

302930 18A
2E.



UNIVERSIDAD FEMENINA DE MEXICO

ESCUELA SUPERIOR DE RELACIONES INTERNACIONALES

LA EVOLUCION DE LAS REGLAS DE ORIGEN:
UN ESTUDIO COMPARATIVO

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :
LICENCIADO EN RELACIONES
INTERNACIONALES

P R E S E N T A :
CLAUDIA VARGAS MARTINEZ

DIRECTOR DE TESIS:
LIC. LUZ MARIA VICARTE MAYER

MEXICO, D. F.

1994

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A MI UNIVERSIDAD FEMENINA DE MEXICO

Hoy extinta; así como a mis profesores y compañeras.

Gracias por mi formación.

AGRADECIMIENTOS

A mis padres mi más profundo y eterno agradecimiento por haberme brindado su confianza, amor y apoyo, tanto moral como económico en los momentos que más los necesite.

A mi madre:

Gracias por toda la ternura, amor y cuidados que prodigaste a mi persona.

A mi padre:

La tarea ha sido cumplida.

Enhorabuena a los dos.

A mi hermana Sonia:

De quien recibí su incondicional
confianza y apoyo en un momento
crucial de mi vida estudiantil.

En memoria de mi hermano Luis Benito,
a quien reitero que, la misión ha si-
do cumplida, más no concluida, la en-
comienda continúa.

Agradezco en todo el apoyo moral de
mis hermanos: Luis Benito y Judith,
así como el de todos mis demás fami-
liares.

INDICE

	PAGS.
INDICE	I
INTRODUCCION	III
CAPITULO I	
REGLAS DE ORIGEN	1
A. CONCEPTO	1
B. LAS REGLAS DE ORIGEN EN EL ACUERDO GENERAL SOBRE ARANCELES Y COMERCIO (GATT)	8
C. LAS REGLAS DE ORIGEN EN DIVERSOS ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO :	23
- EL ACUERDO DE AREAS DE LIBRE COMERCIO ESTADOS UNIDOS E ISRAEL	23
- EL ACUERDO DE LIBRE COMERCIO ESTADOS UNIDOS Y CANADA	25
D. LAS REGLAS DE ORIGEN EN EL SISTEMA GENERALIZADO DE PREFERENCIAS (SGP)	27
- EL SISTEMA GENERALIZADO DE PREFERENCIAS ESTADUNIDENSE	36
- EL SISTEMA GENERALIZADO DE PREFERENCIAS CANADIENSE	43
CAPITULO II	
LAS REGLAS DE ORIGEN EN EL TRATADO TRILATERAL - DE LIBRE COMERCIO	53
A. LAS REGLAS DE ORIGEN EN EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO (TLC)	68
B. METODOS PARA DETERMINAR EL ORIGEN :	75
- ELABORACION TOTAL EN LA REGION	77
- CAMBIO DE CLASIFICACION ARANCELARIA	80
- VALOR DE CONTENIDO REGIONAL	87

CAPITULO III**COMPARACION CON LOS PRINCIPALES MECANISMOS
COMERCIALES**

93

- A. EVOLUCION DE LAS REGLAS DE ORIGEN EN EL
ACUERDO GENERAL SOBRE ARANCELES Y COMER-
CIO (GATT)** 93
- B. LOS NUEVOS LINEAMIENTOS DE LAS REGLAS
DE ORIGEN EN EL SISTEMA GENERALIZADO DE
PREFERENCIAS (SGP)** 96
- C. LA CONSOLIDACION DE LAS REGLAS DE ORI-
GEN COMO UN MECANISMO REGULADOR EN EL -
TRATADO DE LIBRE COMERCIO (TLC)** 104

CONCLUSIONES 114**BIBLIOGRAFIA** 119

I N T R O D U C C I O N

El actual entorno internacional, caracterizado tanto por una globalización creciente como por el derrumbe de una de las grandes potencias mundiales, ha definido los nuevos causes para la convivencia entre las naciones, tendiendo principalmente, a la formación de bloques comerciales y grupos regionales económicos como respuesta al presente contexto internacional, que muestra un proceso irreversible de formación de bloques para la realización de relaciones económicas y comerciales; con la particularidad de sobrevivencia regional como elemento fundamental en el ámbito geopolítico y comercial.

Al ser la formación de bloques económicos y comerciales una de las bases internacionales para el intercambio comercial, el Tratado Trilateral de Libre Comercio, se constituye como el mecanismo viable para que México y sus vecinos del Norte del Continente Americano entren dentro de esta nueva fase de competencia mundial comercial. Así, con la integración del TLC se conforma el segundo bloque económico mundial, pues de ninguna forma, esta investigación puede considerar que los países asiáticos constituyan un grupo similar al que representa la Unión Económica, antes Comunidad Europea, o el Tratado de Libre Comercio.

La realización de transacciones comerciales, dentro de

estos bloques económicos, se realiza a través del libre tránsito de mercancías originarias, dentro del área geográfica - comprendida por los integrantes de los bloques comerciales, con tarifas arancelarias preferenciales, que les permite, a los países parte, elevar su desarrollo económico por medio - de un sistema de exportación eficiente y competitivo a nivel mundial.

Sin embargo, en ocasiones, la efectiva realización del intercambio comercial se interrumpe por la desviación del - comercio, efectuado por tercera naciones no miembros de estas áreas económicas, desvirtuando el propósito principal - del libre tránsito, el otorgamiento de ventajas arancelarias sólo a productos de países parte del libre comercio; para - estos casos se cuenta con el mecanismo denominado reglas de origen, que tienen el objetivo de identificar a los bienes - originarios del área, a fin de otorgarles las preferencias arancelarias a las que son acredores.

Las reglas de origen, representan así, al instrumento comercial que se incluye en los tratados comerciales para otorgar ventajas arancelarias a las mercancías producidas y transformadas dentro de la región comercial, o, aquellas que se elaboren a partir de procesos productivos que incluyan - insumos importados de otros países, claro que estos artículos finales deberán de contar con determinados porcentajes de contenido regional que incorporen tanto materiales y ma-

quinaria de la región, así como, la elaboración manual; técnica y tecnológica de las naciones conformantes de las zonas comerciales.

El propósito de la presente investigación es el presentar, señalar y demostrar la importancia que tienen las normas de origen en la realización de transacciones comerciales, bajo el marco de diferentes acuerdos de comercio, implementados a nivel internacional; así como: la evolución que han tenido estas reglas a lo largo de la historia en los principales mecanismos comerciales, desde su utilización como elementos de designación nacional, hasta su consolidación dentro del Tratado Trilateral de Libre Comercio, como un mecanismo sistematizado de suma importancia para otorgar, garantizar e implementar las ventajas arancelarias negociadas.

Para el desarrollo de tal empresa se presentará en primer término una definición, de manera amplia, del significado y función de las reglas de origen en el comercio internacional, con el propósito de despejar la incógnita de la funcionalidad que tienen las normas de origen en la realización de transacciones comerciales; tan luego como se haya definido claramente los objetivos y fines de las reglas de origen, este estudio desarrollará la intención que tienen estas normas frente a los principales mecanismos comerciales, tales como: el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT); el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) y el Tratado

Trilateral de Libre Comercio (TLC), que serán abordados en ese orden, con el fin de conocer su funcionamiento frente a los principales medios prácticos desde su concepto hasta los métodos que guardan frente a estos instrumentos comerciales, así como el cambio evolutivo que sufren las reglas de origen a través de su aplicación en los distintos mecanismos comerciales mencionados con antelación, con el firme propósito de conocer, descubrir y comprender los puntos esenciales de las normas de origen, para que al final de la investigación se realice un traslado de los principales puntos de las reglas de origen, utilizados por los diferentes instrumentos de comercio, a un parámetro comparativo conjunto, donde sea posible apreciar la evolución de las normas de origen, desde su función como instrumento de designación nacional hasta convertirse en un mecanismo sistematizado de designación de origen, que tiene el objetivo no sólo de designar nacionalidad al producto, sino también de resguardar y asegurar tanto las ventajas como las disposiciones de origen dispuestas en los acuerdos, a fin de otorgar las gracias arancelarias a los bienes y territorios designados, evitando la triangulación de las mercancías.

CAPITULO I

REGLAS DE ORIGEN

A. CONCEPTO

Este primer capítulo tiene por objeto definir el concepto "reglas de origen", con el fin de esclarecer el papel que juegan estas normas en el comercio internacional; y conocer, de manera precisa, cual es su función en los principales - instrumentos comerciales, tales como el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) y el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP); para establecer, en medida de lo posible, los parámetros de comparación necesarios entre los - mecanismos comerciales antes mencionados y el Tratado Trilateral de Libre Comercio (TLC), con el propósito de conocer la funcionalidad de las reglas de origen en estos tres instrumentos comerciales internacionales y la efectividad, así como la facultad y eficiencia, de estas normas en el Tratado, firmado por México, Estados Unidos y Canadá.

Iniciemos pues, la definición del concepto "reglas de origen" con la exposición de los vocablos conformantes del concepto, con la firme intención de tener un par de explicaciones particulares para concluir con una presentación gene-

ral, que indique con exactitud el carácter de las normas de origen en el comercio internacional.

El concepto reglas de origen está conformado por dos palabras, "reglas" y "origen", que a continuación se explica:

La primera, reglas, se define como las normas que rigen a la práctica; esto es, aquella normatividad que se debe seguir ajustandose a las operaciones que se han de realizar. De esa manera, las reglas son las normas que rigen, en este caso, a las operaciones comerciales que han de llevarse a cabo.

El segundo vocablo, origen, se define como el lugar de donde una cosa proviene. Al parecer, el concepto se sobre entiende, empero, la palabra origen, en materia comercial, reviste de importancia cuando es precisamente por este tecnicismo que los productos podrán o no acceder a preferencias arancelarias otorgadas en distintos países, únicamente a mercancías de un determinado territorio de procedencia.

Se debe hacer la aclaración que el origen y procedencia son palabras relacionadas donde, el término "procedencia" se refiere, en cuestiones de Derecho Comercial, solamente al lugar de partida o salida de un producto; por lo que sólo tendrá carácter puramente geográfico sin otro tipo de relevancia económica. Mientras que, "el origen se apoya en pre-

supuestos de orden económico con múltiples efectos jurídicos porque se atribuye en función de la producción integral o de la transformación sustancial de una mercancía; por ello, se define como: "país de origen" a aquel en que el bien ha sido producido o manufacturado ". (1)

Por lo anteriormente señalado, se determina que el concepto origen, en términos comerciales, tiene el firme propósito de otorgar la nacionalidad a los productos destinados a la comercialización internacional con el fin de darles personalidad jurídica. La nacionalidad de un artículo se encuentra definido por el proceso productivo inmerso en si mismo; así, una mercancía será originaria de aquel país donde se haya realizado la transformación final del producto (2); o que el bien en producción sea del territorio en cuestión.

En ocasiones, a un país se le otorgan preferencias arancelarias (3) para que sus productos tengan mayor oportunidad en el mercado de otro territorio; sin embargo, existen mercancías que aprovechándose de esta concesión, intenta ingre-

- (1) Así, Rosa Ma. de la Peña G., lo señala en su libro "Las preferencias del comercio internacional", UNAM; México, 1980, pág. 70.
- (2) Siempre y cuando sea dentro del proceso de producción de el que quedan totalmente descartados la simple empaquetación, etiquetado y transportación o transbordo del producto.
- (3) Que consiste en otorgar reducciones o excepciones en los tipos de arancel que se aplican a los demás países.

sar bajo ese margen de preferencias sin tener derecho alguno a ellas, por ser importadas de terceras naciones o por no contar con ciertas condiciones establecidas por el país otorgante de preferencias arancelarias.

La distinción realizada entre los conceptos origen y procedencia, tiene el propósito de señalar que un producto es originario del país en el cual se transforma, o aquel territorio en el que una mercancía se elabora con base en las materias primas de ese sitio y no en el del lugar, geográfico, de donde sale el producto elaborado en su totalidad.

El concepto origen, en comercio internacional, debe quedar plenamente definido, porque sino, se corre el riesgo de tener un sin fin de problemas de determinación de origen en los productos; acarreando consecuentemente la indefinición de los beneficios arancelarios otorgados a las mercancías acreedoras a los mismos. En consecuencia, el origen es la nacionalidad de un artículo, que ha sido elaborada o transformada por un proceso productivo en el territorio en cuestión.

Así, las reglas de origen se definen como aquellos criterios utilizados internacionalmente para determinar la nacionalidad de una mercancía; en consecuencia, la función que cumplen estas reglas en el comercio internacional es el de dotar a los productos de una nacionalidad, bajo la cual estarán identificadas mundialmente, con objeto de calificar -

como originarios de un país determinado y gozar así, de los beneficios del régimen arancelario que otras naciones puedan brindarles.

De igual manera, corresponde a la presente investigación, plasmar la definición teórica, de reglas de origen, - mayormente utilizadas en el lenguaje del comercio internacional; aclarando que, la proposición que se presenta a continuación, es una de las más completas y representativas a nivel mundial, además, es la que servirá, posteriormente, como punto de comparación en este estudio, que pretende mostrar - el avance y progreso de las reglas de origen en el Tratado - de Libre Comercio frente a otros mecanismos comerciales contemporáneos.

"Las reglas de origen son criterios utilizados internacionalmente para determinar la nacionalidad de una mercancía que requiera del régimen aduanero que le es aplicable. Como principio general, se considera país de origen aquel en el - que haya sido recolectado, extraído, producido o fabricado el producto. Las mercancías extraídas del mar por buque se considerarán originarias del país en que están abanderados aquellos.

Cuando una mercancía haya sufrido transformaciones en distintos países, el territorio de origen, a efectos arancelarios, será el último en el cual se realizaron las transformaciones que variaron sus características; de forma que im-

plique un cambio en la partida arancelaria aplicable (4) o, si ese cambio de partida no ha tenido lugar, se deberá producir un aumento de valor imputable a tales trabajos y a los materiales incorporados originarios del mismo país ". (5)

La definición, anteriormente enunciada, propone que la nacionalidad se le otorgará a todo tipo de mercancías que ne cesiten hacer saber su origen a la autoridad de otro país - para gozar de las reglamentaciones aduaneras y arancelarias que ofrece ese gobierno. (6)

En suma, las reglas de origen son un mecanismo comercial internacional, utilizado para comprobar la nacionalidad de las mercancías participantes del tráfico mundial; cuyo - propósito esencial es el de dotar a los productos de un origen comprobable, por medio de diversos métodos, con objeto - de que puedan introducirse a otra nación plenamente identifi cados, tanto en contenido como en propiedades, bajo una sola denominación nacional.

(4) A fin de determinar el grado de transformación que ha - sufrido la mercancía durante la elaboración última.

(5) Definición tomada de "Economía, Diccionario Enciclopédico"; Edit. Planeta, S.A., Barcelona, España; 1980.

(6) Considerando que todos y cada uno de los países tienen - contempladas diferentes tarifas arancelarias para - aplicarse, de forma particular, a las naciones con las que realiza transacciones comerciales.

Tan luego como se ha definido a las reglas de origen - como un mecanismo comercial internacional, surge la incertidumbre de conocer cual es su funcionamiento e intención frente a los principales medios prácticos del comercio mundial, desde su concepto hasta los métodos que guardan frente a estos instrumentos comerciales por lo que, en esta investigación se abordará, en primer lugar, al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT); y, con posterioridad, al Sistema Generalizado de Preferencias (SGP); así como, los acuerdos comerciales más representativos, a fin de descubrir y comprender los puntos esenciales de las normas de origen para trasladarlos a un parámetro comparativo con el siguiente instrumento comercial, el Sistema Generalizado de Preferencias, y tratar de comparar las reglas del GATT, y el SGP con las del TLC, con objeto de conocer su efectividad frente a la nueva relación comercial norteamericana.

B. LAS REGLAS DE ORIGEN EN EL ACUERDO GENERAL SOBRE ARANCELES Y COMERCIO (GATT)

Cuando hablamos de transacciones comerciales internacionales, es punto obligado de referencia mencionar el principal órgano rector y regulador del comercio mundial, el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) (7); en este caso nos remitiremos únicamente al conocimiento del funcionamiento de las reglas de origen dentro del "Acuerdo". (8)

El principio de normas de origen en el GATT surge Por la recomendación de la Cámara de Comercio Internacional, en el año de 1942, que pedía se realizaría una definición común, a nivel mundial, sobre las características que debían de cumplir las mercancías para obtener la nacionalidad; tal inquietud llevó al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, a estudiar y analizar, durante su Octava Sección de 1953, todos los aspectos relacionados a la nacionalidad de los productos. De tal manera, se logró reunir las siguientes fórmulas para otorgar origen :

- (7) Máxime si se es miembro de este organismo, como es el caso de México, socio desde el segundo semestre de 1986.
- (8) Para efectos de este estudio se entenderá por "Acuerdo", el documento donde se encuentran los estatutos constitutivos del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT).

- a) La nacionalidad de las mercancías resultantes exclusivamente de materiales y mano de obra de un sólo país será la de la nación donde los productos fueren cosechados, extraídos del suelo manufacturados, o producidos en otra forma.
- b) La nacionalidad de los bienes resultantes de materiales y mano de obra de dos o más países será la del territorio en el cual tales productos han experimentado su última transformación sustancial.
- c) Se considerará como transformación sustancial operada, cuando del proceso productivo resulte que se le ha conferido a la mercancía una nueva individualidad.

Como se puede observar, la definición de las normas de origen no logra un avance sustancial respecto de la definición antes expuesta, antes bien, sólo se le atribuye al GATT, como aportación a las reglas de origen, una nueva variante denominada "individualidad" la cual, le asigna a la mercancía un proceso por el que va a adquirir características propias y distintas a las de otros productos (9); para poder así gozar de una personalidad única que lo identifica en cualquier lugar como originario de un país, del que ha de

(9) Mediante este proceso un producto podrá adquirir el cambio de partida arancelaria; enunciada en la definición teórica de las reglas de origen, expuesta en la página 5 de esta investigación.

portar su nacionalidad.

