivel internacional existen dos tipos de reglas de origen: las del tipo no preferencial y las preferenciales.

Las primeras se refieren a leyes, reglamentos y decisiones administrativas de aplicación general por parte de un miembro para determinar el país de origen de los productos, siempre que tales normas de origen estén relacionadas con regímenes de comercio contractuales o autónomos conducentes al otorgamiento de preferencias arancelarias que sobrepasen la aplicación del párrafo 1 del artículo I del GATT de 1994. Es decir, corresponden a normas utilizadas en instrumentos de política comercial no preferenciales, tales como en la aplicación del trato de Nación Más Favorecida, de los derechos *antidumping* y de los derechos compensatorios, de las medidas de salvaguardia, e incluso para compras del sector público y el establecimiento de las estadísticas comerciales.

En tanto, las normas de origen preferencial determinan leyes, reglamentos y decisiones administrativas de aplicación general aplicados por un miembro para determinar si a un producto le corresponde recibir el trato preferencial previsto en virtud de regímenes de comercio contractuales o autónomos conducentes al otorgamiento de preferencias arancelarias que sobrepasen la aplicación del párrafo 1 del artículo I del GATT de 1994. Éstas tienen como objetivo la determinación del país de origen de un bien que es elegible para un trato arancelario preferencial previamente negociado entre uno o más países a través de un acuerdo o zona de libre comercio.

Las reglas no preferenciales se emplean para la ejecución de una serie de políticas que requieren determinar el origen de los productos. Estas políticas son, básicamente, las siguientes:

a) determinación de la elegibilidad de países exportadores a ser tratados de acuerdo con el principio de la nación más favorecida (miembros de la OMC);

- b) imposición de medidas de salvaguardia;
- c) administración de restricciones cuantitativas, como cuotas o bandas de importaciones específicas de un país; y
- d) control de restricciones voluntarias.

Por su composición, las reglas de origen pueden clasificarse en normas flexibles o rígidas. Las flexibles son normas fáciles de cumplir y es posible obtener un trato preferencial para los productores que tengan un contenido nacional relativamente bajo. Sin embargo, una desventaja que representan es que puede promover operaciones de ensamblaje, obstaculizando la transferencia tecnológica. Por el contrario, las rígidas sólo pueden cumplirse si se cuenta con una mayor participación de contenido nacional. Esto puede atar a las empresas a convenios sobre fuentes no competitivos, forzando así a las empresas a convertirse en partes de una isla.

El acuerdo determina que las reglas de origen no preferenciales son aplicables a: a) trato de nación más favorecida; b) cuotas compensatorias; c) medidas de salvaguardia, marcado o marcas de país de origen; d) restricciones cuantitativas; e) cuotas o cupos arancelarios; f) compras gubernamentales; y g) estadísticas internacionales de comercio. De igual forma se reconocen las siguientes metodologías para la determinación del país de origen: a) cambio en la clasificación arancelaria; b) porcentaje *ad valorem*; c) procesos de producción u operaciones de fabricación. Asimismo, establece disciplinas: d) durante el periodo de transición; y e) después del periodo de transición.

Metodología para determinar las reglas de origen

El primer trabajo del Comité sobre Normas de Origen fue aprobar una decisión, después de un arduo consenso, para adoptar la metodología a seguir y con ello implementar el proceso de las preferencias arancelarias que deberían cumplir los ACR, por lo que en 1999 el Comité Técnico del Acuerdo estableció principios generales en torno a:

- 1) armonizar las normas de origen que en ese momento tenían de manera individual cada esquema preferencial negociadas antes de 1999 en un plazo no mayor de tres años;
- 2) emplear el sistema armonizado de la OMC;
- 3) desarrollar definiciones sobre conceptos generales que confieren origen;
- 4) generar reglas de origen de acuerdo con la metodología de cambio arancelario;
- 5) definir otras instancias para conferir origen; y
- 6) adoptar criterios complementarios.

De igual forma, se establecieron criterios generales precisando que las reglas de

origen: a) deben ser independientes de los instrumentos de política comercial; b) no deben propiciar efectos restrictivos o distorsionantes que irrumpen los flujos comerciales; c) no deben discriminar entre diferentes países miembros, ni tampoco entre bienes nacionales y extranjeros; d) se deben aplicar en forma imparcial, consistente y uniforme; y e) las resoluciones administrativas, relacionadas con solicitudes de dictamen de determinación de origen, deberán ser resueltas en forma expedita.

Respecto a la armonización de las reglas de origen se estipuló lo siguiente: a) proporcionará transparencia y certidumbre en la determinación de origen; y b) eliminará la discrecionalidad en la aplicación de reglas de origen. La adopción del sistema armonizado será voluntaria. Si un país miembro decide no incorporarse, deberá acogerse a las disciplinas del acuerdo. La armonización debe establecer reglas de origen: a) objetivas, predecibles, comprensibles y coherentes; y b) administrables en forma razonable.

Las normas de origen son los criterios necesarios para determinar la procedencia nacional de un producto. Su importancia se explica porque los derechos y las restricciones aplicados a la importación pueden variar según el origen de los productos importados. Son usadas para clasificar el comercio de cambio y los productos etiquetados como “Hecho en”. Esto se complica por la globalización y por la manera que un producto puede ser procesado en los diferentes países antes de que esté listo para el mercado. En un mundo en proceso de globalización es aun más importante lograr un cierto grado de armonización entre las prácticas adoptadas por los miembros para aplicar tal prescripción.

