

188
Zey



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"**

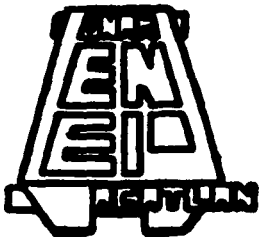
FALLA DE ORIGEN

**LAS REGLAS DE ORIGEN EN EL TRATADO DE LIBRE
COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE, SU
CUMPLIMIENTO Y CERTIFICACIÓN**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A**

MARIA ANGÉLICA LINARES LUNA PARRA



ACATLAN, EDO. DE MÉXICO

1995



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

LAS REGLAS DE ORIGEN EN EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMERICA DEL NORTE, SU CUMPLIMIENTO Y CERTIFICACION.

INTRODUCCION.....pag. 1

CAPITULO I. Reglas de Origen

A. Definición de las reglas de origen.....pag. 8

B. Funciones e importancia de las reglas de origenpag. 10

C. Problemática de las reglas de origen.....pag. 12

1. Primer problema.....pag. 12

2. Segundo problemapag. 14

3. Tercer problema.....pag. 16

D. Criterios para conferir origenpag. 17

1. Bienes obtenidos o producidos totalmente.....pag. 17

2. Valor agregadopag. 18

3. Cambio de clasificación.....pag. 19

CAPITULO II. Las Reglas de Origen en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

A. Perfil Generalpag. 21

B. Comercio de bienes.....pag. 25

1. Las reglas de origenpag. 27

a. Bienes originarios.....pag. 30

**b. Otras disposiciones auxiliares para
conferir origenpag. 35**

c. Otras disposiciones.....pag. 40

2. Cumplimiento de las reglas de origenpag. 41

3. Preferencia arancelariapag. 43

4. Certificación de las reglas de origenpag. 54

| | |
|---|---------|
| 5. Derechos y obligaciones del exportador, productor e importador | pag. 56 |
| a. Exportador y productor..... | pag. 56 |
| b. Importador..... | pag. 58 |
| 6. Verificación de origen | pag. 59 |
| 7. Dictámenes anticipados | pag. 61 |
| 8. Revisión e impugnación de resoluciones de determinación de origen y de Dictámenes anticipados..... | pag. 62 |
| 9. Reglamentaciones uniformes | pag. 63 |

CAPITULO III . Las Reglas de Origen en la Asociación Latinoamericana de Integración y en el Acuerdo de Complementación Económica entre México y Chile.

| | |
|---|---------|
| A. Asociación latinoamericana de integración..... | pag. 65 |
| 1. Perfil General..... | pag. 65 |
| a. Asociación latinoamericana de integración..... | pag. 67 |
| b. México y la Asociación latinoamericana de integración..... | pag. 71 |
| 2. Comercio de bienes..... | pag. 72 |
| a. Preferencia arancelaria..... | pag. 74 |
| b. Reglas de origen..... | pag. 74 |
| c. Certificación de las reglas de origen..... | pag. 78 |
| B. Acuerdo de complementación económica entre México y Chile..... | pag. 83 |
| 1. Perfil General..... | pag. 83 |
| 2. Comercio de bienes..... | pag. 85 |
| a. Preferencia arancelaria..... | pag. 85 |
| b. Reglas de origen..... | pag. 86 |

| | |
|--|-----------------|
| c. Certificación de las reglas de origen..... | pag. 87 |
| CAPITULO IV. Análisis Comparativo de las Reglas de Origen en los diferentes Acuerdos Comerciales. | |
| A. Determinación de origen..... | pag. 91 |
| B. Tipos de reglas de origen..... | pag. 92 |
| C. Otras disposiciones auxiliares para determinar origen..... | pag. 93 |
| 1. Acumulación..... | pag. 93 |
| 2. De minimis..... | pag. 93 |
| 3. Bienes y materiales fungibles..... | pag. 94 |
| 4. Material Intermedio..... | pag. 94 |
| 5. Materiales indirectos..... | pag. 95 |
| D. Otras disposiciones..... | pag. 96 |
| 1. Accesorios, refacciones y herramientas..... | pag. 96 |
| 2. Envases y materiales de empaque para venta al menudeo..... | pag. 96 |
| 3. Contenedores y materiales de embalaje para empaque..... | pag. 97 |
| 4. Operaciones y prácticas que no confieren origen..... | pag. 97 |
| 5. Transbordo y expedición directa..... | pag. 98 |
| E. Cumplimiento de las reglas de origen..... | pag. 99 |
| 1. Certificación de origen..... | pag. 99 |
| 2. Verificación de origen..... | pag. 101 |
| F. Revisión de las reglas de origen y solución de controversias..... | pag. 103 |
| CONCLUSIONES..... | pag. 104 |
| BIBLIOGRAFIA..... | pag. 110 |