De igual manera, el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, para otorgarle a las reglas de origen un carácter normativo, dispone, en sus estatutos generales, de toda la - reglamentación necesaria para el uso y goce de los beneficios arancelarios que representa el experimentar un régimen preferencial; así, en el Artículo primero del Acuerdo se conviene que:

Artículo 1' :

"1. En materia de derechos de aduana y cargas de cualquier clase de impuestos a las importaciones o a las exportaciones o en relación con ellas,
... o en lo concerniente a los métodos de exacción (10) de tales derechos y cargas, así como en todos los reglamentos y formalidades relativos a las importaciones y exportaciones,, cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedido - por una parte contratante a un producto originario de otro país o destinado a él, será concedido inmediatamente e incondicionalmente a todo bien similar de los territorios de todas las demás partes contra tantes o destinados a ellos ". (11)

(10) Entiéndase por exacción a la acción de exigir impuestos o multas.

(11) En "GATT, what it is, what it does", GATT, Pried in - Switzerland, Geneva, 1991, pág. 6

El GATT, mediante el principio de "Nación más favorecida", prevee que el otorgamiento de cualquier concesión otorgada por una parte contratante a un producto originario de otro país, o destinado a él, se extienda incondicionalmente a toda mercancía similar originaria de los territorios de todas las demás partes miembro o destinadas a ellas; con objeto de que todo producto semejante pueda gozar de igualdad de competencia en el mercado internacional.

Sin embargo, el propósito de la investigación requiere que no sólo se haga referencia de la igualdad de concesiones que otorga el Acuerdo, sino también indicar el margen de acción que tiene esta primera disposición, la cual designa de la misma manera excepciones en su aplicación; precisamente en la referencia del segundo párrafo del primer Artículo del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, donde se expresa que:

Artículo 1° :

- "2. Las disposiciones del párrafo 1 de este Artículo no implicará con respecto a los derechos y cargas de importación, la supresión de las preferencias, que no exceda los márgenes prescritos en el párrafo 4
4. En lo referente a los productos que disfrutan de una preferencia en virtud del párrafo 2 de este Artículo, el margen de preferencia,, no excederá:
- a) para los derechos y cargas aplicables a los pro-

ductos, de la diferencia entre la tarifa aplicada a las partes contratantes que disfruten del trato de nación más favorecida y la tarifa preferencial fijada,

- b) para los derechos o cargas aplicables a los productos no enumerados en la lista correspondiente,

La excepción presentada en los párrafos 2 y 4 del Artículo primero del Acuerdo, dispone separadamente de la regla general, el otorgamiento de ventajas y privilegios a los productos originarios de un sólo país, sin extender los beneficios a toda mercancía similar; siempre y cuando las cargas y derechos no excedan de lo pactado con los contratantes del GATT y la tarifa preferencial fijada al país o países receptores de esta tasa arancelaria preferente.

De igual manera, se ha de garantizar el no aumento de la exacción aplicable a los productos no enumerados en la lista correspondiente a los bienes ataviados del trato preferencial; asegurando, de la mejor forma posible a los países no agraciados por un sistema arancelario preferente, pero miembros del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, un acceso comercial seguro amparado en la cláusula de nación más favorecida. Por lo tanto, las reglas de origen en el GATT, se emplean con el propósito de definir, de manera común con todos los países integrantes del Acuerdo, las carac-

terísticas que deben cumplir las mercancías para considerarse como originarias de un territorio, del cual obtendrán su nacionalidad.

Asimismo, las cualidades que deben de tener los artículos para considerarse como originarios, estarán determinadas, a nivel mundial, tanto por la incorporación de materiales procedentes del lugar de producción, como de la mano de obra nacional utilizada en la elaboración del producto.

No obstante, en ocasiones la definición del origen de una mercancía se complica, debido a que en el proceso productivo del bien intervienen más de un sólo país, lo que ocasiona la disyuntiva de elegir que nacionalidad ha de portar el producto en el mercado internacional.

En estos casos, se ha decidido de manera general, que la mercancía que sea producto de dos o más países, asumirá, para fines arancelarios, la nacionalidad del país donde se haya elaborado la última transformación sustancial, que otorgue una nueva individualidad al bien, la cual, estará determinada por la adquisición de características propias y distintas de las otras mercancías, dándoles una nueva personalidad diferente de las demás.

Sin embargo, los métodos de determinación de origen, - previstos por el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), son muy simples, porque en realidad no guardan una

sistematización dogmática que asegure la cabal determinación del origen requerida por los regímenes aduaneros; empero, la presente investigación tiene el propósito de analizar la funcionalidad de las reglas del Tratado Trilateral de Libre Comercio (TLC), en comparación con los mecanismos comerciales más utilizados a nivel internacional, motivo por el cual se requiere presentar los principios de aceptación que tiene el GATT al establecimiento de las zonas de libre comercio.

Como se ha mencionado, el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio dedica su atención, principalmente, al tránsito de mercancías por el mercado internacional motivo por el cual, el propósito final de Acuerdo es el de facilitar los medios por los cuales se agilice al comercio mundial.

De esa manera, el objeto esencial del GATT, los productos y su libre traslado por los territorios internacionales, se encuentra amparado y respaldado por el criterio de nación más favorecida, que permite tanto a las naciones como a las mercancías originarias participantes un trato igualitario, - con respecto de las ventajas, privilegios o inmunidades concedidas por uno o más de los miembros del organismo multilateral económico.

La naturaleza económica del Acuerdo le ha permitido la aprobación de diversas formas de organización comercial, de las que destacan las "Zonas de Libre Comercio" y las

aduanas y de los demás obstáculos al comercio entre sus miembros, manteniendo, sin embargo, independencia en cuanto a las tarifas aduaneras a aplicar a países no miembros. De tal manera, los territorios de la zona pueden conservar sus aranceles aduaneros nacionales y seguir una política arancelaria y comercial independiente respecto a terceros países no participantes del área geográfica, comprendida por los signatarios de un acuerdo en el cual se concentra toda, o en su mayoría la actividad comercial, que se pretenda activar al emprender un proyecto de libre flujo comercial en una determinada zona. (13)

Después de la exposición del significado del concepto zonas de libre comercio, es posible el percatarse que tal definición es contraria a los principios generales enarbolados por el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, que enlacetan, principalmente, al libre traslado de las mercancías por los territorios de todos los miembros del Acuerdo, amparados siempre en la cláusula de nación más favorecida, que eleva a cada uno de los productos participantes de un trato igualitario, tanto en ventajas como inmunidades concedidas -

- (13) Como ejemplos prácticos de este mecanismo comercial están: la Asociación Europea de Libre Cambio, la Comunidad Económica Europea (ahora conocida como Unión Europea); el Pacto Andino y la Asociación de Libre Comercio del Caribe; así como, el Acuerdo de Areas de Libre Comercio entre EU e Israel; y el Acuerdo de Libre Comercio entre EU y Canadá.

"Uniones Aduaneras" (12). En esta investigación, como ya se habrá denotado, única y exclusivamente, el análisis se concentrará en las "zonas de libre comercio"; con el fin de que en el siguiente capítulo se inicie con el estudio del funcionamiento de las reglas de origen en este tipo de mecanismos comerciales, bajo la modalidad denominada: Tratado Trilateral de Libre Comercio; al cual calificamos en este estudio, como al instrumento comercial más avanzado, que contempla a las normas de origen de forma más sofisticada y especializada, con métodos de determinación de origen de mayor efectividad y confiabilidad.

Antes de iniciar con la explicación de la aceptación del GATT al establecimiento de las zonas de libre comercio, se presentará la definición conceptual de este mecanismo comercial, con objeto de que se entienda cual es su función económica y comercial, previo a la exposición normativa dentro de los estatutos generales del Acuerdo.

El concepto: zona de libre comercio, se define como: aquella área geográfica resultante de un acuerdo entre dos o más países, cuyo objetivo es la supresión de los derechos de

(12) En los Mercados Comunes o Uniones Aduaneras el establecimiento de las normas de origen no es relevante, debido a que en la práctica no se dan; porque aplican de manera idéntica restricciones aduaneras y arancelarias a todos los productos que provengan de terceros países, no participantes en el Acuerdo.

por otros miembros del organismo. Sin embargo, el GATT -
aprueba el establecimiento de las zonas de libre comercio -
dentro de sus estatutos constitutivos, aceptando la posibili-
dad de realizar su actividad comercial sin extenderse reci--
procamente, con todas las naciones participantes del Acuerdo,
las ventajas negociadas entre países miembros que decidan -
establecer una zona de libre comercio, a fin de lograr un en-
tendimiento más directo en cuanto a la normatividad de las -
transacciones comerciales inter-zonales y su acción frente -
al comercio internacional.

Así, el estudio de la aprobación del GATT al estableci-
miento de las zonas de libre comercio, requiere remitirse a
los estatutos normativos del Acuerdo, que en su Artículo -
primero, indica la existencia de tres modalidades, que en -
realidad representan las tres excepciones a la aplicación -
del principio de nación más favorecida; para realizar el -
tránsito de mercancías a nivel mundial :

Artículo 1' :

- "a) Los sistemas preferenciales vigentes en el momento -
de suscribirse el Acuerdo, en 1957.
- b) Las zonas de libre comercio y las uniones aduaneras.
- c) Las excepciones (waivers), aprobadas por cuando me-
nos dos tercios de las partes contratantes del GATT" (14)

(14) En "GATT, what it is, what it does", GATT, Prited in -
Switzerland, Geneva, 1991; 38 págs.

Tal cual han sido presentadas las tres excepciones a la norma general, sólo las dos últimas son acreedoras a una explicación más amplia; al iniciar de manera progresiva el estudio de las modalidades del Artículo primero del Acuerdo se expondrá tanto a las zonas de libre comercio como el Sistema Generalizado de Preferencias con su respectiva aprobación y reglamentación por parte del GATT, así como, las modalidades en estos casos para realizar el intercambio comercial.

Entonces, el establecimiento de una zona de libre comercio se puede realizar entre los miembros del Acuerdo, sin que esto implique, de forma directa, una obligación de los participantes del GATT a la formación de las citadas zonas; lo que motiva que los signantes de ellos conformen un territorio aduanero con gravámenes comunes, en referencia al tránsito de mercancías dentro del territorio de la zona. Sin embargo, la supresión de las restricciones al comercio inter-zonal no va acompañada del establecimiento de aranceles uniformes y de otras regulaciones sobre el comercio con terceros países; más bien, las naciones miembro mantienen sus tarifas individuales, y la libertad de determinar y modificar sus políticas comerciales. (15)

(15) Así lo señala el párrafo 4 del Artículo XXIV del GATT, al reconocer que: "el establecimiento de una zona de libre comercio debe tener por objeto facilitar el comercio entre los territorios constitutivos sin obstaculizar el de otras partes contratantes con estos territorios".

En suma, un área de libre comercio se establece a fin de agilizar el tránsito de las mercancías nacionales de los participantes de la zona, los cuales, a partir de la conformación del área, serán considerados como territorios aduaneros que aplican un arancel distinto, así como, otras regulaciones comerciales distintas a la mayor parte de su comercio con las demás partes del GATT; pero que, sin embargo, guardan medidas arancelarias iguales al interior de la zona. Esto significa que, cada uno de los miembros del área de libre comercio podrán mantener independencia en cuanto a la aplicación de su política comercial y arancelaria con respecto a terceros países, no partes de la zona; pero, la actuación dentro de la geografía de la región debe adecuarse, de forma armónica, con las disposiciones acordadas con las demás naciones conformantes de la zona de libre tránsito. -

(16)

De igual manera, que en el establecimiento de las áreas de libre comercio, el Acuerdo contiene, en su Artículo XXIV inciso b, la forma de comercio que han de realizarse en estas zonas de la siguiente forma:

- (16) El GATT, con la aprobación de las áreas de libre comercio, pretende que se realice entendimientos de forma directa en materia de política comercial entre sus miembros; sin que esta modalidad se presente como obligatoria para todas las partes conformantes del Acuerdo; ya que este mecanismo sólo funciona bajo el consentimiento directo de las partes involucradas.

Artículo XXIV :

- "b) Se entenderá por zonas de libre comercio, un grupo - de dos o más territorios aduaneros entre los cuales se eliminen los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales de los - productos originarios de los territorios constitutivos de dichas zonas de libre comercio". (17)

Lo anteriormente expuesto, demuestra que uno de los - principales objetivos de la conformación de un área de libre comercio, es el de fomentar la expansión comercial de las - mercancías originarias de cada uno de los integrantes de la región de libre tránsito, a partir del otorgamiento de medidas arancelarias preferenciales de los países miembros; tratando de evitar que productos de terceras naciones ingresen a la zona, sin cumplir con antelación con los requisitos de origen, previamente establecidos, aprovechando de igual manera las concesiones preferenciales otorgadas a los productos originarios y miembros del área.

El Derecho Económico Internacional sustenta lo anterior diciendo que mediante este tipo de estructuras, un grupo de países persiguen, dentro un espacio determinado tanto económica como socialmente, mediante la liberación del intercambio

bio de productos originarios y manufacturados, acelerando su desarrollo económico y social. Asimismo, estimula corrientes de inversión y transferencia de recursos interregionalmente, actuando frente a terceros países, ya en forma coordinada o unificada y bajo un compromiso formal y expreso de no extender a terceros Estados, los beneficios preferenciales o ventajas en tarifas que entre sí se conceden los miembros. -
(18)

Por lo anteriormente expuesto, se determina que el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio aprueba y apoya diferentes formas de organización comercial, de entre las que destacan las zonas de libre comercio que favorecen el libre tránsito de las mercancías por el área geográfica comprendida por los países participantes sin que estas pierdan, dentro de la zona, las ventajas del principio de nación más favorecida otorgadas bajo el amparo del GATT; no obstante, esto no implica el extender a terceros Estados los privilegios o inmunidades negociadas por los involucrados en la región comercial. Esto es, que las naciones conformantes del área de libre comercio, deberán de contar al interior de la zona con las mismas ventajas y excepciones comerciales negociadas recíprocamente; mientras que, al exterior, cada uno de los países partes deberán mantener autonomía respecto de

(18) En: "México frente al GATT", Vicente López López; tesis profesional, IPN, Escuela Superior de Economía; México, 1980; pág. 21.

su política comercial, de manera tal que como miembro del -
Acuerdo, fungirá como una parte más del GATT con los mismos
privilegios con que cuentan todos y cada uno de los Estados
participantes.

Después de haber realizado un análisis sobre las reglas
de origen en el Acuerdo y el establecimiento de las zonas de
libre comercio, se presentará de modo simplificado la fun-
ción de las normas de origen en ejemplos contemporáneos y -
prácticos, con respecto a la presente investigación, como es
el caso de el Acuerdo de Areas de Libre Comercio de Estados
Unidos e Israel; así como, el Acuerdo de Libre Comercio en-
tre Estados Unidos y Canadá.

C. LAS REGLAS DE ORIGEN EN DIVERSOS ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO:

EL ACUERDO DE AREAS DE LIBRE COMERCIO ESTADOS UNIDOS E ISRAEL

Las reglas de origen en el Acuerdo de Areas de Libre - Comercio Estados Unidos e Israel, vigente desde el 1' de enero de 1985, tiene, al igual que el GATT, el propósito de resguardar, aplicar y asegurar las preferencias arancelarias negociadas entre sus miembros, y para uso exclusivo de ellos. En su concepto, las normas de origen, hasta el establecimiento de estas áreas de libre comercio, continuaron otorgando el origen a las mercancías para su identificación nacional, reconociendo como originarios de un determinado país a aquellos bienes que fuesen elaborados a partir de productos cultivados o manufacturados en el mismo territorio; sin embargo, las normas de origen logran un avance sustancial al reconocer, este Acuerdo, que en ocasiones las mercancías producidas en un país requieren de la incorporación de materiales - ajenos a él, provenientes de otros lugares para lograr ser - artículos competitivos, motivo por el cual, se incorpora una nueva singularidad de las reglas de origen, que consiste en aceptar que los productos se elaboran con insumos no regionales, siempre que estos sufran una transformación sustancial y la nueva mercancía cuente con un valor regional incorporado de por lo menos 35 % del valor estimado del artículo, al momento de ingresar a cualesquiera de las partes firmantes -

del Acuerdo.

Con lo cual, a partir de este momento, las reglas de origen dejen de ser un simple instrumento que sirve para designar la nacionalidad de una mercancía, para convertirse en un sistema regulador, encargado de determinar que productos califican como originarios ante la asignación de ventajas arancelarias, por medio de la verificación del porcentaje de contenido regional incorporado en el bien. Así, las normas de origen se presentan como un mecanismo comercial que sirve como catalizador de los productos originarios, evitando que bienes con alto índice de contenido extrarregional califiquen dentro de la zona.

Finalmente, el artículo o producto que se beneficie de las estipulaciones del Acuerdo debe documentarse con un Certificado de Origen que en este caso se remite a la fórmula utilizada en el Sistema Generalizado de Preferencias de la UNCTAD; punto siguiente de esta investigación. (19)

(19) Información obtenida del "business laws, Inc. The U.S. Israel Free Trade Agreement"; 1989.

EL ACUERDO DE LIBRE COMERCIO ESTADOS UNIDOS - CANADA

El Acuerdo de Libre Comercio Estados Unidos-Canadá, en vigor desde el 1' de enero de 1989, establece también, las reglas que deben cumplirse para considerar a un producto como originario de las partes, y por consecuencia elegible para - los términos del libre traslado el cual al igual que el - GATT y el Acuerdo entre E.U.A. e Israel, toma como punto de referencia el lugar donde se producen los bienes para determinar el origen de la mercancía; no obstante, como ya se señaló, se ha previsto que en algunos casos, los artículos también incorporen su elaboración materiales importados, para - poder alcanzar niveles de competitividad óptimos en el comercio mundial, siempre que estos insumos sufran una transformación sustancial dentro del país que requiera la calificación de origen.