La finalidad de las reglas de origen se ubica en tres situaciones: en primer lugar, en el caso de las importaciones que entran al amparo de acuerdos preferenciales, los países importadores deben cerciorarse de que se aplican los tipos más bajos o preferenciales a los productos procedentes de los países receptores de preferencias. Necesitan, en consecuencia, elementos que demuestren que el producto importado ha sido, cuando no fabricado en su totalidad, por lo menos transformado de manera sustancial en un país receptor de preferencias.

En segundo lugar, en el caso de las importaciones al amparo de tipos arancelarios de Nación Más Favorecida, la determinación del origen normalmente no es necesaria, ya que esos derechos se aplican sin discriminación a las importaciones de todas las procedencias. Sin embargo, cuando en las medidas aplicables en la frontera se tiene en cuenta el país de procedencia, la determinación del origen se hace necesaria. Entre esas medidas figuran:

- a) la percepción de derechos *antidumping* y derechos compensatorios;
- b) la administración de las restricciones cuantitativas específicas de países (por ejemplo, las que se imponen en virtud de lo dispuesto en el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido o en virtud de las medidas de salvaguardia de un país);

- c) la administración de los contingentes arancelarios; y
- d) la fijación de marcas de origen o etiquetas para indicar el país de procedencia.

En tercer lugar, la determinación del origen también es necesaria para la confección de estadísticas comerciales.

A efecto de determinar en qué circunstancias un producto califica como originario (es decir, que cumple con las normas que para su producción impone un determinado acuerdo comercial), es posible considerar tres situaciones diferentes, con arreglo a las cuales las mercancías de exportación pueden agruparse a la vez en tres categorías que les habilitan para recibir las preferencias pactadas:

- a) mercancías que son obtenidas del todo o producidas en forma íntegra en el territorio de los países participantes de un acuerdo comercial;
- b) mercancías que son producidas exclusivamente a partir de materiales originarios del territorio de los países participantes del acuerdo comercial; y
- c) mercancías en cuya elaboración se utilizan materiales de países no participantes del acuerdo comercial, siempre que sean el resultado de un proceso de transformación suficiente.

Por lo general son tres los criterios utilizados para determinar el grado de suficiencia de un proceso de transformación:

- 1) criterio de cambio de clasificación. Se especifica cuál es el cambio de clasificación que deberán cumplir las mercancías, en los distintos niveles (capítulo, partida o subpartida) del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías;
- 2) criterio de contenido nacional o regional, o del valor agregado. Se indica el método de cálculo y el porcentaje correspondiente; y
- 3) criterio de producción, fabricación o elaboración. Se especifica con precisión la operación o el proceso productivo que confiere origen a la mercancía.

Tales normas fueron establecidas en el GATT, pero éste no contiene normas concretas para la determinación del origen. Dicha circunstancia brinda a los países flexibilidad para que adopten sus propias reglas y las apliquen de manera diferente según la finalidad para la cual se utilizan. Es más, esta plasticidad ha permitido a los países adoptar normas de origen con fines de protección, por ejemplo, para denegar la entrada al amparo de contingentes, alegando que el producto importado no puede considerarse originario del país al que se ha asignado un contingente. Para resolver éste y los demás problemas que han surgido a causa de la ausencia de reglas precisas, en la Ronda Uruguay se negoció el Acuerdo sobre Normas de Origen.

Las metodologías para aplicar el origen resultan determinantes para el acceso al mercado de los territorios aduaneros que forman parte de las zonas preferenciales. Por ello debe cumplirse con lo siguiente: a) requerimientos de contenido, subcategorizándolos por la forma particular del requerimiento; o b) en términos de las etapas de transformación necesarias para conferir el origen.

Según las condiciones de origen establecidas y la dinámica comercial de los países miembros de la zona comercial preferencial, dichos criterios pueden incidir en:

- 1) la orientación de corrientes o flujos comerciales;
- 2) en el beneficio de determinados sectores productivos; o
- 3) en la modificación de las condiciones de competitividad de una empresa.

Independientemente de la metodología que se emplee para determinar el origen de los bienes, éstos favorecen de una u otra forma la inclusión de insumos originados en el territorio aduanal de la zona preferencial, con el objetivo de proteger y otorgarle competitividad a la industria doméstica a costa de la competencia extranjera.

La OMC establece cuatro métodos para poder regular la interacción entre los ACR, a través de los cuales se otorga la Cláusula de Trato Nacional cuando cumplen, al menos, una de las siguientes condiciones:

1) que están enteramente producidos en el territorio de un único país miembro del acuerdo, a partir de materiales obtenidos o extraídos en estos territorios, sean componentes fabricados o recursos naturales procesados;

2) que, aún teniendo insumos, componentes o materiales no originarios, por no haber sido obtenidos o producidos en el territorio de uno de los países miembros del acuerdo, si hayan sido objeto en éste de elaboración o transformación suficiente;

3) que cumplan con ciertos criterios, que son:

a) productos 100% originarios del territorio;

b) elaborados sólo con insumos originarios;

c) productos suficientemente transformados, elaborados con insumos no originarios de la zona, que cumplan con determinados procesos productivos indicados en el tratado de libre comercio;

d) con un valor de contenido regional (para los tratados tipo Tratado de Libre Comercio de América del Norte –TLCAN–);

e) que el valor de los materiales no originarios no exceda de un porcentaje del precio franco fábrica del producto (como es el caso del Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea o de la Asociación Europea de Libre Comercio);

4) productos totalmente obtenidos:

a) minerales extraídos en territorio de una o más partes;

b) vegetales cosechados en territorio de una o más partes;

c) animales vivos, nacidos y criados en territorio de una o más partes;

d) bienes obtenidos de la caza o pesca en territorio de una o más partes;

e) peces, crustáceos y otras especies obtenidos del mar por barcos registrados o matriculados por una parte y que porten la bandera de esa parte.