Sin embargo, estos métodos de designación de origen no eran tan efectivos, por lo que al instituirse el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá, se definió - otro nuevo mecanismo para definir el origen de las mercancías, a través del criterio de contenido regional, el cual - se basa en el valor de los materiales originarios, del territorio de cualquiera o ambas partes, que se hayan usado o se hayan consumido en la producción de los bienes; más el costo directo de ensamblado de los artículos, incurridos en el territorio de cualquiera de las dos partes; constituyendo esta

suma no menos del 50 % del valor de los productos cuando -
sean exportados al otro país miembro. (20)

Así, el Acuerdo entre Estados Unidos y Canadá representan otra etapa evolutiva en el desarrollo de las reglas de -
origen, concibiendo para este mecanismo comercial, otro instrumento de determinación de origen llamado valor de contenido regional, el cual, pretende una más clara realización de transacciones comerciales, entre países que hayan realizado acuerdos arancelarios preferenciales a fin de evitar, en manera de lo posible, la intromisión de mercancías de terceros países; sin embargo, el margen de efectividad, a pesar de haber aumentado, desde la constitución del GATT, aún no presenta niveles óptimos de determinación; como los que se pretenden alcanzar con las reglas de origen propuestas por el TLC.

Después de la resolución expuesta en el párrafo anterior, con respecto del funcionamiento del principio reglas -
de origen en el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio -
(GATT) y la aceptación de este organismo comercial al establecimiento de zonas de libre comercio, es punto seguido de esta investigación analizar de igual forma el ejercicio, acción y aplicación de las reglas de origen en el Sistema Generalizado de Preferencias.

(20) La información se obtuvo de "The Canadá-U.S.A. Free Trade Agreement", Gobierno de Canadá, 1989.

D. LAS REGLAS DE ORIGEN EN EL SISTEMA GENERALIZADO DE PREFERENCIAS (SGP)

Finalmente, en este último punto del capítulo primero - de esta investigación, y con el propósito de esclarecer el - papel que juegan las reglas de origen en el comercio interna cional, se presenta la exposición del funcionamiento de las citadas normas dentro del Sistema Generalizado de Preferen cias.

Sin embargo, antes de iniciar con el análisis de la fun ción, acción e importancia de las reglas de origen dentro - del SGP, es necesario presentar una definición explícita de lo que es el Sistema Generalizado de Preferencia, a fin de - exaltar su participación en la realización de las transaccio nes comerciales a nivel mundial.

El concepto Sistema Generalizado de Preferencias nace - formalmente en Ginebra, Suiza, en el año de 1964, durante la primera reunión de la Conferencia de Naciones Unidas sobre - Comercio y Desarrollo (UNCTAD) (21); bajo la idea de esta-- blecer un esquema de preferencias generalizadas y no recípro cas.

(21) Reunión auspiciada y respaldada por las Naciones Uni-- das.

De hecho, el bosquejo de formación del SGP, aún sin alcanzar su forma y estructura definitiva, se elaboró durante la II UNCTAD, donde se estableció como objetivo común, que - cada país concesionario de preferencias arancelarias adoptará modalidades específicas y particulares; teniendo únicamente como rasgo común, entre todos los participantes de Naciones Unidas, de toda preferencia otorgada a cualquier nación sería gratuita; es decir, sin contra partida, no siendo recíprocas las concesiones arancelarias para todos los miembros del organismo multilateral. (22)

De esta manera, la cláusula de nación más favorecida, - principio básico del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), es superada por el Sistema Generalizado de Preferencias al permitir, este último que toda preferencia arancelaria otorgada, siempre bajo esta modalidad comercial, no sea aplicada con reciprocidad a todos los participantes de Naciones Unidas; constituyéndose así el SGP como un compromiso no recíproco, en el cual, los países desarrollados aseguran a las naciones en desarrollo "condiciones favorables", a determinadas exportaciones; y "asistencia activa compatible

- (22) En la aplicación del SGP juega un papel importante en - el régimen de excepción, admisible conforme al Derecho Internacional y el GATT (que hasta 1971 permite como - excepción, al principio general de no discriminación - arancelaria, las preferencias concedidas por los países desarrollados en el marco del SGP a los países subdesarrollados).

con sus necesidades y objetivos de desarrollo" con el fin de fomentar su competitividad internacional y potenciar, en manera de lo posible, sus ingresos por concepto de exportaciones, para así acelerar su desarrollo económico y comercial.

El contenido de todo régimen preferencial se basa en el otorgamiento de un trato aduanero privilegiado a las exportaciones de otro país, permitiéndoles un acceso en mejores condiciones que las normales, concretándose fundamentalmente, - en derechos arancelarios inferiores a los aplicados a otras naciones. En el caso del Sistema Generalizado de Preferencias el monto de las preferencias no es homogéneo (23), llenando desde la franquicia total hasta la reducción arancelaria en menor o mayor importancia y concedidas por un período de 10 años, prorrogables otros 120 meses; de igual manera, los sistemas generalizados de preferencias arancelarias en general, incluyen una relación de naciones beneficiarias y otra de productos beneficiarios, de forma tal que cada país define su propio sistema y decide que naciones y que mercancías se incluyen en él.

(23) Principalmente porque las preferencias que se otorgan - en el SGP son unilaterales y el país que las concede no imponen condiciones unilaterales y el país que - los concede no imponen condiciones de reciprocidad al territorio beneficiario.

Respecto de los bienes, que en general se admiten dentro de los sistemas preferenciales, destaca el hecho de que en su mayoría son mercancías manufacturadas o industriales - (24), y en menor medida se incluyen productos primarios, los cuales en su mayoría resultan vitales, en materia de exportación, para los países en desarrollo; por lo que el empleo - del Sistema Generalizado de Preferencias queda minusvalorado con la exclusión de los bienes manufacturados de las naciones en desarrollo que se encuentran incluidos, no son generalmente competitivos en los mercados internacionales.

Sin embargo, este no es momento de polemizar sobre la - funcionalidad y efectividad del SGP, ya que la materia que le interesa a esta investigación versa en la modalidad, acción

- (24) Casi todos los esquemas preferenciales incluyen los productos comprendidos entre las partidas 25 a 99 de la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas que es el ordenamiento jurídico internacional utilizado para la clasificación uniforme de las mercancías, dividida en dos grupos de partidas, según la materia constitutiva, o sea, la función, uso o destino del elemento determinante del contenido de las partidas: la primera va de los capítulos 1 al 83 que califican mercancías con arreglo a la materia constitutiva, tanto en bruto como elaborados, pero siempre que esta elaboración aparezca subordinada a la materia, clasificada según su naturaleza animal, vegetal y mineral (en ese orden); la segunda clasificación, comprende los capítulos 84 a 99, en las que las funciones, uso o destino tiene carácter preponderante, sobre cualquiera que sea la materia que entre en su composición.

y efecto de las reglas de origen dentro del sistema generalizado de preferencias arancelarias.

Después de haber expuesto una explicación del significado, objetivo y función del Sistema Generalizado de Preferencias, es paso seguido de este estudio, analizar el objetivo, propósito y contenido de las normas de origen en el SGP.

El objetivo de las reglas de origen en el Sistema Generalizado de Preferencias, es hacer que los beneficios del -
trato arancelario preferencial se limite a las mercancías -
producidas en los países beneficiarios y, descartar de la -
misma manera a los bienes elaborados en terceros países no
beneficiarios de los privilegios arancelarios otorgados por
el SGP; con el propósito de resguardar y garantizar las dis-
posiciones arancelarias preferenciales, a fin de que sólo -
gocen de este privilegio aquellos países y productos benefi-
ciarios.

En consecuencia, el contenido de las normas de origen -
en el Sistema Generalizado de Preferencias, implica, básica-
mente, que las mercancías deben ser producidas en el país en
desarrollo beneficiario; además, de ser embarcadas directa-
mente con destino al territorio que concede las preferencias.
Los principales elementos que solicitan los países desarro-
llados para otorgar preferencias arancelarias, en virtud del
SGP son:

- 1) Criterio de origen
- 2) Condiciones de expedición
- 3) Pruebas documentales

Como se ha mencionado, cada uno de los países desarrollados tiene plena autonomía en la definición del sistema arancelario preferencial que aplicará a las naciones en desarrollo; sin embargo, existe un instrumento establecido en virtud del Sistema Generalizado de Preferencia, que determina criterios de origen que han de satisfacer las mercancías de exportación, de los países beneficiarios, para poder acogerse al trato preferencial; estos criterios son los siguientes:

- a) Mercancías totalmente producidas, bajo este criterio, se encuentran todos aquellos bienes producidos sin insumos importados.
- b) Productos que contienen materias importadas, se refiere a los productos fabricados en un país beneficiario partiendo parcialmente de materias importadas, considerándose originarias de la nación en desarrollo si estos materiales son transformados sustancialmente. Y presenten un determinado porcentaje del valor estimado del bien.

Al respecto, el concepto transformación sustancial contiene en sí mismo dos variantes como principios de clasifica

ción de origen de una mercancía :

A. Criterio de elaboración, que considera como transformación sustancial si el producto final se encuentra en una partida de cuatro cifras, distintas de los insumos utilizados. Sin embargo, como en ocasiones un cambio de partida no corresponde a una transformación sustancial; los países que conceden las preferencias han hecho listas de ciertos procesos de elaboración, que se consideran excepciones a la norma general y, que son los siguientes en términos generales:

- 1) aquellos procesos de elaboración mediante los cuales las mercancías exportadas no reúnan las condiciones del SGP, aunque haya dado lugar a un cambio de partida arancelaria.
- 2) procesos de elaboración por los que las mercancías - pueden acogerse al trato arancelario preferente, solamente con sujeción a ciertas condiciones, aunque - haya lugar a un cambio de partida arancelaria.
- 3) los procesos de elaboración mediante los cuales las mercancías pueden acogerse a trato preferencial del Sistema Generalizado de Preferencias, aunque no haya habido un cambio de partida arancelaria.

Para que un producto califique como originario del país

beneficiario, bajo los procesos de elaboración antes mencionados, el valor de los materiales importados (25) no excederá de un cierto porcentaje del valor de las mercancías exportadas. (26)

- B. Criterio de valor agregado, que considera como transformación sustancial realizada, si el valor de los materiales importados no excede de un cierto porcentaje del valor de las mercancías exportadas.

Los porcentajes mínimos exigidos varían entre los países desarrollados que conceden las preferencias; por ejemplo el 35 %, para considerar a una mercancía como transformada sustancialmente, aplicado por Estados Unidos como criterio de valor agregado; y, Canadá, incorpora un 60 % en general y el 40 % en caso de los países menos desarrollados, al aceptar productos elaborados con materiales importados; que no exceden de los porcentajes antes mencionados, al valor de la mercancía final.

- (25) Que es el valor en aduana, en el momento de su importación al país beneficiario, o el precio pagado por los materiales importados en el país beneficiario, antes de determinarse el origen de estos.
- (26) Es el precio en fábrica de las mercancías, con exclusión de los impuestos internos reembolsados o reembolsables al hacer la exportación. El precio en fábrica incluye además todos los gastos que se produzcan en el país de producción, en particular el costo de transporte de la fábrica hasta la frontera o el puerto y los posibles gastos por concepto de intermediarios en ese país y beneficiados de estos.

Además de los criterios antes mencionados, se requiere de una expedición directa de las mercancías al país que otorga las preferencias arancelarias; esto es, que los artículos deben enviarse directamente desde el país beneficiario al país importador. Principalmente, porque la administración de aduanas del país otorgante de preferencias debe cerciorarse de que los productos importados son idénticos a los que salieron de la nación exportadora beneficiaria y no han sido objeto de ninguna manipulación ni de una elaboración ulterior en terceros países; de igual manera, los territorios que decidan enviar sus bienes a naciones otorgantes de preferencias arancelarias deberán de presentar un certificado de origen, donde conste, por escrito, las características de las mercancías y la procedencia de los materiales incorporados en su elaboración.

Tras haber presentado una amplia exposición del significado y función del Sistema Generalizado de Preferencias y, analizar de igual forma, el objetivo y propósito de las reglas de origen en este mecanismo comercial, es paso seguido de esta investigación presentar ejemplos contemporáneos del SGP, en este caso, representados por los sistemas generalizados de preferencias arancelarias de Estados Unidos y Canadá respectivamente.

EL SISTEMA GENERALIZADO DE PREFERENCIAS ESTADUNIDENSE

Estados Unidos, como miembro de Naciones Unidas y participante del UNCTAD, entra al mecanismo comercial denominado Sistema Generalizado de Preferencias, el cual le permite, - como país desarrollado, otorgar preferencias arancelarias a los países en desarrollo que considere convenientes.

El sistema generalizado de preferencias arancelarias - estadounidense, con fundamento en la Ley de Comercio de 1974, prevee que: "a partir del 18 de enero de 1976 ciertas importaciones procedentes de 98 países en desarrollo y 39 territorios no independientes pueden ingresar al mercado de Estados Unidos libres del pago de derechos bajo el amparo del SGP".

(27)

De tal manera, que al otorgar este tipo de preferencias arancelarias, los productos elaborados en naciones en desarrollo se incorporen al mercado estadounidense, al cual no podrían ascender sin estas ventajas preferenciales. (28)

(27) En "México frente al GATT", Vicente López López; tesis profesional, IPN, Escuela Superior de Economía, México, 1980, pág. 21.

(28) El Gobierno de E.U.A. ha elaborado una lista de 2800 - productos elegibles para el tratamiento preferencial, - excepto en los casos que una nación provea más del 50 % de las importaciones estadounidenses de un bien o lo remita a E.U. por arriba de cierto valor en un año calendario. El valor máximo se revisa anualmente como un porcentaje del PNB estadounidense.

Las reglas utilizadas para determinar si los productos son originarios de los países beneficiarios del Sistema Generalizado de Preferencias norteamericano se encuentran enmarcadas en la Sección 503 del Título V de la Ley de Comercio - de 1974, estableciendo que para disfrutar del trato arancelario preferencial estadounidense, las mercancías deberán de - cumplir con los siguientes requisitos:

1. Los artículos deberán de ser importados directamente de un país en desarrollo.
2. Presentar un certificado de origen (29), cuando el - valor del embarque de un producto sea superior a 250 dólares; evitando que un país beneficiario importe - un bien de una nación desarrollada no beneficiaría e intente exportarla a Estados Unidos bajo el SGP.
3. Los productos deben de proceder de un país beneficiario designado y estar incluidos en la lista de mer--cancías que gozan de trato preferencial bajo el Sis-

(29) El cual será emitido por las autoridades de cada país - beneficiario y que sirve para amparar el contenido na- cional del producto.

tema Generalizado de Preferencias. (30)

4. Para obtener el trato preferencial, el importador -
deberá solicitarlo.
5. En el caso de productos específicos:
 - a) El producto no deberá sobrepasar los límites de -
competitividad. (31)
 - b) El producto o el país beneficiario no deberá es-
tar sujeto a graduación (32); o presentar documen-
tación incompleta, si quiere gozar del SGP.
6. Los productos deben de satisfacer los requisitos res-
pecto del valor agregado, que son:
 - a) La suma del costo de los materiales producidos en
el país beneficiario, más los costos directos de

- (30) La revisión de la lista de mercancías, correspondiente al año de 1990 del SGP, presentada el 25 de abril de -- 1991, otorga a México resultados muy positivos al reincorporarse 83 productos, que en algún momento salieron de dicho esquema y que representan un monto de exportaciones a Estados Unidos por 465 millones de dólares, - teniendo los exportadores mexicanos un ahorro aproximado de 40.8 millones de dólares por concepto de aña-- les. Así, al sumar las exportaciones de los productos que regresaron, a partir del 1' de julio de 1991, a las mercancías que se encontraban ya en el SGP se alcanza - un nivel de 3,000 millones de dólares para 1991. Fuente: Comunicado emitido por SECOFI el 3 de mayo de 1991.
- (31) La fórmula de Necesidad Competitiva se analiza más adelante, ya que pertenece a la exclusión y límites del - trato preferencial.
- (32) Representa el mismo caso de la fórmula de Compe- titividad.

elaboración, deberán ascender, cuando menos al -
35 % del valor estimado del artículo al entrar a
Estados Unidos.

- b) El valor de los materiales, se puede incluir en -
el cálculo del valor agregado doméstico exigido -
si se ha sometido a una transformación sustancial
y se incorporen a mercancías nuevas y diferentes
que tienen derecho a acogerse al Sistema Generali-
zado de Preferencias.

De igual forma, todos los bienes que se importen bajo -
el SGP, necesitan satisfacer los siguientes requisitos:

- 1) Valor Agregado.- que se obtiene de la suma del costo
de los materiales (33), producidos en el país benefi-
ciario y los costos directos de elaboración, que de-
berán ascender cuando menos a 35 % del valor aforado
del artículo (34) en el momento de entrada a E.U.A.;
y 50 % si esta fabricado por dos o más países en de-

(33) Debe señalarse que las autoridades estadounidenses asignan como costo de los materiales al valor real - de los mismos, los correspondientes a fletes, seguros, embalajes, transporte a la fábrica, costos de desperdicios (restándoles el valor correspon- - diente a chatarra).

(34) Que se utiliza para determinar el valor de las mercancías para el pago de derechos arancelarios.

sarrollo asociados. (35)

- 2) Transformación Sustancial.- que requiere que los productos cuenten con suficiente grado de elaboración o de transformación en el país en desarrollo, a fin de evitar que esto se limite a actividades de simple terminado o aún de simple empaque de artículos no beneficiarios.
 - 3) Valoración Aduanera.- de las importaciones procedentes de los países beneficiarios, para calcular los aranceles "ad Valorem"; utilizando un sistema en el cual el valor del producto se fija en el punto de embarque del país en desarrollo. (36)
- (35) Existen diversos productos sobre los que no se concede tratamiento preferencial, como textiles y prendas de vestir sujetos a cuota; ciertos productos de acero, relojes; así como, algunos artículos electrónicos de "importación sensible"; productos de vidrio manufacturados y semifabricados; y ciertos bienes para calzado.
- (36) Este sistema es conocido como F.O.B.; y no incluye fletes ni otros cargos en que se incurra al transportar las mercancías a su destino. A diferencia de la mayoría de los países del mundo, que determinan el valor del producto en el puerto de entrada, con lo cual incluye el costo del flete, el seguro y otros conceptos; a este sistema se le conoce como C.I.F.

Evidentemente, con este sistema de valoración aduanera, en el caso de productos con altos fletes y seguros, como sería el de mercancías predecaderas, la inclusión o exclusión de estos cargos afecta significativamente al monto del arancel recaudado; por lo que, algunos países en desarrollo se ven afectados económicamente al destinar sus productos a naciones desarrolladas ubicadas a grandes distancias.

En resumen, el SGP presenta, de manera general, la misma estructura sistemática aprobada por la UNCTAD; y particularmente pone de manifiesto características únicas como el cumplimiento satisfactorio de los requisitos de valor agregado clasificado en dos rubros:

- a) Por la suma de los costos de los materiales producidos en el país beneficiario, más los costos directos de elaboración, que asciendan por lo menos a 35 % del valor estimado del artículo al entrar a E.U.
- b) La inclusión del valor de los materiales en el valor doméstico, si hay transformación sustancial y se incorporen en un producto nuevo y diferente.

De igual manera, se pone de manifiesto su personalidad, al utilizar en la valoración aduanera el sistema F.O.B. que fija el valor del producto en el punto de embarque del país beneficiario y el de pedir la presentación de un certificado de origen, en caso de que el valor del embarque sea superior a los 250 dólares.

En seguida, y de la misma manera técnica como se ha manejado la presentación del Sistema Generalizado de Preferencias de Estados Unidos, se manifiesta a continuación el análisis de las reglas de origen en el sistema arancelario preferencial canadiense, con el fin de cerrar el primer capítulo de esta investigación, que tuvo como principal objetivo - hacer una definición amplia del funcionamiento de las normas de origen en los principales mecanismos comerciales a nivel mundial.

EL SISTEMA GENERALIZADO DE PREFERENCIAS CANADIENSE

Canadá al igual que Estados Unidos, se considera como - nación desarrollada, la cual, puede otorgar preferencias -- arancelarias bajo el amparo de la UNCTAD a países en desarrollo que considere convenientes.

El Sistema Generalizado de Preferencias Canadiense mejor conocido como Tarifa Preferencial General (TPG) beneficia a un total de 163 países, incluido México, a los cuales otorga un ingreso libre de impuestos a los productos origina rios de estas naciones. (37)

En el caso de México, y con el fin de promover las rela ciones comerciales bilaterales, se firmó, hasta el mes de - marzo de 1990, un entendimiento magno denominado "Marco de - Consultas sobre Comercio e Inversión"; que cubría diversas - áreas de cooperación de entre las que figura el SGP. (38)

La Tarifa Preferencial General del Canadá, ofrece a los productos elaborados en países en desarrollo tasas arancela-

- (37) Fuente: Centro de Información sobre Comercio Exterior, SECOFI, diciembre 30, 1991.
- (38) Antes de marzo de 1990, las relaciones comerciales y de inversión con Canadá, se regían a través del Convenio Comercial de 1946; del Convenio sobre Cooperación Industrial y Energética de 1980; y el Memorandum de Entendimiento en Materia de Comercio de 1984. Fuente: - Documento emitido por SECOFI el 25 de febrero de 1991.

rias preferentes, que se reducen a un tercio o más, de las fijadas al resto de las mercancías y naciones que ingresan a su mercado comercial.

El Sistema Generalizado de Preferencias Canadiense se basa en las siguientes condiciones:

1. Valor Agregado.- Donde la transformación se considera sustancial si el valor de los materiales importados no excede de cierto porcentaje del valor de las mercancías exportadas, 60% en general y 40% a países menos desarrollados.
2. Valoración Aduanera.- La TPG se basa en el precio ex-fábrica que no permite la inclusión del costo de transporte y almacenaje incurridos con posterioridad al ambarque desde la fábrica.

Al igual que Estados Unidos, Canadá utiliza el Sistema F.O.B. que no incluye cargo alguno incurrido al transportar las mercancías a su destino; fijando el precio del producto en el punto de embarque del país de origen.

Así, el principal requisito que solicita el Gobierno de Canadá, para que los bienes que pretendan gozar de las preferencias arancelarias, es el de haber sido producidos en el país beneficiario, cumpliendo además con los siguientes requisitos:

- a) Utilizar materiales originarios en la elaboración de los productos.
- b) En caso de utilizarse materiales de terceros países, en la fabricación de las mercancías, se requerirá un 60 % de valor agregado del país beneficiario o piezas originarias en esa nación o en Canadá.
- c) En el caso de países menos desarrollados, que utilicen materiales de terceros territorios en la elaboración de un producto, se requerirá, para calificar como bien originario de una nación beneficiaria, por lo menos del 40 % del precio ex-fábrica, de los productos, debe originarse en Canadá o en el país beneficiario.
- d) El bien originario del territorio beneficiario deberá de presentar un certificado de origen, expedido por las autoridades del país de procedencia, manifestando, de forma explícita, los materiales, y procedencia de éstos, utilizados en la elaboración del producto; amparando el contenido del mismo.

De esta forma, el sistema generalizado de preferencias arancelarias canadiense, de manera muy particular, presenta la alternativa, para los países en desarrollo en general, de calificación de origen de una mercancía adjudicando por lo menos un 60 % de valor agregado; de igual forma, la TPG pre-

vee, para las naciones menos desarrolladas la adjudicación - de por lo menos un 40 % de transformación sustancial, extraído del precio de la mercancía, en fábrica, una vez embaladas para su exportación. (39)

Como se puede observar, al Tarifa Preferencial General de Canadá conserva los lineamientos generales propuestos por el Sistema Generalizado de Preferencias, no recíprocas, a - países en desarrollo que se crean convenientes.

Resumiendo, el SGP, creado en Ginebra, Suiza, durante - el año de 1964, abrió la posibilidad de otorgar preferencias arancelarias generalizadas y no recíprocas, superando al concepto de "nación más favorecida" enarbolado por el GATT; la UNCTAD apreuba, a sus países miembros, la posibilidad de - adoptar tanto las modalidades específicas y particulares a - aplicarse, así como elegir a las naciones en desarrollo a - las que considere meritorias del trato arancelario preferencial.

El fin último del Sistema Generalizado de Preferencias es el asegurar a países en desarrollo "condiciones favora- - bles y asistencia activa compatible con sus necesidades y objetivos de desarrollo", otorgando un tramiento aduanero pri-

(39) El embalaje consiste en colocar convenientemente las - mercancías, dentro de cubiertas con que se resguardan, para su transportación a puntos distantes.

privilegiado a las exportaciones de estas naciones, asegurando así, mejores condiciones de acceso con derechos inferiores a los aplicados a otros territorios; las ventajas van de la franquicia total hasta una reducción arancelaria de menor o mayor importancia. La concesión del sistema arancelario preferencial es por un período de 10 años prorrogables otros 10.

Generalmente, el SGP afecta en mayor medida a las mercancías manufacturadas o industriales y en menor grado a los productos primarios, por lo que la función del Sistema Generalizado de Preferencias queda minsuvalorada con la exclusión de los principales productos primarios; y porque los bienes manufacturados, de las naciones en desarrollo, que se encuentran incluidos, no son generalmente competitivos en los mercados internacionales.

En lo referente a las reglas de origen en el SGP, éstas tienen el propósito de resguardar y garantizar las disposiciones de preferencias arancelarias concedidas, para que sólo gocen de las ventajas aduaneras los productos y países beneficiarios.

Los criterios de origen dispuestos por el sistema arancelario preferencial, y solicitados a su vez por los países desarrollados otorgantes de las preferencias, son los siguientes:

1. Los productos elaborados con materiales importados - deberán de transformarse en un nuevo artículo o en una mercancía diferente en el comercio.
2. De ser transformados, los productos en nuevos artículos, deberán de presentar costos directos de producción que representa un determinado porcentaje del valor estimado del bien.

De igual manera, la transformación sustancial de un producto requiere, para su calificación como originario, contar con alguno de los dos criterios presentados a continuación:

A. Criterio de Elaboración.- que considera como transformación sustancial si el producto final queda comprendido en una partida de cuatro cifras de la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas, diferentes a las de los materiales utilizados. Excepto que:

- 1) Si los productos que no reúnan las condiciones - del SGP, aunque haya cambiado de partida.
- 2) Un producto que, aunque tenga cambio de partida, se le otorgue trato preferente solamente con sujección a ciertas condiciones.
- 3) Aquellos procesos de elaboración a los que se les otorga trato preferencial aun sin cambio de partida arancelaria.

B. Criterio de Valor Agregado.- se considera como transformación sustancial si el valor de los materiales - importados no excede de un cierto valor de las mercancías exportadas; las cuales varían de entre los - países otorgantes de preferencias arancelarias.

Por último, en el Sistema Generalizado de Preferencia, se prevee como condiciones de expedición que el traslado de los productos se realice de manera directa de los países beneficiarios a la nación importadora; así como la expedición de un certificado de origen como prueba documental, extendiéndose por las autoridades del país exportador o beneficiario, que certifique el valor nacional de los bienes enviados.

Asimismo, con la presentación del sistema generalizado de preferencias estadounidense y canadiense, se enriqueció la información sobre la funcionalidad de las reglas de origen en el SGP. En el caso del sistema preferencial de Estados Unidos, se manifiesta que para que una mercancía se considere originaria de un país beneficiario deberá de cumplir con los siguientes requisitos:

1. Cumplir con el criterio de valor agregado en cualquiera de sus tres modalidades:

a) que la suma del costo de los materiales producidos en el país beneficiario y los costos directos de elaboración suepren al 35 % del valor del ar-

título y 50 % si se fabrica por dos o más países en desarrollo.

- b) que se realice una transformación sustancial del producto, traducida en un alto grado de elaboración para evitar actividades de simple terminado.
- c) que la valoración aduanal se realice mediante el sistema F.O.B., que fija el valor del producto en el punto de embarque del país en desarrollo.

2. Expedición directa de la mercancía.

3. Presentar un certificado de origen si el valor del embarque supera 250 dólares.

Por su parte, el Sistema Generalizado de Preferencias canadiense se puede resumir como: la Tarifa Preferencial General que requiere para su aplicación del criterio de valor agregado, que prevee como transformación sustancial de las mercancías elaboradas en naciones beneficiarias de un 60 % del valor del producto, siempre que el valor de los materiales no exceda del porcentaje antes mencionado y, un 40 % del valor agregado incorporado a la mercancía en naciones menos desarrolladas.

Así, se puede concluir con este primer capítulo que, las reglas de origen son un mecanismo comercial internacional, utilizado para comprobar la nacionalidad de las mercan-

cías participantes del tráfico mundial; cuyo propósito esencial es el de dotar a los productos de un origen comprobable, por medio de diversos métodos, con objeto que puedan introducirse a otra nación plenamente identificados, tanto en contenido como en propiedades, bajo una sola denominación nacional.

Teniendo en cuenta que la mercancía que sea producto de dos o más países, asumirá, para fines arancelarios la nacionalidad del territorio donde se haya elaborado la última transformación sustancial que otorgue una nueva individualidad al bien; ésta estará determinada por la adquisición de características propias y distintas de las otras mercancías. De igual manera, las normas de origen, se perfilan como el mecanismo regulador de preferencias arancelarias en los distintos acuerdos comerciales a realizarse, en un futuro no lejano, dentro del proceso de globalización económica y comercial, con tendencias a la liberación comercial, donde las reglas de origen tendrán la función de resguardar y garantizar las disposiciones preferenciales concedidas, sólo al uso y goce de las ventajas aduaneras para los productos y países beneficiarios, sin extender a terceras naciones; los cuales serán identificados mediante los diferentes métodos de designación de origen, hasta ahora previstos, como los criterios de elaboración o transformación sustancial y de valor agregado basado en el contenido regional de las mercancías.

En seguida, durante el desarrollo del capítulo segundo, se hará un análisis explícito de la función, acción y contenido de las reglas de origen en el Tratado de Libre Comercio firmado entre México, Estados Unidos y Canadá; sirviéndose, como marco comparativo, de los conceptos desarrollados durante el transcurso del primer capítulo, a fin de concluir, en el tercer capítulo, con un juicio general de la posición que juegan las normas de origen dentro del TLC.

CAPITULO II

LAS REGLAS DE ORIGEN EN EL TRATADO TRILATERAL DE LIBRE COMERCIO

Como se ha establecido en el capítulo anterior, las reglas de origen son mecanismos comerciales utilizados a nivel internacional, para comprobar la nacionalidad de las mercancías participantes en el tráfico mundial, y tiene el propósito de dotar a todos y cada uno de los productos, de un origen comprobable por medio de diversos métodos; con el objeto de que puedan introducirse en diferentes mercados internacionales, plenamente identificados, tanto en contenido como en propiedades, bajo una sola denominación nacional.

Sin embargo, la expresión normas de origen, antes expuesta, no es lo suficientemente amplia para poder explicar la facultad y eficiencia de las reglas de origen en el Tratado de Libre Comercio, firmado y ratificado, respectivamente, por Canadá, Estados Unidos y México.

Por esto, en este primer punto del segundo capítulo se dedicará al análisis de lo que significa la creación de una

zona de libre comercio en América del Norte (1), las implicaciones y finalidades que tiene esta conformación; así como - los principales temas contenidos en el Texto del Tratado. - Como punto seguido, se expondrá el concepto de reglas de origen en el TLC a fin de conocer su contenido y modalidades, a la vez que se presentarán los métodos que se utilizan para - que los productos puedan calificar como originarios de la región norteamericana. (2)

Al iniciar con el análisis de lo que significa el establecimiento de una zona de libre comercio en la región norte del Continente Americano, se debe establecer en principio - una definición de lo que es el Tratado Trilateral de Libre Comercio, la finalidad, el tiempo, el objeto y el lugar de - acción del Tratado.

Por lo cual, es necesario remitirse de nueva cuenta, a la definición presentada en el primer capítulo de esta investigación, de lo que es la zona de libre comercio, que indica que: Una zona de libre comercio, es, sin lugar a dudas, un área geográfica que comprende dos o más países que han decidido eliminar, y/o disminuir los derechos de aduana, así co-

(1) Entiéndase por América del Norte al territorio conformado por México, Estados Unidos y Canadá.

(2) Este concepto es en referencia a la región Norte del Continente Americano que comprende a los países antes mencionados.

mo los demás obstáculos que existan entre el comercio que realizan; manteniendo siempre independencia en lo referente a las tarifas aduaneras que se aplican a naciones no participantes de este mecanismo de intercambio comercial, con el objetivo de dotar a las mercancías de los participantes un libre tránsito por el territorio de los mismos.

Así, el Tratado de Libre Comercio, firmado y ratificado, entre México, Estados Unidos y Canadá, tiene como principal propósito el que se eliminen paulatinamente todas las barreras al comercio, en el territorio ocupado por los mismos, ya sean arancelarias o no arancelarias, así como la inmediata eliminación de las prácticas desleales al comercio; para que el Tratado, con las premisas anteriores, se traduzca en un mayor intercambio comercial, con el fin de fomentar el desarrollo económico y comercial de los participantes. Es importante destacar que dentro de las reglas de libre tránsito de productos, entre los tres países, se deberán de tener presentes a las normas de origen como el elemento básico para lograr el contenido nacional que garantice el origen de los bienes.

Al conformarse una zona de libre comercio, el 1' de enero de 1994, entre los tres países norteamericanos, probablemente será la más grande del mundo al comprender en ella a aproximadamente 360 millones de habitantes, cantidad impresionante que conformará al mercado económico y comercial, segu-

ramente uno de los más grandes del planeta; si se hace una comparación con la Unión Europea, antes conocida como Comunidad Económica Europea, el Tratado representará al mercado más extenso, ya que, el área geográfica que representan los doce países europeos en su conjunto es sólo de 2.2 millones de kilómetros cuadrados, mientras que los tres territorios conformantes del TLC abarcan 21 millones de kilómetros cuadrados (3). De igual manera, los cálculos demográficos señalan que la docena de naciones del Viejo Continente, antes mencionado, tiene una población de 324 millones de habitantes; en cuanto a los Estados del Norte del Continente Americano, cuantifican una población de un poco más de 350 millones de individuos. (4)

- (3) Territorio por el cual circularon, en 1990, un total de 653 millones de dólares correspondientes a las exportaciones de los tres países norteamericanos; donde, Estados Unidos contribuyó con el 76 %, Canadá con el 18 % y México con 6 %. En su conjunto el nivel de exportaciones representó la quinta parte de la exportación mundial. De igual manera en 1990, las tres economías realizaron compras en el exterior por un total de 579 mil millones de dólares; donde E.U.A. participó con el 71 %, Canadá con el 22% y México con 7%. El nivel de importaciones de la zona representó el 17 % de la importación mundial. Fuente: "Reporte Económico", periódico El Nacional, 26 de febrero de 1992; - Abelardo Anibal Gutiérrez Lara y José Manuel Herrera.
- (4) En términos de población se considera que al momento de arrancar el TLC, el 1° de enero de 1994, la zona albergará a casi 360 millones de personas; Estados Unidos contribuirá con 70 %, México el 23 % y Canadá 7 %.

Asimismo, en lo referente al Producto Interno Bruto las últimas estadísticas del Banco Mundial, dadas conocer a finales de la década de los 80's (5), ubica a los países europeos, involucrados en la Unión Europea con un PIB de 4.1 - trillones de dólares, mientras que el promedio para la tercia de naciones norteamericanas se eleva a 5 trillones de dólares (6). Sin embargo, se debe de precisar la existencia de marcadas diferencias en el Producto Nacional Bruto per cápita, niveles de inflación; así como en materia salarial y de productividad.

El TLC se constituye, de esta manera, como el mecanismo más avanzado de su género, ya que, por una parte reconoce la globalización creciente y la interdependencia económica al vincular el intercambio de bienes, el comercio de servicios y los movimientos de capital y, por otra, fortalece los principios del multilateralismo, establecidos en el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) y por la Organización de Naciones Unidas (ONU) y sus diferentes mecanismos como -

- (5) Se aclara que las estadísticas, con datos económicos generales, se presenta en periodos amplios con el fin de demostrar los avances y retrocesos alcanzados, motivo por el cual, la presente investigación presenta estadísticas presentadas a fines de los años 80's como los datos más representativos.
- (6) Debe considerarse que el PIB de los tres países representa la tercera parte del PIB mundial y el 30 % del PIB manufacturado del orbe.

el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), al proponerse la creación de un espacio económico amplio y abierto al resto del mundo.

Después de haber expuesto el significado y la finalidad del Tratado, es el momento de plasmar, de forma específica, y tomando en consideración las estadísticas presentadas con antelación, las dos principales implicaciones que representan para los países miembros la creación del mecanismo comercial más avanzado, en materia de libre comercio, en las relaciones internacionales:

- 1' El acceso seguro, y de forma permanente, a un mercado de gran capacidad de compra-venta donde se podrá desplazar la producción total de los tres participantes.
- 2' Acrecentar la inversión tanto nacional como extranjera, en los territorios de las naciones miembro, al establecer reglas claras y contar con la posibilidad de acceder a un mercado de grandes dimensiones comerciales.