Los miembros convienen en facilitar con prontitud a la Secretaría sus normas de origen preferenciales, con una lista de los acuerdos correspondientes, las decisiones judiciales y las disposiciones administrativas de aplicación general en relación con sus

normas de origen preferenciales vigentes en la fecha de entrada en vigor del acuerdo sobre la OMC para el miembro de que se trate. Además, los integrantes convienen en comunicar lo antes posible a la Secretaría las modificaciones de sus normas de origen preferenciales o las nuevas. La Secretaría distribuirá a los miembros listas de la información que haya recibido y que conservará a disposición de los mismos para proceder a:

- a) identificar las diferencias y similitudes entre el marco jurídico nacional e internacional de las normas de origen; y
- b) analizar por medio de un ejemplo el manejo de alimentos en un marco jurídico nacional e internacional.

Las reglas de origen: desviación o creación de comercio

Con la constitución de zonas comerciales, principalmente la negociación de tratados de libre comercio, las normas de origen tienden a jugar un papel fundamental para la creación o desviación de éste, puesto que se entiende perfectamente que son para dichos tratados lo que un arancel externo común para la unión aduanera, ya que dentro de ésta la tarifa exterior común es posible gracias a la libre circulación de productos en su interior. En el caso del tratado de libre comercio, es necesario contar con ese tipo de medidas arancelarias, porque cada país mantiene una autonomía sobre su arancel con respecto a terceras partes.

Las reglas de origen pueden ser el conducto para activar el comercio entre regiones comerciales o bien para desactivarlo, según la composición del valor nacional agregado negociado entre los miembros de un tratado de libre comercio, ya que existen dos factores que determinan el grado de proteccionismo: 1) el nivel inicial de los aranceles impuestos a terceros países; y 2) las diferencias en los niveles de aranceles impuestos por los miembros de uno de estos tratados a los mismos productos en el caso de terceras partes.

En cuanto a los intereses comerciales que las empresas tengan fuera de un tratado de libre comercio, deben tomarse en cuenta dos aspectos. El primero ocurre cuando las normas de origen inducen a los fabricantes a cambiar sus fuentes de insumos de afuera hacia dentro de la región y la desviación del comercio ocurre a expensas de los intereses de las terceras partes. El segundo efecto de las normas de origen que cambian el comportamiento de las fuentes surge cuando el fabricante, al aceptar insumos con un costo mayor a cambio del acceso preferencial, está cediendo parte del valor de la preferencia. En el primer caso, generan una desviación comercial en el mercado de los insumos (por medio de la “exportación” del arancel del miembro consumidor del tratado de libre comercio al miembro productor), mientras que en el segundo

reducen la desviación del producto final del mercado al imponer condiciones de producción con costos más elevados. No hay razón para suponer que estos dos efectos contrarios puedan llegar a compensarse, ya que en el primero tienen un efecto sobre los productores de insumos, mientras que en el segundo afectan a los productores de artículos finales.

Sin embargo, con las reglas de origen hay una violación al artículo XXIV del GATT, ya que un miembro de un tratado de libre comercio puede exportar indirectamente su arancel hacia la frontera de otro país miembro, aplicando una norma de origen que lleva a un cambio de las fuentes de insumos, cosas que de otra manera no habrían ocurrido. El espíritu, si no bien el texto del artículo XXIV, no debería permitir ese resultado, ya que de manera expresa el párrafo 5(b) de este artículo establece que

en el caso de una zona de libre comercio [...] los derechos [...] mantenidos en cada territorio constitutivo y aplicables al comercio de las partes contratantes que no formen parte de tal territorio o acuerdo, en el momento en que se establezca la zona o en que se concierte el acuerdo provisional, no [han de ser] más elevados [...] que los derechos y reglamentaciones comerciales vigentes en los territorios constitutivos de la zona antes del establecimiento de ésta.

Para evitar la discriminación a terceros países que no intervienen en un tratado de libre comercio, se suponen que se han acordado normas sustantivas para definir el origen, ya sea en términos de productos obtenidos por completo en el área geográfica o país en cuestión, o bien en la última transformación substancial. Aquí el criterio principal para la determinación del origen será aquel país en el que el producto se haya obtenido en su totalidad y, cuando haya varios países implicados, aquel en que se haya efectuado la última transformación sustancial.²⁰

Un ejemplo de la discriminación comercial a través de las reglas de origen está presente en el tratado de libre comercio que han constituido México, Estados Unidos y Canadá, ya que la eliminación de aranceles, vía reglas de origen, se aplicará exclusivamente a: 1) bienes producidos en su totalidad en la región; y 2) cuando se ha establecido un certificado de origen común.

Incluso se habla de un *spaghetti bowl*, expresión creada por Bhagwati²¹ que hace alusión a un sistema complejo de comercio internacional. En sentido figurado, se trata de un conjunto de rayas que asocian a los países a nivel económico; entonces, la pregunta, de acuerdo con el mismo Bhagwati, es: *¿building or stumbling blocks?* El debate ha dado diversas respuestas, más ninguna contundente, es por ello que corresponde

²⁰ *Idem.*

²¹ Jagdish Bhagwati y Anne O. Krueger, *The Dangerous Drift to Preferential Trade Agreements*, AEI Press, 1995.

a las instituciones, en este caso a la OMC, fortalecer e insertar de una manera más precisa el regionalismo dentro del multilateralismo, el cual es uno de los emblemas del sistema comercial internacional.