Las afirmaciones, anteriormente expresadas, se sustentan en el hecho de que los principales temas, reunidos en seis grandes áreas, tomados como referencia para la creación del Texto del Tratado de Libre Comercio, fueron los siguientes:

Area 1: Acceso a Mercados.

- a) Aranceles y Barreras No Arancelarias: otorga trato -
igualitario a los productos de los países miembros,
tanto el pago de impuestos como en la aplicación de
reglamentos; estableciendo que la base para la reduc-
ción paulatina de aranceles serán los vigentes al 12
de junio de 1992; aprobando además, criterios de re-
ducción arancelaria, según los bienes, en cuatro --
tiempos (de forma inmediata, en 5, 10 y 15 años); a
la vez que se distinguen los diferentes grados de de-
sarrollo de las naciones participantes. (7)
- b) Reglas de Origen: busca que el TLC beneficie funda-
mentalmente a los países miembros y evitar la trian-
gulación de mercancías; aceptando la globalización -
económica, promoviendo la competitividad de la re-
gión aceptando cierto contenido extrarregional en -
los procesos productivos siempre que exista una -
transformación sustancial; y permite la emisión de
dictámenes anticipados que permiten al exportador co

(7) En el caso de México, sus exportadores tendrán un acceso más rápido a los otros dos mercados, en especial con la consolidación de las más de 4 mil fracciones a las que se aplica el Sistema Generalizado de Preferencias estadounidense y canadiense. Fuente: "Reporte Económico"; periódico El Nacional 2 de agosto de 1992; México, D.F.; Abelardo Aníbal Gutiérrez Lara y José Manuel Herrera Núñez.

nocer con anticipación si su producto cumple con los requisitos para beneficiarse del trato preferencial; y brindarle certidumbre para garantizar la realización de nuevas inversiones, destinadas a ampliar sus exportaciones.

- c) Compras Gubernamentales: determina las disposiciones específicas que deberán de contener los procedimientos de licitación de cada una de las partes, la amplitud de cobertura, contenido de la misma y el valor de los contratos cubiertos en el Tratado; así como los mecanismos de transición y procedimientos de inconformidad. Presentando a la vez un marco jurídico que facilita un acceso confiable y proporcional al mercado de las adquisiciones gubernamentales.
- d) Agricultura: aprueba periodos de transición considerables que permiten a los productores adaptarse a las reglas del TLC; además de presentar un articulado referente a la aplicación de salvaguardas.
- e) Industria Automotriz: permite un periodo de transición que permite a los fabricantes realizar los ajustes necesarios con las disposiciones contempladas por AUTOPAC (convenio sectorial entre E.U. y Canadá), el decreto automotriz de México y las disposiciones estadounidenses para el consumo eficiente de gasolina (CAFE).

- f) Otras Industrias: se refiere principalmente a la industria textil, petroquímica y otras relacionadas con la energía.

Area 2: Reglas de Comercio.

- a) Salvaguardas; que pueden ser de dos clases:

- 1.- Globales, aplicables a las importaciones provenientes de todo el mundo, frente a un posible problema de invasión de un producto por encima de lo normal.
- 2.- Bilaterales, que permiten suspender la desgravación arancelaria para sectores que pudiesen verse afectados negativamente por esta desgravación durante el período de eliminación de aranceles.

- b) Prácticas Desleales: abocadas principalmente a dos aspectos, el dumping y los subsidios a la exportación, ambos puntos se analizaron y relacionaron con las disposiciones contenidas en el Texto del director general del GATT, Arthur Dunkel, presentado a la Ronda de Uruguay (8); en lo concerniente a la transferencia en el manejo de subsidios internos, así co-

(8) Aprobada después de tres años de negociación en el mes de diciembre de 1993.

mo a la limitación y eventual eliminación de subsidios a la exportación. En el TLC se han diseñado tres categorías de subsidios los llamados Verdes, Ambar y Rojos. Los primeros podrían ser otorgados sin riesgo que se impongan cuotas compensatorias; en la categoría Ambar se encuentran los subsidios que se puedan otorgar pero que implicaría la imposición de cuotas compensatorias, siempre y cuando se pruebe que causan daño al país importador. En la categoría Roja se clasifican los subsidios que automáticamente permiten al importador imponer cuotas compensatorias, sin necesidad de demostrar que sufrió un daño.

- c) Normas: hace referencia al derecho que tienen los Estados a imponer medidas sanitarias y fitosanitarias, así como de salud y las relativas a las normas industriales; sin que se conviertan en barreras al comercio; acorde con los Textos del GATT se reconocen las normas técnicas establecidas por organismos internacionales especializados y las que responden a consideraciones especiales de orden geográfico y climático.

Area 3: Servicios.

- a) Principios Generales: se encarga de estudiar, y en su caso aprobar, los servicios profesionales; las excepciones de carácter general; las restricciones -

del acuerdo a prestadores de servicios provenientes de terceros países, incorporando los criterios de - trato nacional y trato de nación más favorecida, - enardolados por el GATT.

- b) Servicios Financieros y Seguros: los cuales tendrán acceso a los tres territorios siempre que se esta- - blescan como subsidiarias y no como sucursales.
- c) Transporte Terrestre.
- d) Telecomunicaciones: permite el acceso a los países - conformantes, siempre que se preserve la integridad física de las redes, evitando la presentación de ser~~vi~~ vicios no autorizados por las partes.

Area 4: Inversión.

Donde se definen como principios generales los siguientes:

1. El trato nacional, que no exigirá a los extranjeros que deseen invertir en cualquiera de los tres países mayores requisitos que los exigidos a un nacional.
2. Los requisitos de desempeño, condiciones que se pueden imponer a un inversionista para impedirle su entrada a otro país como contenido nacional, balanza - equilibrada de divisas, etcétera.

3. La cláusula de nación más favorecida, que busca que toda ventaja ofrecida a los inversionistas de un país no miembro del Tratado, se haga extensiva automáticamente a los países del TLC.

En lo referente a excepciones la principal es por "Seguridad Nacional", que suspende a los inversionistas extranjeros los beneficios mencionados, cuando se estime que existen de por medio razones de seguridad nacional.

Area 5: Propiedad Intelectual.

Se refiere a los derechos de autor y derechos conexos; las marcas; las patentes y todas las invenciones susceptibles de aplicación industrial; así como los secretos industriales y los diseños industriales.

Area 6: Solución de Controversias.

Establece un mecanismo institucional para la administración del Tratado de Libre Comercio, así como los procedimientos para resolver las controversias que pudiesen surgir de su aplicación.

Al hacer la exposición de los principales temas contenidos en el Tratado Trilateral de Libre Comercio se entiende que la afirmación hecha con respecto a que el Tratado se constituye como el mecanismo comercial más avanzado, en su género, al vincular el intercambio de bienes, el comercio

de servicios y los movimientos de capital; reconociendo de -
esta manera la globalización creciente y la interdependencia
económica existente, a la vez que fortalece los principios -
de multilateralismo, estableciendo así la creación del espa-
cio económico más amplio y abierto al resto del mundo.

Como se ha podido observar, en el desarrollo del primer
punto del capítulo dos, el establecimiento de una zona de -
libre comercio, tiene el firme propósito de disminuir o eli-
minar los derechos de aduana y los demás obstáculos al comer-
cio existente entre los tres países conformantes de la zona;
manteniendo siempre, los participantes, independencia respec-
to de las políticas comerciales y arancelarias que aplican a
terceras naciones no miembros del libre tránsito, el cual -
a partir de este nuevo mecanismo comercial, se ve revestido
de importancia al conformarse el TLC como el mecanismo más
avanzado en tiempos de la globalización económica, ejemplo a
seguir por el resto de las regiones mundiales, para alcanzar
niveles de competitividad productiva a través de un aparato
comercial apoyado en las ventas al exterior.

El Tratado concertado entre México, Estados Unidos y -
Canadá, se ha presentado como una respuesta oportuna a los -
cambios que están teniendo lugar en el actual contexto econó-
mico internacional, caracterizado por un activo proceso de -
transformación que conforma bloques comerciales y globaliza
los procesos productivos; acentuando, aún más, las caracte--

rísticas políticas proteccionistas internacionales y la competencia de mercados de exportación de capitales. En este contexto el TLC podría permitir el aprovechar la complementaridad existente entre las economías de los tres países miembros, tanto en la dotación de recursos, como en los procesos productivos, incrementando, así, la competitividad de toda la región respecto al resto del mundo.

El Tratado Trilateral de Libre Comercio pretende promover un mejor y más seguro acceso de los productos a los mercados de las naciones parte; así como reducir la vulnerabilidad de las exportaciones ante medidas unilaterales y discretionales, para permitir a los países miembros tener un cambio estructural en su economía, al participar y propiciar un crecimiento y fortalecimiento de su industria mediante un sector exportador sólido y con mayores niveles de competitividad.

Con lo expuesto anteriormente, y no porque se hayan agotado los temas, podemos dejar de lado cualquier otra explicación del TLC para enfocar la investigación a nuestro objeto de estudio "las reglas de origen en el Tratado de Libre Comercio", sus métodos, aplicación y eficiencia; para poder, con posterioridad, realizar el análisis comparativo respectivo de las normas de origen del Tratado con los aplicados en el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, el Sistema Generalizado de Preferencias y en los Acuerdos de Libre Co-

mercio entre Estados Unidos y Canadá; así como el firmado -
por E.U.A. e Israel.

A. LAS REGLAS DE ORIGEN EN EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO (TLC)

De la misma manera como se definieron las reglas de origen en el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio y el Sistema Generalizado de Preferencias, se establecerá en este punto la forma como són contempladas estas normas en el Tratado de Libre Comercio.

Se reitera una vez más que, las reglas de origen, se definen como aquellos criterios utilizados internacionalmente para determinar la nacionalidad de una mercancía, que requiera ser dotada de una nacionalidad bajo la cual estará identificada mundialmente; con objeto de calificar como originaria de un país determinado, para gozar de los beneficios del régimen arancelario preferencial que es otorgado por otras naciones.

Las reglas de origen en el Tratado de Libre Comercio - tiene el propósito de establecer un conjunto de normas que - den certidumbre a los productores de México, Estados Unidos y Canadá, asegurándose, así, el acceso al mercado más grande del mundo (9) conformado por poco más de 360 millones de personas.

- (9) Se debe considerar que entre los países participantes - del TLC se encuentra, el que hasta ahora se le considera - ba como, el mercado más grande del mundo, representado - por Estados Unidos; máxime si se le ha calificado como - el mercado de todo el mundo por ser el mayor importador a nivel mundial.

En el TLC, las reglas de origen tienen la función de establecer las características que deberán cumplir los bienes que serán elegibles para recibir las preferencias arancelarias negociadas entre los tres participantes del Tratado; motivo por el cual las disposiciones contenidas en el Tratado de Libre Comercio sobre reglas de origen fueron diseñadas con tres propósitos fundamentales, que son:

- 1' Asegurar que las ventajas del Tratado se otorguen sólo a bienes producidos en la región, y no a mercancías elaboradas, total o en su mayor parte en otros países no miembros del TLC.
- 2' Establecer reglas claras, para que su aplicación por exportadores, importadores, productores y autoridades arroje resultados previsibles.
- 3' Reducir los obstáculos administrativos para los exportadores, importadores y productores que realicen sus actividades en el marco del Tratado (10).

La primera disposición tiene por objeto resguardar las preferencias negociadas para las mercancías que se produzcan

(10) En lo que se refiere al trato nacional, los tres países acordaron incorporar los conceptos elaborados en el GATT para otorgar un trato igual a los productos de las naciones miembro, tanto para el pago de impuestos como para la aplicación de reglamentos internos.

en su mayoría en el territorio de alguna de las tres partes, a fin de que se realice una transformación sustancial de los productos, materiales o procesos productivos de dentro de la zona de libre comercio.

En referencia al segundo principio, se establece la disposición de tener reglas claras para que en la aplicación de las reglas de origen, por parte de productores, exportadores, importadores y autoridades sea previsible; con objeto de que con anticipación se conozca, por algunas señales o indicios, lo que va a suceder y poder disponer los medios para futuras contingencias de calificación. Cabe señalar que, las normas de origen son únicas dentro de la zona, esto es, que la reglamentación y aplicación es uniforme en las tres naciones - participantes.

Por último, la tercera disposición prevee la reducción de los obstáculos administrativos, para que las transacciones comerciales que se realicen, se lleven a cabo con la mayor agilidad a fin de hacer más dinámico el comercio libre - por la zona.

En consecuencia, el objetivo de las reglas de origen, - en el TLC, es el elaborar un conjunto de normas que determinen y definan los requisitos que deberán de cumplir los productos para gozar del trato preferencial dentro del Tratado.

La definición de las reglas de origen que presenta el

Tratado Trilateral de Libre Comercio, se contempla en su Artículo 401, que a la letra dice:

Artículo 401 :

"Salvo que se disponga otra cosa un bien será originario del territorio de una parte cuando:

- a) El producto sea obtenido en su totalidad o elaborado enteramente en el territorio de una o más de las partes. (11)
- b) Cada uno de los materiales no originarios que se utilicen en la producción sufra un cambio de clasificación arancelaria, siempre que esta se haya llevado enteramente en alguna de las tres naciones conformantes, y que la mercancía cumpla con los demás requisitos aplicables a estos casos.

(11) Según la definición del Artículo 415, del TLC, son: minerales extraídos; productos vegetales cosechados; animales vivos, nacidos y criados; así como bienes obtenidos de la caza o pesca en el territorio de una o más de las partes del Tratado. Asimismo, los productos obtenidos del subsuelo submarino fuera de las aguas territoriales; bienes producidos a bordo de barcos-fábrica, a partir de productos obtenidos por buques matriculados por alguna de las partes; bienes obtenidos del espacio extraterrestre, siempre que sean obtenidos por una de las partes y no sean procesados en terceros países; así como desechos y desperdicios derivados de la producción o bienes utilizados y recolectados, siempre que dichos bienes se utilicen sólo para la recuperación de materias primas.

- c) El bien se produzca enteramente en la zona a partir exclusivamente de materiales originarios. (12)
- d) Excepto para productos comprendidos en los capítulos 61 a 63 del Sistema Armonizado, (13) los bienes se produzcan enteramente en el territorio del TLC, pero con partes no originarias utilizadas en la producción de la mercancía y consideradas como partes, de conformidad con el Sistema Armonizado, no sufra un cambio de clasificación arancelaria debido a que:
1. El bien sea importado a territorio de una parte - sin ensamblar, pero que se ha clasificado, bajo la regla de interpretación del Sistema Armonizado como un producto ensamblado.
 2. La partida para la mercancía sea la misma tanto para el producto como para que sus partes y los describa específicamente, ya esa partida no se divida en subpartidas, o la subpartida arancelaria sea la misma tanto para el producto como para sus partes los describa específicamente; siempre que el valor del contenido regional del producto, determinado de acuerdo con el Artículo 402, no sea

(12) Idem. pág. 108.

(13) Se refieren al sector textil.

inferior a 60 % cuando se utilice el método de transacción, ni a 50 % cuando se emplee el método de costo neto y el bien satisfaga los demás requisitos aplicables a tales casos.

Con la exposición de las seis disposiciones anteriores, se define el perfil de las reglas de origen dentro del TLC, designando los requisitos que deberán de cumplir las mercancías para gozar del régimen arancelario preferencial del Tratado, recordando que, el objetivo del requisito de origen es el de asegurar que las preferencias comerciales beneficien fundamentalmente a la región de América del Norte, por lo que las normas de origen son usadas para determinar cuales de los productos importados por cualquiera de los socios del Tratado deben tener trato preferencial de acuerdo al mismo; sin embargo, este objetivo no debe ser tan restrictivo al grado de que obliguen a los participantes del Tratado de Libre Comercio a utilizar materiales originarios, exclusivamente del área del Tratado, porque mitigaría los beneficios del TLC; sino por el contrario, las reglas de origen deben de servir para que los beneficios del mismo sean principalmente para los tres países y evitar la triangulación de productos. También es muy importante comprender que el Tratado no establece una regla de origen única para todos los artículos, sino que por el contrario, estas son distintas para cada tipo de mercancías, dependiendo siempre, de las características de las mismas.

De igual manera, el TLC permite para algunos productos, donde el aprovisionamiento internacional de insumos es necesario, el uso relativo de materiales no regionales; ya que - de no haberse permitido este uso, se habría obligado a los - productores regionales a sufrir una pérdida considerable de competitividad. (14) .

En suma, las reglas de origen en el Tratado de Libre Comercio, tienen el propósito de establecer un conjunto de normas que den certidumbre a los productores de la zona, a la vez de designar las características que deberán de cumplir - los bienes que serán elegibles para recibir las preferencias arancelarias del Tratado y evitar la triangulación de mercancías de terceros países; sin que esto signifique la restricción al uso de insumos importados de fuera del área de la zona, permitiendo así el aprovisionamiento internacional de insumos de los productos que lo requieran, siempre que se realice una transformación sustancial de los materiales utilizados en la producción o que el contenido regional de la mercancía no sea inferior a 60 %, cuando se utilice el método - de transacción; 5 50 % al utilizarse el método de costo neto.

- (14) Esto no quiere decir que la producción de la zona dependa al 100 % de los insumos externos, porque también dentro del área del TLC hay mercancías donde existen mayores posibilidades de contar con un abastecimiento eficiente de materiales provenientes de la región al margen del uso de insumos no regionales.

B. METODOS PARA DETERMINAR EL ORIGEN

Como se ha podido observar, la determinación del origen de una mercancía, dentro del Tratado Trilateral de Libre Comercio, no es tan simple; a la vez, la importancia que tiene este Tratado es histórica tanto para la estructura del libre comercio como para la orientación de la economía internacional. Motivo por el cual, este punto tiene el propósito de - analizar los métodos que se utilizan para determinar el origen de un producto, como es posible imaginar, existen una amplia variedad de mecanismos que se utilizan para determinar el origen de una mercancía; sin embargo, el fin de la presente investigación no es el análisis de esta amplia gama de - instrumentos, sino el conocer las modalidades utilizadas en el TLC para determinar el origen de un artículo que requiera de las preferencias arancelarias negociadas.

Antes de iniciar un análisis sobre los métodos que se - utilizan en el Tratado de Libre Comercio para determinar el origen de una mercancía, se presentará el concepto que tiene el Tratado sobre el origen de un bien; el cual señala que - éste, será precisamente la región donde se produce y no cada uno de los países participantes de la zona; significando entonces que, al estar incluidos en el TLC los productos que - comercien bajo esta modalidad, tendrán que presentar sus artículos como regionales y no como nacionales frente a otros mercados comerciales. Asimismo, una mercancía que sea trans

formada sustancialmente en la región, se presentará como pro ducto regional. En el Tratado, se contempla que para deter- minar el origen de una mercancía siempre se hará referencia al producto; aunque, para la determinación del origen sean los insumos del artículo los que tienen que transformarse pa- ra poder hacer que éste califique como originario.

Finalmente, debemos aclarar que la determinación del - bien se hará de forma total; es decir, el producto origina o no origina, esto es, principalmente para saber si a una mer- cancía se le otorgará o no las preferencias arancelarias ne- gociadas entre México, Canadá y Estados Unidos. Así, des- pués de haber presentado una breve exposición del significa- do de origen de un producto dentro del TLC, se realizará, - a continuación, el análisis de los diferentes métodos utili- zados en el mismo para determinar el origen de una mercan- - cía.

ELABORACION TOTAL EN LA REGION

Las reglas de origen definirán los requisitos que tendrán que cumplir las mercancías para gozar del régimen arancelario preferencial del Tratado de Libre Comercio, como ya se ha señalado, el objetivo de la determinación del origen es el asegurar que las preferencias comerciales del Tratado beneficie fundamentalmente a la región de América del Norte.

Por lo cual, y en primera instancia, se estableció que un bien será considerado originario de la región cuando se produzca en su totalidad en la zona, o sea, en el territorio de cualquiera de las partes, se deduce que las mercancías elaboradas totalmente en la región son todas aquellas que se han producido en su totalidad, de alguna de estas dos maneras:

- a) Si una mercancía es elaborada totalmente en el territorio del TLC, esto es, que todos los insumos utilizados, así como en la producción, se haya originado en la región, sin utilizar en su transformación insumos de otros países.
- b) Si un producto es extraído, cosechado o naci-

do en el territorio de alguna de las partes. (15)

Se puede concluir entonces que, el primer método para determinar el origen de un producto, en el Tratado Trilateral de Libre Comercio, estableciendo que el bien será considerado originario de la región cuando se produzca en el TLC. Sin embargo, el fin último del Tratado no ha sido la conformación de un bloque comercial cerrado, sino por el contrario, el objetivo ha sido llegar a tener eficiencia productiva en las tres naciones conformantes del Tratado de Libre Comercio; por lo que debe de recordarse que si de eficiencia productiva se habla, esta en ocasiones se ve ligada a la importación de materiales extranjeros necesarios para la producción.

De acuerdo con lo anterior, no es posible exigir, en el Tratado, que los productos tengan un contenido absoluto de insumos regionales porque se estaría atentando frente a la competitividad de las empresas que han obtenido su eficiencia debido a la posibilidad de optar por materiales provenientes de distintas partes del mundo.

- (15) El Artículo 415 del Tratado, presenta un listado completo que comprende a los bienes obtenidos y producidos en terramente en el territorio de cualquiera de las partes como son: minerales, productos vegetales cosechados y cultivados; animales bienes obtenidos de la pesca y caza; u obtenidos por barcos registrados o matriculados por alguna de las partes; así como los obtenidos del subsuelo o del espacio extraterrestre; y desechos y desperdicios.

En estos casos, de productos elaborados con insumos de terceros países, la determinación de la regla de origen se complica, porque las normas deben de determinar con precisión cuando una mercancía ha sido transformada suficientemente o contiene elementos de valor regional, incorporados en algunas de las partes que permitan señalar que el artículo es originario de alguna de ellas a fin de calificar para el tratamiento preferencial negociado. Para la determinación de origen, de este tipo de mercancías, existen diversos métodos de comprobación de origen, de entre los que destaca el cambio de clasificación arancelaria y el valor de contenido regional.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

CAMBIO DE CLASIFICACION ARANCELARIA

Como se ha señalado, el TLC prevee que las mercancías - de la zona utilicen insumos extrarregionales, necesarios para la producción, sin perder el trato arancelario preferencial correspondiente a todo producto regional; sin embargo, no es tan sencillo calificar como bien originario al utilizar insumos de fuera de la zona, para estos casos, una mercancía debe someterse a una serie de reglamentaciones que deberán de cumplir para poder gozar de las ventajas que ofrece el Tratado de Libre Comercio.

El segundo mecanismo dispuesto en el Tratado, para determinar el origen de un producto, es el conocido como cambio de clarificación arancelaria (16); este procedimiento establece un proceso mínimo de transformación que deberán sufrir los insumos, para que el bien final sea considerado como originario de la región.

Sin embargo, antes de analizar el método de cambio de clasificación arancelaria, es necesario exponer el significado que tiene esta clasificación en el comercio internacio-

(16) Este método está basado en el Sistema Armonizado de Clasificación Arancelaria de Mercancías del Consejo de Cooperación Aduanera de Bruselas, del cual México, Estados Unidos y Canadá son signatarios.

nal, para poder comprender lo que significa un cambio de clasificación, así como su constitución y funcionamiento (17). De tal manera, en materia de comercio exterior, la clasificación arancelaria, constituye, por un lado, un ordenamiento jurídico internacional orientado a una clasificación uniforme de las mercancías (18), y por otro lado, sirve como una norma para la valoración que proporcionará un lenguaje común para las transacciones comerciales que se requerirán realizar a nivel mundial. (19)

La clasificación arancelaria está conformada por fracciones o partidas arancelarias para facilitar la localización, identificación y control de los productos, ya sean por capítulos o por temas, contenidos en niveles que van de 2, 4, 6 y 8 dígitos (20) de tal manera, que cada una de las partidas incluyen las mercancías específicamente, por grupos,

- (17) Porque finalmente esta clasificación permitirá la determinación de qué insumos serán calificados, necesariamente, como regionales y cuáles tienen la posibilidad de ser importados de fuera de la región sin que esto signifique que el producto no sea transformado sustancialmente.
- (18) La clasificación arancelaria se caracteriza por estar integrada por más de un millar de partidas que comprenden todas las mercancías que pueden ser objeto de comercialización.
- (19) Por esta razón, los miembros del GATT han optado recientemente, por el Sistema Arancelario para clasificar sus productos.
- (20) Con el propósito de asegurar que la mayoría o totalidad de los bienes se encuentren enmarcados en el Sistema Armonizado de Clasificación Arancelaria.

en atención a la similitud de sus características comunes, -
destinos o particularidades de obtención (21). La clasifica
ción se encuentra constituida como el elemento de ordenamien
to internacional que sirve como lenguaje común a la realiza
ción de transacciones comerciales, las cuales, se encontra
rán clasificadas uniformemente para su localización y con
trol de mercancías, en un sistema de fracciones o partidas -
arancelarias, con el propósito de asegurar que la totalidad
de los bienes se encuentren enmarcados, en atención a su si
militud, destino u obtención.

Así, el sistema de clasificación arancelaria, será de -
vital importancia al utilizar el segundo método dispuesto en
el Tratado, para conferir origen a un producto, denominado -
cambio de clasificación arancelaria; porque, su utilización
supone que, de antemano, la tercia de países miembros del -
TLC, que consideran a este método como el principal mecanis
mo para otorgar el origen a una mercancía, aprovechen una -
misma nomenclatura arancelaria en la realización de sus -
transacciones comerciales, para tener una interpretación de
manera uniforme de las mismas.

(21) La clasificación de los bienes parte de los productos -
naturales en estado bruto y avanza atendiendo a la mate
ria constitutiva, el grado de elaboración y la función
o destino característico.

El concepto de cambio de clasificación arancelaria, también conocido como "salto arancelario", por obligar a que la exportación de un bien, al que se le otorgue preferencias, - se realice bajo una fracción arancelaria distinta a las fracciones por las cuales ingresaron a la región, los diferentes insumos que conforman al producto; esto quiere decir que, - los materiales importados, incorporados en la elaboración de un producto dentro de la región, deberán de sufrir una transformación en su consistencia para que al ser parte de una mercancía de la región, esta pueda gozar del trato arancelario preferencial negociado, siempre que el productor identifique la clasificación del bien que elabora y de sus insumos importados de fuera de la región, para saber si la mercancía gozará de trato preferencial. En consecuencia, el método de cambio de clasificación, establece reglas claras que evita la discrecionalidad (22) en su aplicación reduciendo el costo administrativo para los exportadores (23) y, limitando de manera precisa y consistente las condiciones que un producto

- (22) Entiéndase por discrecionalidad a la potestad gubernativa, en las funciones de su competencia, que no están reglamentadas.
- (23) El cambio de clasificación arancelaria permite a los empresarios no requerir del cálculo de los costos de insumos y ni que el gobierno realice auditorías para verificar si este mecanismo está aplicado correctamente.

debe cumplir para ser considerado como ordinario de la región.

De esta forma, el salto arancelario significará, entonces, una alteración de la clasificación arancelaria en materiales no originarios de la zona cuando se realice de nueva cuenta la clasificación del producto que se va a exportar, o que se produce en la región; este cambio se realiza de las siguientes maneras:

- 1) Capítulo a Capítulo
- 2) Partida a Partida
- 3) Subpartida a Subpartida

El que exista un cambio de clasificación arancelaria en el Tratado, obligará a los insumos provenientes de otras regiones a transformarse sustancialmente, si desean que las mercancías producidas con ellos puedan exportarse con preferencias arancelarias, además, de llevarse a cabo por una fracción arancelaria marcadamente diferente, a las fracciones por las cuales ingresaron los insumos a la región; confiéndole así el origen a un producto si se clasifica en un rubro suficientemente diferente al de los insumos utilizados en la producción, el cambio requerido varía dependiendo del bien en cuestión, de forma que los materiales importados de terceros países sufran una transformación sustancial y signi

ficativa dentro de algún territorio miembro. (24)

En conclusión, el cambio de clasificación arancelaria es utilizado como el sistema general del Tratado Trilateral de Libre Comercio, que consiste en la transformación de los insumos importados que son incorporados a la producción regional, de manera tal que, se logre un nuevo y diferente producto. Sin embargo, se debe señalar que en el sistema armonizado de clasificación arancelaria, adoptado por México, Estados Unidos y Canadá, no fue diseñada para servir de base para determinar reglas de origen; por ello, es necesario definir adicionalmente normas en cada uno de los sectores para que señalen que requisitos adicionales o cambios no sólo de fracción sino de capítulo han de cumplir a efecto de poder calificar según resulte conveniente o adecuada.

La gran ventaja con la que cuenta el cambio de clasificación arancelaria es el ser un mecanismo con menor subjetividad que otros sistemas, calificando así como un sistema -

- (24) Por ejemplo, el caso de México, este sólo se beneficiaría de las preferencias arancelarias obtenidas si los componentes de fuera de la región se combinan con insumos mexicanos en mayor cantidad; o en su caso, el procesamiento de los insumos extrarregionales, para obtener beneficios arancelarios. Si, por el contrario no se hubiese establecido limitaciones al uso de insumos no regionales, México no tendría ningún beneficio.

general. Asimismo, una de las desventajas de este método es que en algunos productos, el cambio de clasificación arancelaria, no es suficiente para otorgar claridad al origen. - Ello se debe a que, en general, los sistemas de clasificación arancelaria no fueron diseñados para la aplicación de reglas de origen; en estos productos, es necesario, utilizar otros métodos complementarios para dar transparencia al procedimiento de otorgar origen a las mercancías dentro del TLC.

El Tratado de Libre Comercio prevee en estos casos la posibilidad de calificación de un artículo bajo un tercer criterio, llamado valor de contenido regional, el cual a su vez se encuentra compuesto por tres métodos denominados, respectivamente, valor de transacción, costo neto y criterio de minimis, que se encargan de otorgar el origen a los diferentes productos que lo soliciten.

VALOR DE CONTENIDO REGIONAL

Como se ha mencionado, la tercera posibilidad que tiene una mercancía para calificar como originaria de la zona y poder alcanzar las preferencias arancelarias negociadas, es mediante el método de valor de contenido regional, el cual, como su nombre lo indica, busca que los productos que transitan por la región cuenten con cierto grado de valor incorporado de la zona de América del Norte; sin que esto implique necesariamente un cambio arancelario, que se traduce en una transformación de los materiales importados, utilizados en la elaboración de distintos bienes.

Con antelación, se había resaltado que, el contenido regional se auxilia de tres instrumentos para verificar el valor incorporado, dentro de la región, de los bienes producidos en el área; que a saber son:

- a) el valor de transacción.
- b) el contenido regional.
- c) el criterio de minimis. (creado por el TLC)

Así, el porcentaje de contenido regional, que deberán de cumplir las mercancías para que puedan calificar como ordinarias de la región, se podrá calcular, dentro del Tratado Trilateral de Libre Comercio, de tres maneras, para que los productores elijan cualquiera para la calificación de sus artículos, elaborados en el área, a fin de que estos puedan

transitar libremente en la zona gozando de las ventajas arancelarias negociadas.

La primera, es por medio del valor de transacción, que se encarga de calcular al contenido regional a partir del valor del producto a la hora en que sale al mercado, un costo que siempre se puede conocer, y restarle, previa cotejación de facturas, los precios de los insumos importados para conocer el porcentaje de contenido regional con que cuenta una mercancía.

Es decir, a partir del precio factura del producto exportado y los precios factura de los insumos importados, así, el basarse en el precio pagadero de la mercancía final, se evita recurrir a complejos sistemas contables para conocer la posibilidad de calificación que tiene el bien dentro de la región.

No obstante, el método de valor de transacción presenta deficiencias al determinar el origen de las mercancías cuando se utiliza en la compra-venta realizadas entre compañías relacionadas en el mismo ramo productivo; porque las transferencias entre fábricas afines no refleja el valor real del producto, lo que evita la posibilidad de calcular el contenido regional que se encuentra inmerso en el bien. En estos casos, las empresas relacionadas tendrán que recurrir al otro método previsto, para el cálculo de contenido regional, el denominado costo neto, siguiente punto de análisis.

Para realizar el cálculo del contenido regional de un artículo, bajo el método de valor de transacción se deberá presentar el valor de compra-venta de la mercancía, que representa el precio en que se vende el producto final, menos el costo de los insumos utilizados en la elaboración del bien, dividido todo entre el valor de transacción de la mercancía y, multiplicado por cien para conocer cual es el porcentaje de contenido regional con que cuenta el producto. Así, el bien que desee calificar como originario, de la región de América del Norte, bajo la fórmula de valor de transacción deberá de contar de cuando menos un 60 % de contenido regional, obtenido por la fórmula antes señalada; en el cual, se le podrá incluir las regalías, los costos de promoción de ventas, los costos de empaque para la exportación y la tasa de beneficios que es la diferencia entre el costo total y el precio al que se vende el producto.

La segunda manera, es el método de costo neto, que al igual que el criterio de valor de transacción, define al contenido regional a partir de la estructura de costos del producto exportado y los precios factura de los insumos importados de fuera de la región; pero a diferencia del valor de transacción, el costo neto excluye los pagos por regalías, los gastos de promoción de ventas y los costos de empaques y embalaje, a la vez que limita la carga financiera que se pudiese incluir en su cálculo. Lo que significa que este método, de costo neto, se utiliza sólo cuando el valor de tran--

sacción no sea admisible en el cálculo del contenido regional de algunas mercancías.

Como se mencionó, cuando se aplica el criterio de contenido regional, el exportador tiene la posibilidad de elegir entre dos alternativas para que sus mercancías logren calificarse como originarias de la región eligiendo la que más le convenga; sin embargo, existen sectores productivos, en el Tratado de Libre Comercio que requieren de la aplicación obligada del método de costo neto como es el caso del sector textil y el sector automotriz, así como en los productos en que el Código de Valoración Aduanera del GATT no permiten el uso del mecanismo de valor de transacción. (25)

Desde luego, esta segunda fórmula es un poco más complicada que la presentada en el método de valor de transacción, porque requiere del cálculo de todos los costos de cada uno de los productos; sin embargo, es un mecanismo que no se encuentra distorsionado por las relaciones que pudieran tener dos compañías que estuvieran relacionadas, debido a que el costo neto se define como el costo total, menos gastos de promoción de ventas y regalías, así como el costo de embar-

(25) El Tratado contiene disposiciones específicas de liberación comercial en los sectores automotriz, textil, agropecuario y energético, que ameritaron capítulos específicos.

que y empaçado del producto para exportarlo. El porcentaje de contenido regional que requiere un artículo, para calificar como originario, bajo este método, es de 50 %.

La diferencia que hay en el requerimiento de porcentaje de contenido regional, entre el método de valor de transacción (60 %) y el criterio de costo neto (50 %), es evidente y explicable a la vez; ya que en la última fórmula se sustrae las regalías, costos de promoción de ventas y, los costos de empaque para la exportación, en tanto que al valor de transacción, le sucede exactamente lo contrario, motivo por el cual, el 10 % diferencial, existente entre estos dos métodos, es necesario para que en ningún momento se vean menguadas las ganancias de los productores que requieran la utilización del método de costo neto para obtener el porcentaje de contenido regional de las mercancías.

La tercera, y última manera, que tiene un artículo para calificar como originario, dentro del método valor de contenido regional, es mediante el criterio de minimis; que representa la aportación del TLC a las reglas de origen, previendo que cuando una mercancía elaborada con insumos importados podrá alcanzar la calificación, aunque no haya cumplido con la transformación requerida por los otros métodos de contenido regional, siempre que los materiales no regionales representen el 7 % del valor final del bien.

El Tratado de Libre Comercio, en su afán de lograr un -

mecanismo óptimo y confiable de determinación de origen, ha incorporado, a las reglas de origen, el criterio de minimis que permite considerar como originarios de la región a productos que contengan insumos extrarregionales que no cumplan con alguno de los principios establecidos, de normas de origen, especificados con anterioridad, y siempre que estos representen menos del 7 % del valor del bien final.