En este sentido, la importancia de las reglas de origen radican en lo siguiente: a) las normas no deben convertirse en barreras al comercio; b) se deben preferir las normas positivas y no las negativas; c) debe asegurarse su consistencia con el artículo X (1); d) las normas no deben aplicarse de forma retroactiva; e) debe respetarse la información confidencial; f) deben permitirse, siempre que sean necesarias, las revisiones administrativas, independientemente de las normas; y g) las decisiones sobre la determinación del origen deberán tomarse dentro de los 150 días a partir de la petición, y deben tener vigencia por lo menos durante tres años (otros aspectos pueden permanecer intactos).

Sin duda, vigilar el cumplimiento del Acuerdo sobre Reglas de Origen será un trabajo arduo para el Comité Técnico, ya que no existe el compromiso de incluir normas de origen que regulen el comercio preferencial en el programa de trabajo, que no garantiza armonía entre los miembros de la OMC, pues deja abiertas muchas posibilidades. Por ello, es necesario crear un Comité Técnico que produzca definiciones armónicas de todos los productos obtenidos y de las operaciones mínimas o de los procesos que no confieren en el origen. De acuerdo con el Consejo de Cooperación Aduanera, el Comité deberá estudiar y profundizar la materia y podrá, si lo estima conveniente, especificar el cambio mínimo dentro de la nomenclatura del Sistema Armonizado con el cual se otorgará el origen. El Comité Técnico tendrá como siguiente tarea examinar los enfoques suplementarios, tales como el criterio de valoración aduanera, cuando éstos se consideren necesarios para definir el origen en casos particulares.

La mejor manera de que las reglas de origen no creen barreras al comercio de terceras partes parece depender de la forma en que la OMC aborde la armonización, para identificar así las instancias en las que aranceles más restrictivos impuestos a terceras partes son exportados de un miembro de un tratado de libre comercio a otro país miembro. Cuando sea posible demostrar que esa es una consecuencia de una norma, entonces deberían establecerse mecanismos de compensación. Este tipo de enfoque podría basarse en el ejercicio de la armonización previsto en el texto del proyecto del acta final de la Ronda Uruguay. Así podría evitarse que las normas de origen se conviertan en otro instrumento subrepticio de protección. Al respecto, "Existe el gran riesgo de que la rigidez de las normas de origen previstas para los TLC pueda aumentar, socave aún más los derechos de las terceras partes no signatarias de los convenios regionales, e igualmente afecte la integridad del sistema de la OMC".²²

²² *Ibidem*, p. 13.

Es por ello que afirmamos que con las reglas de origen aparece un neoproteccionismo impulsado por los bloques comerciales, poniendo en peligro al sistema comercial multilateral, regulado por la OMC, tendiendo a imperar la fragmentación comercial causada por los bloques comerciales que, por falta de una regulación clara en este organismo, pueden utilizar a las reglas de origen, bajo su carácter técnico, para afectar a terceros países no miembros del tratado de libre comercio al que se hace referencia, dándole un nuevo rostro a la protección.²³

Las reglas de origen en el TLCAN²⁴

Las disposiciones iniciales del TLCAN establecen formalmente una zona de libre comercio entre México, Estados Unidos y Canadá, de conformidad con el GATT. Estas normas proveen reglas y los principios básicos que regirán el funcionamiento del tratado y los objetivos en que se fundará la interpretación de sus disposiciones.

Los objetivos de este tratado son: 1) eliminar las barreras al comercio; 2) promover condiciones para una competencia justa, incrementar las oportunidades de inversión, proporcionar protección adecuada a los derechos de propiedad intelectual, establecer procedimientos efectivos para su aplicación y la solución de controversias, así como fomentar la cooperación trilateral, regional y multilateral. Los tres países lograrán estos objetivos mediante el cumplimiento del trato nacional, trato de la nación más favorecida y transparencia en los procedimientos.

Cada país ratifica sus respectivos derechos y obligaciones derivados del GATT y de otros convenios internacionales. Sin embargo, para efectos de interpretación, en caso de conflicto se establece que prevalecerán las disposiciones del tratado sobre las de otros convenios.

En lo referente a las reglas de origen,²⁵ el TLCAN elimina todas las tasas arancelarias sobre los bienes que sean originarios de México, Estados Unidos y Canadá, en el transcurso de un periodo de transición. Las disposiciones sobre reglas de origen contenidas están diseñadas para: 1) asegurar que las ventajas del tratado se otorguen

²³ Javier Oyarzun de Laiglesia, "GATT, neoproteccionismo y Ronda Uruguay" en *Cuadernos de relaciones laborales*, núm. 2, Complutense, Madrid, 1993.

²⁴ Las negociaciones del TLCAN entre México, Estados Unidos y Canadá iniciaron formalmente el 12 de junio de 1992, terminaron oficialmente el 12 de agosto de 1992 y entraron en vigor el 1º de enero de 1994. En tanto, el 15 de abril de 1994 se firmaron los acuerdos que dieron fin a la Ronda Uruguay y que crearon la OMC, los cuales fueron aprobados el 15 de diciembre de 1994, entrando en vigor el 1º de enero de 1995.