De tal forma, la cláusula de minimis determina que un producto elaborado con insumos importados, podrá alcanzar la calificación de origen, aunque no haya cumplido con la transformación requerida por los métodos del valor de contenido regional; siempre y cuando, los materiales de fuera de la región presenten menos del 7 % del valor final de la mercancía.

Con esto, la investigación ha presentado los métodos utilizados en el TLC para conocer si un producto es originario de la región de América del Norte; sin embargo, el propósito de este estudio es el verificar la funcionalidad que tienen las reglas de origen en la realización de las operaciones comerciales conjuntas, motivo por el cual, el siguiente capítulo del trabajo presentará una comparación de las normas de origen del Tratado con los principales mecanismos comerciales, para conocer, en manera de lo posible, la efectividad de las reglas de origen en el Tratado Trilateral de Libre Comercio.

CAPITULO III

COMPARACION CON LOS PRINCIPALES
MECANISMOS COMERCIALES

A. EVOLUCION DE LAS REGLAS DE ORIGEN EN EL ACUERDO GENERAL SOBRE ARANCELES Y COMERCIO (GATT)

Después de haber señalado el contenido de las normas de origen en el TLC, durante el capítulo anterior, es necesario conocer, en comparación con los principales mecanismos comerciales, la efectividad y funcionalidad con la que cuentan estas reglas para la realización de intercambios, con el propósito de contar con una idea más amplia de la situación y el papel que guardan las normas de origen en el comercio internacional; principalmente en el mercado más grande del mundo representado por México, Estados Unidos y Canadá.

Para tal empresa, es necesario remitirnos de nueva cuenta, y de forma objetiva, a las reglas de origen en el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) y el Tratado de Libre Comercio (TLC); trasladando al presente capítulo los puntos principales de las normas de origen, con el fin de hacer un análisis comparativo que demuestre la funcionalidad de las reglas de origen en el comercio exterior, a la vez que esta

investigación demuestra la necesidad que tienen las transacciones internacionales de contar con un mecanismo confiable que compruebe el origen de las mercancías.

Así, en el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio - (GATT) el origen se adquiere cuando :

1. El producto se elabora con mano de obra y materiales extraídos del suelo, manufacturados o producidos por un sólo país.
2. Una mercancía se produce por dos o más países otorgándole el origen de la nación en la cual se le hayan realizado las últimas transformaciones al bien dándole "nueva individualidad", por medio de la cual se le asigna al artículo un proceso por el que va adquirir características propias y distintas a las de otras mercancías; lo que representará un cambio de partida arancelaria.

De tal manera, el origen de las mercancías estará determinado por la incorporación de materiales procedentes del lugar de producción y de la mano de obra nacional utilizada en la elaboración del producto. Asimismo, los bienes resultantes de insumos y mano de obra de dos o más países serán originarios del territorio donde hayan sufrido su última transformación sustancial.

Como es posible percatarse, el Acuerdo General sobre -

Aranceles y Comercio, sólo manifiesta la existencia de reglas con el propósito de otorgar la nacionalidad a los productos que requieran una denominación nacional; de igual forma, y como se expresó en el primer capítulo, el GATT presenta, de manera muy imprecisa, la necesidad de que los productos, al ser elaborados con insumos no nacionales, adquieran una "nueva individualidad", lo que se conocerá, con posterioridad - como cambio arancelario, para que el producto pueda contar - con una determinada nacionalidad al realizarse las transacciones comerciales. No obstante esta investigación sólo podría calificar al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio como el origen del establecimiento de las normas de origen.

Después de expresar gráficamente el significado de las reglas de origen en el GATT se presentará a continuación el objetivo, propósito y contenido de las normas de origen en - el Sistema Generalizado de Preferencias, segundo mecanismo - comercial en importancia dentro de las transacciones internacionales.

B. LOS NUEVOS LINEAMIENTOS DE LAS REGLAS DE ORIGEN EN EL SISTEMA GENERALIZADO DE PREFERENCIAS (SGP)

Como se ha mencionado, el presente punto tiene como fin el presentar el significado de las reglas de origen, así como el objetivo, propósito y contenido de las mismas dentro del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP).

Así, el objetivo de las reglas de origen en el sistema generalizado de preferencias arancelarias es el de limitar el trato preferencial a las mercancías producidas en los países beneficiarios, a la vez que evita que bienes elaborados en terceras naciones gocen del trato arancelario negociado; es decir, el propósito de las normas de origen es el de resguardar y asegurar que las disposiciones de origen se cumplan.

En el Sistema Generalizado de Preferencias las mercancías se considerarán como originarias del país que las presenta siempre que cumpla con las siguientes disposiciones:

- a) Ser totalmente producidas en el país beneficiario, es decir, los bienes se cultiven, extraigan, cosechen o elaboren exclusivamente a partir de cualquiera de esos productos.
- b) Se fabriquen total o parcialmente con insumos importados, siempre que se transformen sustancialmente en un artículo de comercio y cambien las característi--

cas propias de los bienes utilizados en la producción.

- c) Los costos directos de producción erogados en la mercancía representan un cierto porcentaje del valor estimado del producto, determinado por el país otorgante de preferencias.

Dentro de los métodos de clasificación arancelaria previstos por el Sistema Generalizado de Preferencias están:

1. Criterio de Elaboración.- que considera transformación sustancial si los productos que utilizan insumos importados, al término de la elaboración, quedan comprendidos en una partida distinta de los materiales utilizados; este criterio establece tres excepciones que son:
 - a) Aquellos procesos productivos que a pesar de haber dado lugar a un cambio de partida arancelaria cumplan con los requisitos establecidos por el SGP.
 - b) El otorgamiento de trato preferencial, sólo con sujeción a ciertas condiciones, aunque se haya realizado el cambio de partida arancelaria.
 - c) El establecimiento de procesos de elaboración mediante los cuales los procesos productivos puedan

calificar, aunque no se haya realizado un cambio de partida.

- 2.- Criterio de Valor Agregado.- que considera como transformación sustancial realizada si el valor de los materiales importados no excede de un cierto porcentaje del valor de las mercancías exportadas, esto es, que el producto elaborado en el país beneficiario cuente con un mayor grado de valor incorporado en el bien final. Los porcentajes varían entre los diferentes países otorgantes de preferencias arancelarias.

Además, se señala que de recibir preferencias arancelarias se requerirá de una expedición directa de las mercancías al país que otorga las preferencias aduaneras, a la vez que las naciones que desean enviar sus productos a territorios otorgantes de preferencias, deberán de presentar un certificado de origen, donde conste por escrito, las características de las mercancías y procedencia de los materiales incorporados en su elaboración, certificando el valor nacional de los bienes.

Tal cual como se ha percibido, el Sistema Generalizado de Preferencias, en materia de reglas de origen elaboró un sistema de determinación de origen más completo y confiable que el presentado por el GATT; de hecho, perfecciona el criterio "nueva individualidad" al desarrollarlo y establecer-

lo como el principio de transformación sustancial que será adquirido por una mercancía, siempre que ésta cuente con el criterio de elaboración como con el valor agregado. El primero se obtiene sólo cuando los materiales no originarios - del artículo final se clasifican en una partida arancelaria distinta a la que entraron; mientras que, el valor agregado se presenta por cierto porcentaje del valor de las mercancías exportadas menos el costo de los insumos importados.

Así, el SGP representa el siguiente pledeño evolutivo - de las reglas de origen en el comercio mundial, además de - aceptar que las preferencias arancelarias, resguardadas por las normas de origen, no son necesariamente recíprocas para todos los países participantes del comercio mundial, sino - sólo para aquellas naciones que las negocien de común acuerdo; superando el "principio de nación más favorecida: enalte cido por el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio.

Como todo mecanismo comercial perfectible, se presentará a continuación el significado y evolución de las reglas - de origen al negociarse diversos acuerdos comerciales como el Sistema Generalizado de Preferencias Estadunidense; la Ta rifa Preferencial General de Canadá; el Acuerdo de Areas de Libre Comercio de Estados Unidos e Israel y el Acuerdo de Li bre Comercio entre E.U.A. y Canadá; así como el Tratado de - Libre Comercio de Estados Unidos, México y Canadá; para rea- lizar con posterioridad un cuadro comparativo de las reglas

de origen utilizadas por estos distintos mecanismos comerciales.

El sistema generalizado de preferencias estadounidense considera a las mercancías como originarias si:

- A. Son elaboradas totalmente en el país beneficiario a partir de materiales exclusivos del mismo.
- B. Los bienes se producen en el territorio del beneficiario a partir de insumos importados, siempre que:
 - 1) Se realice una transformación sustancial de los materiales incorporados en el producto final, o
 - 2) Si la suma del costo del valor de los materiales producidos en el país beneficiario, más los costos directos de elaboración, ascienden cuando menos, a 35 % del valor agregado estimado del artículo al entrar a los Estados Unidos y 50 % si está fabricado por dos o más países en desarrollo.

Como condición, para alcanzar el trato preferencial el SGP estadounidense establece que los artículos deberán de ser importados directamente por Estados Unidos, presentando además un certificado de origen cuando el valor del embarque de un producto sea superior a 250 dólares.

En el caso del sistema generalizado de preferencias canadiense o Tarifa Preferencial General (TPG), los productos originan si:

- a) Se producen en el país beneficiario utilizando materiales originarios del mismo.
- b) Se elabora con materiales de terceros países, siempre que el valor de los insumos no exceda 60 % del valor agregado del producto.
- c) Son producidos por países menos desarrollados, a partir de materiales no originarios; y las mercancías cumplen con por lo menos 40% del precio ex-fábrica originado en el país beneficiario.

Para acceder al sistema preferencial de Canadá se deberá presentar un certificado de origen expedido por las autoridades de la nación de procedencia, manifestando, de forma explícita, los materiales y procedencia de los mismos que se hayan utilizado en la producción.

Como es posible apreciar, en estos casos, los sistemas arancelarios preferenciales otorgados por Estados Unidos y Canadá, respectivamente, sólo han perfeccionado, en materia de reglas de origen, el método de valor agregado, variando únicamente el porcentaje exigido, el cual es designado de manera particular; sin embargo, no es momento de detenernos a meditar lo que pasa en el Sistema Generalizado de Preferencias, sino atender a las nuevas disposiciones de origen, aportadas por el Acuerdo de Area de Libre Comercio de Estados Unidos e Israel, así como el Acuerdo de Libre Comercio entre E.U.A. y Canadá.

El Acuerdo de Areas de Libre Comercio entre Estados Unidos e Israel dispone que el origen de una mercancía se adquiere si:

1. El artículo es totalmente cultivo, producto o manufactura de una parte o un bien de comercio nuevo o diferente.
2. Las mercancías se importen directamente entre las partes.
3. La suma del valor de los materiales producidos en la parte que exporta, más los costos directos de la producción no es menor del 35 % del valor estimado del artículo al momento de entrar a la otra parte.

Por su parte, el Acuerdo de Libre Comercio de Estados Unidos y Canadá, especifica que el origen se adquiere si:

- A. Los bienes son totalmente obtenidos o producidos en el territorio de cualquiera de ambas partes.
- B. Los insumos de fuera de la región, utilizados en la elaboración de las mercancías se transformen, de manera que cambien su clasificación arancelaria por la que ingresaron a la zona.
- C. Los productos incorporen por lo menos 50 % de contenido regional, obtenido conforme al criterio de valor agregado, que se obtiene de la suma de los mate-

riales originarios de la zona más el costo directo - del ensamblado dentro del territorio del Acuerdo, me nos el precio de los insumos incorporados de fuera - de la región.

Así, las normas de origen en el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá se basan en el "contenido regional", incorporando para efectos de elegibilidad los costos directos y materiales erogados indistintamente en cualquiera de los dos países.

En suma, tanto los sistemas arancelarios preferenciales aplicados por Estados Unidos y Canadá, respectivamente; como los acuerdos de libre comercio signados entre E.U.A. y países como Israel y Canadá, respectivamente, prevén el otorgar sus beneficios arancelarios sólo a aquellos productos - que cuenten con un origen comprobable, a través del valor - agregado, conocido dentro del Tratado de Libre Comercio - (TLC) como el valor de transacción; lo que significa que - las reglas de origen no sufren modificaciones, desde el establecimiento de este método en el Sistema Generalizado de Preferencias, manteniéndose hasta el momento como el único mecanismo de determinación de origen al valor agregado.

C. LA CONSOLIDACION DE LAS REGLAS DE ORIGEN COMO UN MECANISMO REGULADOR EN EL TRATADO DE LIBRE CO MERCIO (TLC)

El concepto Tratado Trilateral de Libre Comercio representa en la actualidad una concepción histórica, en el contexto mundial de la globalización, al convertirse, en su género, como el mecanismo comercial más avanzado donde se encuentran vinculados tanto el intercambio de productos como el comercio de servicios y los movimientos de capital, fortaleciendo así, los principios del multilateralismo. Al ser el mecanismo más avanzado a la vez de ser el mercado más grande del mundo, requiere de diversos métodos auxiliares para que tenga un óptimo funcionamiento cumpliendo con los objetivos previstos, entre los cuales destaca el mantener para los socios comerciales, las ventajas arancelarias negociadas por esta razón, uno de los principales mecanismos auxiliares del Tratado son las reglas de origen, que se utilizan para asegurar que las ventajas preferenciales de carácter arancelario, se otorguen a bienes producidos en la región.

Los métodos previstos en el TLC para otorgar el origen a una mercancía son:

- 1) Cambio de Clasificación Arancelaria.- establece una transformación de los insumos que son incorporados en la elaboración de mercancías dentro de la zona, obligando a realizar la exportación por una fracción arancelaria distinta a las fracciones por las que -

entraron los materiales extrarregionales que conforman al producto. Este método presenta dos excepciones que son:

- a) El bien elaborado en la zona con insumos de fuera de la región no sufre un cambio de partida arancelaria por haberse importado como producto sin ensamblar, pero se clasifique como ensamblado, y
 - b) La partida para la mercancía sea la misma, tanto para el producto como para sus partes y estas no se dividan en subpartidas.
- 2) Valor de Contenido Regional.- busca que los productos que transiten por la región cuenten con cierto grado de valor incorporado de la zona, para que los materiales incorporados en la producción de mercancías, sufran una transformación. Para calcular el contenido regional el Tratado prevee tres métodos:
- a) Valor de Transacción, define el contenido regional a partir del precio factura del producto exportado y los precios factura de los insumos importados; basándose, así, en el precio pagadero de la mercancía final, la cual deberá de presentar cuando menos un 60 % de contenido regional, donde se podrán incluir las regalías, los costos de promoción de ventas, de empaque para la exportación y la tasa de beneficios.

- b) Costo Neto, define al contenido regional a partir de la estructura de costos del producto exportado y los precios factura de los insumos importados - de fuera de la región, excluyendo los pagos por regalías, promoción de ventas y empaque o embalaje. Este método se aplica principalmente a los sectores automotriz y textil que no permiten para su cálculo de contenido regional el criterio de valor de transacción. El porcentaje requerido en el costo neto es de 50 %.
3. Criterio de Minimis, que se utiliza sólo cuando se calcula el contenido regional, permite considerar como originarios de la región a productos que insumos extrarregionales que no cumplan con alguno de los principios anteriores, siempre que los materiales no originarios representen menos del 7 % del valor final del bien.

En este caso, las normas de origen en el Tratado sufren una metamorfosis favorable para la designación del origen de mercancías al desarrollar nuevos métodos que permiten una determinación de origen segura y confiable que evita, en manera de lo posible, la triangulación de mercancías.

Las reglas de origen, como ha sido posible apreciar a lo largo de la exposición de los diferentes mecanismos comerciales, tienen el propósito de resguardar y asegurar que tan

to las ventajas como las disposiciones de origen se lleven a cabo, a fin de otorgar sólo a los bienes designados, las gracias arancelarias negociadas; estableciendo para ello las - características que deberán de cumplir los productos que serán elegibles para recibir las preferencias arancelarias, - con objeto de limitar este trato preferencial a las mercan- - cías elaboradas en terceros países que pretendan gozar del trato arancelario negociado.

Asimismo, y como producto de la presentación particular de los distintos instrumentos comerciales contemporáneos - utilizados para la realización de transacciones de comercio, a nivel internacional, es posible percibirse de la individualidad de cada uno de ellos en la aplicación de las reglas de origen en el comercio exterior.

Sin embargo, como se señaló en un principio, el propósito es el de presentar una comparación de las normas de ori-- gen del Tratado Trilateral de Libre Comercio con los principales mecanismos comerciales, para comprender, en manera de lo posible, la efectividad de las reglas de origen en el Tratado. Para tal efecto se requiere presentar un cuadro comparativo donde se marquen las coincidencias que existen entre los instrumentos del comercio internacional y los implementados en el TLC en materia de determinación de origen.

Principios o métodos de designación de origen	CATT	Acuerdo de Área de Libre Comercio EU-Israel	Acuerdo de Libre Comercio EU-Canadá	SCP	Sistema Generalizado de Preferencias Estadunidense	Tarifa Preferencial General Canadiense	Tratado Trilateral de Libre Comercio México - Estados Unidos - Canadá
Elaboración total en el territorio, a partir de materiales procedentes del mismo.	X	X	X	X	X	X	X
Transformación sustancial o Cambio de partida arancelaria o Individualidad.	X	X	X	X	X	X	X
Valor agregado o Valor de transacción, extraídos de la suma del costo de materiales producidos más los costos de elaboración, menos los insumos importados.			X	X	X	X	X
Valor costo neto, extraído al igual que el Valor de transacción pero con excepción de regalías y costos de promoción y ventas. Utilizado en los sectores textil y automotriz.							X
Criterio de mínimos, que evita la pérdida del origen por el sólo hecho de contener pequeñas cantidades de insumos no regionales, siempre que estos no rebasen el 7% del costo total del bien.							X

Así, como es posible percatarse, el Tratado de Libre Comercio se perfila como el mecanismo comercial más avanzado en su género al reconocer la eminente transacción de bienes, servicios y movimientos de capital; en comparación con los instrumentos comerciales contemporáneos representa la alternativa idónea para la realización de intercambios de mercancías.