²⁵ Véase de manera especial el capítulo IV del TLCAN.

sólo a bienes producidos en la región de América del Norte y no a bienes que se elaboren totalmente o en su mayor parte en otros países; 2) establecer reglas claras y obtener resultados previsibles; y 3) reducir los obstáculos administrativos para los exportadores, importadores y productores que realicen actividades comerciales en el marco del tratado. Las reglas de origen disponen que los bienes se consideren originarios de la región cuando se produzcan en su totalidad en los países de América del Norte. Los bienes que contengan materiales que no provengan de la zona también se considerarán originarios, siempre y cuando los materiales ajenos a la región sean transformados en cualquier país socio del TLCAN. Dicha transformación deberá ser suficiente para modificar su clasificación arancelaria conforme a las disposiciones que establece. En algunos casos, además de satisfacer el requisito de clasificación arancelaria, los bienes deberán incorporar un porcentaje específico de contenido regional. Con el propósito de asegurar que sólo se otorgue el trato arancelario preferencial a los bienes que cumplan con las reglas de origen (Cuadro 4), el TLCAN incluye disposiciones en materia aduanera que establecen lo siguiente:

- a) reglamentos uniformes que asegurarán la aplicación, administración e interpretación congruente de las reglas de origen;
- b) un certificado de origen uniforme, así como requisitos de certificación y procedimientos para otorgar trato arancelario preferencial;
- c) requisitos comunes para la contabilidad de dichos bienes;
- d) reglas, tanto para importadores y exportadores como para autoridades aduaneras, sobre la verificación del origen de los bienes;
- e) resoluciones previas sobre el origen de los bienes, emitidas por la autoridad aduanera del país al que vayan a importarse;
- f) que el país importador otorgue a los importadores en su territorio y a los exportadores y productores de otro país del TLCAN sustancialmente los mismos derechos que los otorgados para solicitar la revisión e impugnar las determinaciones de origen y las resoluciones previas;
- g) un grupo de trabajo trilateral que se ocupará de modificaciones ulteriores a las reglas de origen y a los reglamentos uniformes; y
- h) plazos específicos par la pronta solución de controversias entre los tres país signatarios en torno a reglas de origen.

Determinación de origen en el TLCAN

Conforme al artículo 401 del tratado, se considerará originario de la región: 1) un bien obtenido o producido en la región; 2) un bien producido en la región en exclusiva de materiales originarios; 3) un bien producido en la región de manera parcial con materiales no originarios, pero que cumple con las reglas de origen del anexo 401; 4)

y un bien desensamblado o clasificado con sus partes que no cumplan con la regla del anexo 401, pero que cumplen con un mínimo de contenido regional.

1) Bienes totalmente obtenidos o producidos: el primero es un bien obtenido o producido en su totalidad en México, Estados Unidos o Canadá, es decir, que no contienen materiales fuera del territorio del TLCAN. El artículo 415 define a los bienes obtenidos en su totalidad o producidos por entero en el territorio del tratado, como minerales extraídos en México, Estados Unidos o Canadá; productos vegetales tal como se definen en el Sistema Armonizado, cosechados en México, Estados Unidos o Canadá; bienes obtenidos en la caza o pesca en México, Estados Unidos o Canadá; animales vivos, nacidos y criados en México, Estados Unidos o Canadá; bienes (peces, crustáceos y otras especies marinas) obtenidos del mar por barcos registrados o matriculados por México, Estados Unidos o Canadá y que lleven su bandera; bienes producidos a bordo de barcos fábrica, a partir de los bienes identificados en el inciso e), siempre que tales barcos fábrica estén registrados o matriculados por alguno de los tres países y que lleven su bandera;

a) bienes obtenidos en México, Estados Unidos o Canadá o por una persona de dichos países, del lecho o del subsuelo marino fuera de las aguas territoriales, siempre los tres países signatarios tengan derechos para explotar dicho lecho o subsuelo marino;

b) bienes obtenidos del espacio extraterrestre, siempre que sean obtenidos por México, Estados Unidos o Canadá o por una persona de dichos países y que no sean procesados en un país que no sea parte del TLCAN;

c) desechos o desperdicios derivados de un proceso de producción en México, Estados Unidos o Canadá o bienes utilizados o recolectados en cualquiera de los tres países, siempre que dichos bienes sean utilizados sólo para la recuperación de materias primas; y

d) bienes producidos en México, Estados Unidos o Canadá exclusivamente a partir de los bienes mencionados de los incisos a) al i), inclusive, a partir de sus derivados, cualquier etapa de la producción.

2) Bienes producidos en la región sólo con materiales originarios: el TLCAN determina que un bien es originario si es producido enteramente en México, Estados Unidos y/o Canadá en exclusiva a partir de materiales que se consideran originarios, debido a que cumplen con los criterios establecidos en el anexo 401; y

3) bienes producidos en la región de manera parcial con insumos no originarios: el artículo 401 (b) indica que los bienes pueden “originar” en México, Estados Unidos o Canadá aún cuando contengan materiales no originarios, siempre que dichos materiales cumplan con la regla de origen específica señalada en el anexo 401 del tratado. Las reglas de origen del anexo 401 se conocen como reglas de origen específicas y se basan en un cambio de clasificación arancelaria, en un requisito de valor de contenido regional, o ambas. El anexo 401 está estructurado conforme al Sistema

Armonizado, de manera que se debe conocer la clasificación arancelaria del bien en éste para encontrar su regla de origen. El anexo 401 establece la regla de origen aplicable por número de clasificación arancelaria del Sistema Armonizado.

Para determinar el grado de valor agregado nacional, regional o extrarregional, se establecen tres criterios:

a) cambio de clasificación arancelaria: cuando una regla de origen está basada en una modificación de clasificación arancelaria, cada uno de los materiales no originarios utilizados en la producción del bien deberá sufrir una transformación de clasificación aplicable, como resultado de la producción efectuada enteramente en cualquiera de los tres países miembros del TLCAN. Esto significa que los materiales no originarios se clasifican bajo una fracción arancelaria antes de ser transformados y clasificados bajo otra fracción arancelaria después de ser transformados. El anexo 401 define exactamente el cambio de clasificación arancelaria que deberá ocurrir para que el bien sea considerado “originario”;

b) valor de contenido regional: algunas de las reglas específicas del anexo 401 requieren que un bien tenga un contenido de valor regional mínimo, lo que significa que un cierto porcentaje del valor de los bienes debe provenir de América del Norte. El artículo 402 proporciona dos fórmulas para calcular el valor de contenido regional. En la mayoría de los casos, el exportador o productor puede elegir entre estas fórmulas: el método de “valor de transacción” o el método de “costo neto”.

c) valor de transacción: el método de valor de transacción calcula el valor de los materiales no originarios como un porcentaje del valor de transacción del bien, el cual es el precio total pagado por el bien con algunos ajustes por empaques y otros rubros, y está basado en los principios del Código de Valoración Aduanera del GATT.

La fórmula para calcular el valor de contenido regional utilizando el método de valor de transacción es:

$$VCR = \frac{VT - VMN}{VT} \times 100$$

En donde:

VCR es el valor de contenido regional expresado como porcentaje;

VT es el valor de transacción del bien ajustado sobre la base LAB; y

VMN es el valor de los materiales no originarios utilizados por el productor en la producción del bien.

El método de costo neto se calcula de los materiales no originarios como un porcentaje del costo neto del bien. El costo neto representa los costos incurridos por el productor menos los costos señalados por el artículo 402(8): gastos de promoción

de ventas (incluyendo la comercialización y los servicios posteriores a la venta), regalías, los costos de embarque y empaque, así como los costos financieros no admisibles. El porcentaje del contenido requerido para el método del costo neto es más bajo que el contenido porcentual requerido bajo el de transacción debido a la exclusión de ciertos costos en el cálculo del costo neto.

El valor de los materiales no originarios es la suma de los valores de todos los materiales no originarios usados en la producción del bien, los cuales se determinan bajo los métodos de valoración del Código de Valoración Aduanera del GATT con algunos ajustes.

La fórmula para calcular el valor de contenido regional utilizando el método de costo neto es la siguiente:

$$\text{VCR} = \frac{\text{CN-VMN}}{\text{CN}} \times 100$$

En donde:

VCR es el valor de contenido regional, expresado como porcentaje;

CN es el costo neto del bien; y

VMN es el valor de los materiales no originarios utilizados por el producto en la producción del bien.

4) Bienes desensamblados y bienes clasificados con sus partes: en algunos casos, un bien que no cumpla con el requisito de cambio de clasificación arancelaria aún puede clasificar para recibir trato preferencial bajo el TLCAN, siempre que cumpla con el requisito de valor de contenido regional. Esta disposición sólo puede utilizarse bajo condiciones muy específicas y no se aplica a prendas de vestir. Hay dos circunstancias por las que los bienes no cumplen con el cambio de clasificación arancelaria requeridos por el anexo 401, debido a que:

a) el bien se ha importado de México, Estados Unidos o Canadá, sin ensamblar o desensamblado, pero se ha clasificado como un bien ensamblado de acuerdo a la regla general del sistema armonizado; y b) el bien y sus partes se clasifican en la misma partida y no hay subpartidas, o el bien y sus partes se clasifican en la misma subpartida.

Otras instancias para conferir origen

El TLCAN también determina, aparte de las reglas de origen, otras formas para determinar el origen de las mercancías.

a) acumulación: se utiliza como una opción adicional cuando un productor

determina el valor de contenido regional de un bien, todo el valor de los materiales utilizados en la producción de ese bien, que él adquiere de un proveedor, se considera como totalmente originario o no originario;

b) materiales intermedios: para el cálculo de valor contenido regional de un bien final (ya sea bajo el método de valor de transacción o el método de costo neto), el artículo 402 (10) permite al productor designar como material intermedio cualquier material originario de fabricación propia utilizado en la producción del bien final, siempre que califique como originario, todo su valor puede considerarse como originario al calcular el valor de contenido regional del bien final.

c) cláusula de mínimos: con esta cláusula el TLCAN permite que un bien califique como originario siempre que los materiales no originarios que no sufran cambio requerido no representen más de un cierto porcentaje (siete por ciento en la mayoría de los casos) del valor de transacción del bien ajustado a la base LAB, o en algunos casos de costo total del bien.