De acuerdo con el cuadro comparativo, anteriormente expuestos, se presenta la evolución que han tenido los mecanismos comerciales respecto del establecimiento de las reglas de origen para la realización de transacciones comerciales; esto se ve de manifiesto al comparar las disposiciones del GATT, respecto de las normas de origen, las cuales, sólo son vistas como un simple método de designación de nacionalidad.

Sin embargo, al exponer las reglas de origen del SGP es posible el percibir un sistema normativo mayormente elaborado, con el cual, ya es posible resguardar las ventajas preferenciales otorgadas, a fin de dar sólo a los productos designados las preferencias arancelarias.

Al seguir con el análisis de los mecanismos comerciales que aplican reglas de origen para asegurar que las ventajas arancelarias sólo se apliquen a los países y productos beneficiarios, se puede topa con el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá, que cuenta con un aparato de normas de origen amplio con métodos concretos con los cuales

se le puede otorgar origen de manera confiable, aceptando, - en primer plano la incorporación de insumos extrarregionales, los que en ocasiones son indispensables para la eficiencia y competitividad comercial; aprobando para estos casos la utilización del valor agregado en la comprobación del porcentaje de contenido regional con que cuentan las mercancías.

El Tratado Trilateral de Libre Comercio cuenta con el - más avanzado sistema de comprobar el origen de los productos al preveer, para tal efecto, los siguientes métodos para designar que requisitos y características deben de tener los - bienes para recibir las preferencias arancelarias previstas en el Tratado.

En primer lugar, y a diferencia de los demás mecanismos comerciales presentados, prevee tres principios de contenido regional para que los productos puedan gozar de las ventajas preferenciales negociadas, entre los cuales se encuentra el criterio de valor de transacción, que al igual que el Acuerdo de Libre Comercio de Estados Unidos y Canadá, cuidan que los productos que transiten en su área contengan un cierto - porcentaje de valor agregado de la zona.

El siguiente término, se encuentra el método denominado costo neto, el cual, reconoce la existencia de mercancías - producto de insumos provenientes de diferentes partes del - mundo; motivo por el cual se prevee un porcentaje de contenido regional apto para este tipo de casos, sin perder el mar-

gen de valor agregado regional con el que seguirán siendo, - en mayor medida, producto regional.

De igual manera, y de forma muy particular, el TLC propone el establecimiento de un tercer instrumento, dentro del mecanismo de contenido regional, llamado criterio de minimis, encargado de otorgar a un producto la clasificación de regional; siempre que el bien cuente con una incorporación de materiales importados inferior al 7 % del valor final de la mercancía, con el fin de que la mayoría de los productos que se elaboren dentro del territorio del Tratado de Libre Comercio, y bajo el amparo del mismo, tengan la posibilidad de gozar de las ventajas arancelarias negociadas en el TLC.

El Tratado, como es posible percibir, es el único mecanismo, en su género, que ha reconocido la importancia que tienen las reglas de origen en la realización de transacciones comerciales, motivo por el cual, presenta un amplio sistema de determinación de origen dentro del TLC, con el fin de otorgar, garantizar e implementar las ventajas arancelarias negociadas.

Las reglas de origen dentro del Tratado Trilateral de Libre Comercio han sufrido una metamorfosis radical, ya que, como se ha apreciado en el cuadro comparativo, la evolución de las normas sólo se había realizado de manera mínima, con modificaciones de carácter particular, que únicamente definieron el perfil y el propósito esencial de las reglas de -

origen. Lo anterior se puede apreciar al comparar los elementos que presenta el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio para la aparición de las normas, con la sola finalidad de dotar de una nacionalidad a los productos, con objeto de ser identificados a nivel internacional; de la misma manera, pero con otros elementos y objetivos, el Sistema Generalizado de Preferencias presenta la designación de origen de una mercancía bajo métodos comprobables que prueben que la mayor parte del artículo cuenta con un amplio porcentaje nacional; así en la aplicación de los sistemas preferenciales arancelarios de Estados Unidos y Canadá, respectivamente, se retoman tanto los principios del GATT como los del SGP para determinar el origen de una mercancía.

Sin embargo, con la incorporación de estos sistemas preferenciales, se prevee que estos mecanismos de designación de origen no son lo suficientemente eficaces, por lo que se decide incorporar el principio de transformación sustancial, desarrollado en los últimos sistemas preferenciales presentados, que exigirá que el bien utilice en su producción insumos importados, deberá de contar con un margen considerable de elaboración nacional. Este principio será adoptado y perfeccionado por los Acuerdos de Libre Comercio firmados por Estados Unidos y Canadá e Israel, respectivamente.

Para que finalmente, el Tratado de Libre Comercio haga un profundo examen de la situación que guardan las reglas de

origen en el comercio internacional y logre perfeccionar y adecuar los instrumentos de determinación utilizados hasta entonces, además de incorporar nuevos métodos de calificación de origen que permitan un amplio margen de acción y un mínimo de error, para garantizar a los países y productos participantes de la región una segura aplicación, regulación y resguardo de las preferencias arancelarias negociadas.

Por lo anteriormente expresado, el presente análisis concluye que los principios de reglas de origen propuestos por el Tratado Trilateral de Libre Comercio son el mecanismo óptimo que se requiere para que un tratado comercial de tal investidura tenga éxito en el otorgamiento de ventajas arancelarias preferenciales, así como en la regulación de las mismas, a fin de no desvirtuar el propósito esencial de éste proyecto que prevee el alcanzar un desarrollo económico a través de un aparato productivo y exportador eficiente; sin embargo, está investigación aclara, que aunque los métodos de determinación de origen del TLC son eficientes, también son perfectibles para adecuarse, en medida de lo posible, a las variantes económicas que se presenten en un futuro.

CONCLUSIONES

La globalización económica de nuestro tiempo, exalta la importancia de los acuerdos comerciales internacionales para realizar las transacciones comerciales en áreas económicas y geopolíticas relacionadas, para alcanzar una eficiencia económica por medio de un aparato productivo competitivo y eficiente apoyado en las nuevas al exterior; sin embargo, estos acuerdos comerciales sólo podrán alcanzar la eficiencia económica si las preferencias arancelarias son solamente utilizadas por sus miembros y productos, más no por terceros países que no cumplan con la normas de origen previstas en tales acuerdos. La inexistencia de estas normas conllevaría a un caos arancelario, porque ningún tratado comercial, ya sea binacional o multilateral, tendría éxito al no contar con una clara definición de que mercancías podrán gozar de las ventajas arancelarias ofrecidas.

Las relaciones comerciales internacionales, a través de la historia, han contado con el problema de determinar el origen de un artículo, debido principalmente, a la complementación productiva que existe entre los diferentes países en el comercio mundial, a fin de otorgarle a la mercancía eficiencia competitiva internacional; motivo por el cual, los principales mecanismos comerciales del mundo, como el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) y el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), han establecido

critérios de origen, para dotar de nacionalidad a un bien - elaborado entre dos o más países.

Así, las reglas de origen se presentan como el método - que se tiene para determinar el origen de una mercancía; sin embargo, la función de las normas de origen no sólo se limitan a la simple designación nacional de un producto; sino - que también se utilizan como un instrumento viable para determinar, calificar y otorgar origen a un artículo, a la vez que resguarda y garantiza las disposiciones arancelarias negociadas en diferentes acuerdos comerciales.

La evolución que han guardado las reglas de origen en los diferentes mecanismos comerciales se inicia desde su establecimiento en el Acuerdo General sobre ARanceles y Comercio (GATT), como un instrumento de designación nacional, para la identificación internacional de las mercancías; posteriormente, se desarrollan en el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) y sus distintos sistemas arancelarios preferenciales, entre los que destacan los implementados por Estados Unidos y Canadá, respectivamente, y de forma particular, que prevén que las normas de origen además de ser un mecanismo de designación nacional, cuenta con características - propias, que permiten el establecimiento de un cierto grado de transformación nacional dentro del producto, para ser considerado como originario de tal o cual país a través de métodos de designación de origen que va desde la designación por

una una transformación total en la región, hasta la calificación por un determinado porcentaje de contenido regional, - obtenido de la transformación sustancial que sufre el bien - final que incorpora insumos importados. Por último, dentro del Tratado Trilateral de Libre Comercio, las reglas de origen se perfeccionan los métodos de designación de origen, - antes expuestos por los diferentes mecanismos comerciales internacionales, a la vez que se incorporan nuevos criterios - de origen.

El TLC se constituye como el mecanismo comercial que - cuenta con el sistema de determinación de origen más complejo y eficiente, frente a los otros criterios de designación de origen existentes; permitiendo así una mejor y más segura promoción de los artículos regionales dentro del área, reduciendo la vulnerabilidad de las exportaciones por la falta - de eficiencia y competitividad productiva.

Los métodos para determinar el origen de las mercancías dentro del Tratado de Libre Comercio son:

- Elaboración Total en la Región, partiendo de materiales y mano de obra de los participantes.
- Cambio de Clasificación Arancelaria, que permite la incorporación de insumos extrarregionales, siempre - que estos sufran un cambio de partida arancelaria distinta a la cual obtuvieron su ingreso; o en su defec-

to, que los insumos importados, se transformen de manera radical para que den origen a un nuevo y diferente artículo.

- Valor de Contenido Regional, este método está compuesto por el valor de transacción, costo neto y criterio de minimis.

El primero, valor de transacción, define el contenido regional a partir de la resta del costo de los insumos importados, al valor final de mercado del producto, donde el porcentaje deberá ascender por lo menos a 60% de contenido regional; que será el valor de compra-venta, este método no se utilizará para el cálculo del contenido regional en el sector automotriz y textil, así como en transacciones de compañías relacionadas; las cuales tendrán que recurrir al método de costo neto.

El costo neto, segundo principio del contenido regional, lo define a este a partir de los insumos extrarregionales incorporados a la mercancía; sin embargo, en este método, y a diferencia del valor de transacción, se deberá de restar además las regalías, costos de promoción de ventas y, empaque y embalaje del artículo, contando con un porcentaje de contenido regional no inferior a 50 %.

El tercer método del contenido regional es el criterio de minimis que será utilizado por aquellas mercancías que -

incorporen en menor medida insumos importados en su elaboración, que aunque no hayan cumplido con la transformación substancial requerida puedan gozar de ventajas preferenciales, - siempre y cuando los materiales incorporados no representen menos del 7 % del valor final del artículo.

De tal manera, la presente investigación declara que el perfeccionamiento sufrido por las reglas de origen en el Tratado Trilateral de Libre Comercio son el mecanismo regulador y sistemático con el que deben de contar todos los instrumentos de comercio internacional creados, y por todos aquellos que lleguen a concretarse, en el nuevo contexto mundial apoyado en una creciente globalización económica tendiente a - crear bloques comerciales internacionales.

Asimismo, esta investigación insiste en la importancia de incorporar, dentro de los nuevos bloques comerciales y - económicos, un mecanismo eficiente de reglas de origen que se encargue de determinar, designar y otorgar el origen de - las mercancías que requieran de la calificación para gozar - de las preferencias arancelarias negociadas; a la vez que se encargan de garantizar el óptimo funcionamiento aduanal y - resguardar las ventajas negociadas tanto para los países como para los productos originarios.

BIBLIOGRAFIA

A. Cerami, Charles, El TLC de América del Norte: un prospecto de crecimiento hemisférico, Cámara de Diputados LV Legislatura y El Colegio Nacional de Economistas, México, 1992, 24 pág.

A. Lozoya, Jorge y Geen, Rosario, Comercio Internacional, industrialización y nuevo orden económico internacional, Ed. Nueva Imagen, México, 1993, 278 págs.

Alzati, Fausto, México en la Economía Internacional, Diana, México, 1990, 318 págs.

Andere, Eduardo y Kessel, Georgina, México y el Tratado Trilateral de Libre Comercio: impacto sectorial, Mc. Graw-Hill Interamericana, México, 1992, 348 págs.

Azcué M. Pedro y Romero, Armando, Técnicas de Negociación Internacional, BANCOMEXT y SECOFI, centro de servicios al comercio exterior (serie documentos técnicos No. 10), México, 1992, 42 págs.

Barajas, Rafael, ¡Me lleva el TLC!, El tratado retardado, Diana, México, 1989, 181 págs.

Calzada Falcon, Fernando y Aníbal Gutiérrez, Abelardo, Un tratado en marcha, Periódico El Nacional, México, 1992, págs. 144.

Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos; Porrúa, colección México Leyes y Decretos, octava edición, México, 1991, 129 págs.

Comercio Internacional I; importación-exportación, Limusa, México, 1986, 282 págs.

Conchello, José Angel, El TLC: un callejón sin salida Grijalvo, México, 1992, 289 págs.

Curzon, Gerard, traducción de Juan José, La Diplomacia del Comercio Multilateral: el GATT y su influencia sobre las políticas y técnicas comerciales de las naciones, Fondo de Cultura Económica, México, 1969, 405 págs.

Del Castillo, Gustavo, México en el GATT: ventajas y desventajas, Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, Baja California, México, 1986, 106 págs.

Driscoll de Alvarado, Barbara y E. Gambrill, Mónica - El Tratado de Libre Comercio: entre el viejo y el nuevo orden, CESAVA, UNAM, México, 1992, 283 págs.

Economía, Diccionario Enciclopédico, ocho tomos, Ed. Planeta, Barcelona, España, 1983, 1489 págs.

El comercio exterior de México: estrategia de desarrollo, política económica y comercio exterior, Siglo XXI, México, 1982, 389 págs.

Encinas, Alejandro; De la Fuente, Juan y Mackinlay, - Horacio, La disputa por los mercados: TLC y sector agropecuario, Cámara de Diputados LV Legislatura, Diana, México, 1992, 388 págs.

Fayerweather, John, Comercialización Internacional, Herrero Hermanos, México, 1967, 175 págs.

Foro permanente de Información, Opinión y Diálogo sobre las negociaciones del Tratado Trilateral de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá, Cuadernos del Senado de la República, México, 1992, 213 págs.

GATT Activities 1991, Annual Review of the Work of GATT GATT, Geneva, Junio, 1992, 198 págs.

GATT, su estructura, su labor, sus métodos de trabajo GATT, Ginebra, Suiza, 1984, 22 págs.

GATT, What it is, What it does, GATT, Printed in Switzerland, Geneva, 1991, 52 págs.

González Huerta, Arturo, Riesgos del modelo neoliberal mexicano: TLC, Diana, México, 1992, 149 págs.

Información básica sobre el GATT y el desarrollo industrial y comercial de México, Dirección de Publicaciones del Senado, serie Cuadernos del Senado, LIII Legislatura, México, 1989, 45 págs.

Las repercusiones del Sistema Generalizado de Preferencias en la integración económica de los países en desarrollo, Naciones Unidas, New York, Estados Unidos, 1974, 57 págs.

Legislación Aduanera, Colección Leyes y Códigos de México, séptima edición, Porrúa, México, 1990, 291 págs.

Ley Aduanera y su Reglaemnto, Publicaciones Contables y Administrativas, Edit. PAC S.A. de C.V., México, 1987, 345 págs.

Malpica de Lamadrid, Luis. Que es el GATT, Editorial Grijalbo, México, 1980, 352 págs.

Mercado H., Salvador, Comercio Internacional II: Importación-exportación, Limusa, México, 1986, 295 págs.

Norte Sur: los grandes desaffos: Teoría y práctica del nuevo orden económico internacional, Fondo de Cultura Económica, México, 1985, 316 págs.

Ojeda Gómez, Marío, Hacia un Tratado de Libre Comercio en América del Norte, Miguel Angel Porrúa, México, 1991, 324 págs.

Ortiz Wadgymar, Arturo, Manual de Comercio exterior de México, de mercantilistas al GATT, Edit. Nuestro Tiempo, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México 1988, 209 págs.

Osborn T., Noel, Ortiz Cruz E. y W. Poulson, Barry, - El dilema de dos naciones: relaciones económicas entre México y Estados Unidos, Trillas, México, 1981, 547 págs.

Pazos, Luis, Libre comercio: México-Estados Unidos mitos y hechos, Diana, México, 1990, 231 págs.

Peña García, Rosa María de la, Las preferencias del Comercio Internacional: SGP para las exportaciones mexicanas, UNAM, México, 1980, 165 págs.

Quintana, Elvira Arcelia, El Comercio Exterior de México, Porrúa y UNAM, México, 1989, 314 págs.

Rey Romay, Benito, La integración comercial de México a Estados Unidos y Canadá: Alternativa o Destino?, Siglo XXI y UNAM, México, 1992, 420 págs.

S. Falk, Pamela y Torres, Blanca, La adhesión de México al GATT: repercusiones internas e impacto sobre las relaciones México-Estados Unidos, El Colegio de México, México, 1989, 423 págs.

Seara Vázquez, Modesto, Derecho Internacional Público Porrúa México, 1989, 890 págs.

Seara Vázquez, Modesto, Tratado General de la Organización Internacional, Fondo de Cultura Económica, México, 1984, 1066 págs.

Sepúlveda, César, Derecho Internacional, Porrúa, México, 1988, 609 págs.

Sierra, Carlos, Martínez Veraz, Rolegio, Historia y Legislación Aduanera en México, SHCP, Dirección de Prensa, México, 1973, 1546 págs.

The Canadá-U.S. Free Trade Agreement, Gobierno de Canadá, 1989, 198 págs.

The Mexican economy 1993: economic and financial developments in 1992, politics for 1993, Banco de México, México 1993, 323 págs.

The U.S.-Israel Free Trade Agreement, Business Laws, Inc., Estados Unidos, 1989, 198 págs.

TLC entre México, Canadá y Estados Unidos: resumen,
SECOFI, México, 1992, 21 págs.

Trade and Development Report 1992, United Nations, -
New York, Estados Unidos, 1992, 142 págs.

Vega Canovas, Gustavo, México ante el Libre Comercio
con América del Norte, El COLMEX, México, 1991, 507 págs.

Vega Canovas, Gustavo, México-Estados Unidos, El Co-
legio de México, México, 1992, 268 págs.

Whitker, Jorge, A tres años de nuestro ingreso al -
GATT, UNAM, México, 1989, 136 págs.

Whitker, Jorge, Aspectos Jurídicos del Tratado Trilate
ral de Libre Comercio, UNAM, Instituto de Investigaciones
Jurídicas (Serie I: Estudio de Derecho Económico: 22),
México, 1992, 299 págs.