Disposiciones para sectores específicos

Los países signatarios del TLCAN determinaron establecer reglas de origen para los sectores textil y prendas de vestir y automotriz, y así proteger de la competencia extrarregional a las industrias de estos sectores, ya que son muy sensibles para el mercado de América del Norte:

a) textiles y prendas de vestir: en materia textil, el TLCAN contiene reglas de origen específicas que determinan si los productos textiles y del vestido importados pueden gozar de trato arancelario preferencial. Se establecen disposiciones llamadas “cupos para preferencia arancelaria” para productos fabricados en la región, pero que no cumplan con la regla de origen, podrán gozar también de un trato arancelario preferencial. Asimismo, se establecen requisitos uniformes de etiquetado;

b) productos automotrices: de acuerdo con las reglas de origen del tratado, para calificar al trato arancelario preferencial, los productos automotrices deberán incorporar un porcentaje de contenido regional conforme a la fórmula de costo neto (que ascenderá a 62.5 por ciento para automóviles de pasajeros y camiones ligeros, así como motores y transmisiones para este tipo de vehículos, y a 60 por ciento para los demás vehículos y autopartes). Para calcular con precisión el nivel de contenido de los productos automotrices, se identificará el valor de las importaciones de autopartes provenientes fuera de la región a lo largo de la cadena productiva.

Conclusiones

En la actualidad la OMC proporciona un marco al sistema multilateral global en el que se pensaría que el regionalismo es complementario al multilateralismo. De hecho, establece que a través de ciertos acuerdos de integración regional consolidaron el éxito de la octava reunión de negociaciones comerciales multilaterales.

Asimismo, para que las zonas comerciales sean compatibles con la OMC, en la Ronda Uruguay se modificó el artículo XXIV del GATT de 1947. Hoy, con el GATT de 1994, el artículo XXIV clarifica y refuerza los criterios y procedimientos para la creación de zonas de libre comercio o uniones aduaneras. Asimismo, se precisa el procedimiento que ha de seguirse para lograr la compensación cuando terceros países sean afectados por una unión aduanera que incremente un arancel consolidado.

Sin embargo, la OMC muestra preocupación debido a que se han aplicado normas y procedimientos en zonas de libre comercio o uniones aduaneras distintas al artículo XXIV, dejando a un lado el cumplimiento del artículo I, referente a la cláusula de la nación más favorecida. Para ello, exige a esos países signatarios de los acuerdos de integración que no sigan aumentando los obstáculos no arancelarios a terceros países. En este sentido, ha constituido grupos de trabajo que vigilen los acuerdos de integración; también ha establecido nuevas disposiciones para aumentar la protección de los intereses de terceros países y ha mejorado la transparencia comercial a través del sistema de vigilancia que exige que los acuerdos presenten un informe al grupo de trabajo cada dos años sobre su avance de integración.

Con el fortalecimiento de estas disciplinas comerciales y la reducción arancelaria, los miembros de la OMC tienen un mejor acceso a los mercados dentro del comercio internacional, ya que, con base en el artículo III del GATT de 1994, las mercancías importadas deberán recibir el mismo trato que las nacionales en lo que respecta a impuestos y reglamentos interiores en el mercado doméstico del país importador. Asimismo, se indica, en términos generales, que toda protección se otorgue a través de aranceles y no de otras medidas comerciales, tales como cuotas y permisos.

A pesar que la OMC ha adoptado nuevos mecanismos para evitar el neoproteccionismo regional, tales como el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (antes Código), en el cual se trata de conseguir que ni los reglamentos técnicos y las normas ni los procedimientos de prueba y certificación creen obstáculos innecesarios al comercio; el artículo XXIV, en el que se determina mayor claridad en su proceso de integración a las zonas de libre comercio o uniones aduaneras; y el Acuerdo sobre Reglas de Origen, que tiene por objeto armonizar a largo plazo las normas de origen, aparte de las relacionadas con el otorgamiento de preferencias arancelarias, y velar porque tales normas no creen por sí mismas obstáculos innecesarios al comercio. La OMC explica que las normas de origen sean objetivas comprensibles y previsibles,

sean transparentes, no surtan efectos de restricción, distorsión o perturbación del comercio internacional, se administren de manera coherente, uniforme, imparcial y razonable, y se apliquen en criterios positivos (en otras palabras, deberán establecer lo que confiere origen, no lo que no lo confiere).

Sin embargo, aparentemente los ACR llevan la delantera a la OMC en la adopción de normas que tienden a contradecir lo negociado en la Ronda Uruguay. De manera concreta, en el TLCAN se establecen normas que benefician a los países signatarios, afectando a terceros países. Por ejemplo, en lo referente al trato nacional, se determina que los bienes importados a un país miembro del tratado, de otro de ellos, no serán objeto de discriminación.

En lo que concierne al acceso a mercados, en el TLCAN se asegura el acceso a los mercados de los bienes que se produzcan y comercien en la región de América del Norte. En el tema de eliminación de aranceles, dispone la eliminación progresiva de todas las tasas arancelarias sobre bienes que sean considerados provenientes de América del Norte, conforme a las reglas de origen. También se eliminan las restricciones a las importaciones y a las exportaciones; asimismo, no se aplicarán nuevos derechos por procesamiento de mercancías o derechos de trámite aduanero. Además, los tres países signatarios establecen principios y reglas para el mercado de país de origen.

No obstante, el TLCAN prevé la eliminación de todas las tasas arancelarias sobre los bienes que sean originarios de México, Estados Unidos y Canadá. Su principal objetivo es asegurar que las preferencias comerciales del tratado beneficien, fundamentalmente, a la región de América del Norte, evitando la triangulación comercial para que terceros países no se beneficien, asegurando con ello el libre comercio para la región, pues con lo negociado se determina que las ventajas del tratado se otorguen sólo a bienes producidos en cualquiera de los tres países signatarios y no a bienes que se elaboren total o en su mayor parte en otros países.

Los efectos adversos que tienen las reglas de origen restrictivas a terceros países ajenos a un tratado de libre comercio pueden ser minimizados en la medida en que los miembros de la zona de libre comercio o unión aduanera reduzcan sus aranceles externos. Cuando las reglas de origen sean altamente restrictivas deben establecerse mecanismos para determinar cuándo ocurre la desviación de insumos para compensar las pérdidas comerciales sufridas por terceros países.

Sin duda, la mejor manera de evitar que las normas de origen creen barreras al comercio de terceras partes depende de la forma en que trabajen el Comité de Normas de Origen, de la OMC, y el Comité Técnico, del Consejo de Cooperación Aduanera. El trabajo de estos Comités debe centrarse en identificar las instancias en las que los aranceles más restrictivos impuestos a terceras partes son exportados de un miembro de un tratado de libre comercio a otro país miembro.

No obstante, un requerimiento previo sería asegurar que las disposiciones que se

establezcan en el contexto de la Ronda Uruguay se apliquen tanto para el comercio preferencial como para el comercio no preferencial. Si eso no se logra, existe el gran riesgo de que la rigidez de las normas de origen previstas para los tratados de libre comercio pueda aumentar, socave aún más los derechos de las terceras partes no signatarias de los convenios regionales, e igualmente afecte la integridad del sistema comercial multilateral encabezado por la OMC que surgió con el objetivo de que los países miembros, en sus relaciones comerciales y económicas, deben incrementar la producción y el intercambio de bienes y servicios con base en la reducción de los aranceles y barreras comerciales y la eliminación del trato discriminatorio en el comercio mundial.

En la primera reunión de la Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada del 9 al 13 de diciembre de 1996, en Singapur, quedó claro que el proceso de integración económica es ya irreversible, por lo que una tarea inmediata para la organización será adoptar normas y disciplinas convenidas y aceptadas a nivel internacional y susceptibles de ser aplicadas. Asimismo, un legado de esta conferencia es analizar y, si es preciso, aclarar el sistema de los derechos y obligaciones resultantes de la OMC, en relación con los acuerdos comerciales regionales.

Los miembros de la OMC han asumido el compromiso de reafirmar la primacía del sistema de comercio multilateral, que incluye un marco para el desarrollo de los acuerdos comerciales regionales que sean complementarios de él y compatibles con sus normas. Para ello, el organismo acordó, en la reunión de Singapur, el establecimiento del Comité de ACR cuya tarea es, una vez reformulado el artículo XXIV, que las decisiones adoptadas en Marrakech faciliten los procesos de liberalización del comercio mundial y regional.

Así, con la creación del Comité de Normas de Origen y el Comité de Acuerdos Comerciales Regionales, la OMC tiende a regular, por un lado, que los acuerdos regionales no obstaculicen el comercio de terceras partes al no otorgar preferencias arancelarias y no arancelarias entre sus países miembros; por el otro, trata de establecer criterios más claros para que los acuerdos comerciales sean compatibles con el sistema comercial multilateral y no sean contrarios a lo negociado en la Ronda Uruguay.

Con estas nuevas instancias, la OMC tiende a regular las transacciones comerciales interbloques. No obstante, la instrumentación de medidas de carácter regional puede obstaculizar el comercio internacional. La conclusión de la Ronda Uruguay no necesariamente implica el fin del proteccionismo comercial, ya que con la conformación de los bloques regionales, los países que forman parte de esos procesos de integración económica están instrumentando mecanismos de carácter neoproteccionista para obstaculizar el ingreso de productos o servicios de terceros países que no cumplan con los requisitos previamente establecidos en el ámbito regional, obstaculizando así el comercio multilateral.

Bibliografía

- Aninat, Augusto, “Renovación de la integración económica regional” en *Investigación económica*, núm. 196, México, abril-junio 1991.
- Balassa, Bela, *Los países de industrialización reciente en la economía mundial*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988.
- Bhagwati, Jagdish, *Economía proteccionista*, Gernika, México, 1988.
- Bhagwati, Jagdish y Anne O. Krueger, *The Dangerous Drift to Preferential Trade Agreements*, AEI Press, 1995.
- Díaz Mier, Miguel Ángel, *Del GATT a la Organización Mundial de Comercio*, Síntesis, Madrid, 1996.
- Fayvel, Rod y Geoff Reed, “Rules of Origin as Commercial Policy Instruments” en *International Economic Review*, vol. 43, núm. 2, mayo 2000, pp. 393-407.
- Hirsch, Moshe, “International Trade Law, Political Economy and Rules of Origin: A Plea for a Reform of the WTO Regime on Rules of Origin” en *Journal of World Trade*, vol. 32, núm. 2, Netherlands, abril 2002.
- Krueger, Anne O., *Free Trade Agreements as Protectionists Devices: Rules of Origin*, Working Paper núm. 4352, National Bureau Research, Nueva York, 1993.
- Martínez Cortés, José Ignacio, “La transición del GATT a la OMC” en *Relaciones Internacionales*, núm. 64, FCPYS-UNAM, octubre-diciembre 1995, pp. 61-78.
- OMC, *Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y de Comercio*, disponible en http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/gatt47_01_s.htm consultado el 10 de marzo de 2012.
- OMC, *Base de datos de los ACR*, disponible en http://www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/region_s.htm consultado el 23 de junio de 2014.
- OMC, *Trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo*, disponible en http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/enabling1979_s.htm consultado el 6 de abril de 2012.
- Oyarzun de Laiglesia, Javier, “GATT, neoproteccionismo y Ronda Uruguay” en *Cuadernos de relaciones laborales*, núm. 2, Complutense, Madrid, 1993.