INTRODUCCION

INTRODUCCION

Durante el largo periodo que va de la posguerra hasta el final de la década de los setenta, el país llevó a cabo una estrategia de "substitución de importaciones" para impulsar su desarrollo. Dicha estrategia suponía una serie detallada de regulaciones que, al tiempo de seleccionar los bienes requeridos del exterior, encarecían otros productos foráneos mediante altos aranceles, permisos previos a la importación y múltiples requisitos adicionales. Ello permitiría, se esperaba, formar una planta productiva adecuada a las exigencias de los consumidores del país. Se esperaba, también, que dicha planta no sólo fuera capaz de surtir las necesidades del creciente mercado interno, sino que, posteriormente, estuviera en la aptitud de competir en el exterior.

La realidad, sin embargo, no cumplió todas las expectativas enunciadas, si se formó una base industrial de consideración, pero con altos costos, prácticas monopólicas, calidad deficiente, servicios defectuosos, mala integración y beneficios sociales mal repartidos en casi todas sus ramas. El nivel de eficiencia logrado por la planta productiva durante el largo periodo en el que se aplica la estrategia de sustitución no alcanza un nivel competitivo en los mercados del exterior y, además, al final de los sesenta, enseñó claros signos de agotamiento. La limitante principal del aparato productivo fue la insuficiente oferta para satisfacer al mercado interno del país. Así lo percibe Sidney Weintraub cuando expresa que: "Esta política si fomentó el establecimiento de una estructura industrial en México. Sin embargo, por estar tan protegida, la producción mexicana no resultaba competitiva en los mercados mundiales. A su vez, la protección que se concedió a la industria nacional en México condujo a la creación de bloques empresariales muy poderosos que se resistían al cambio por lo que la distribución de los beneficios obtenidos de la estructura industrial mexicana es extraordinariamente dispareja."¹

¹ Sidney Weintraub, México Frente al Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos; Alternativas para el Futuro, pag 20.

Por lo anterior, se llegó a una crisis económica sin precedentes, ya que el país se encontraba en un círculo vicioso de estancamiento e inflación, que hizo necesario establecer una nueva estrategia a fin de detener el encarecimiento, sanear las finanzas públicas, promover la competitividad así como abrir el país para aprovechar los beneficios de los movimientos internacionales a fines de la década de los ochenta. Esta nueva estrategia debería ser coincidente con los modos y condiciones imperantes entre los demás países con los que el nuestro lleva a cabo sus intercambios. Una forma de trabajo que eliminara las notables diferencias en calidades, cantidades y precios de los bienes y servicios nacionales, con respecto a lo observado en los Estados Unidos de Norteamérica y Canadá, como el ejemplo más cercano e importante.

De manera paralela, grandes regiones del mundo se habían embarcado en programas de reconversión de sus plantas productivas y en la constitución de bloques para apoyar su comercio. Ello hacía urgente un cambio de política en México, si es que se quería funcionar, de manera más armónica, con nuestros principales socios comerciales y dar satisfacción a las exigencias de la población en general que pedía mejores productos a precios accesibles, sin embargo, esto no fue fácil.

Todavía en los tiempos del presidente José López Portillo, se levantó todo un movimiento de resistencia al cambio y en apoyo a las prácticas proteccionistas, que culminó con la decisión final de su gobierno de no entrar al Acuerdo General de Aranceles y Comercio, el GATT.²

Con ello se retardó, al parecer innecesariamente, la modernización de la economía mexicana, urgida de renovar su capacidad organizativa, su base tecnológica y entrar a la

² Sidney Weintraub, México Frente al Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos; Alternativas para el Futuro

disputa por los flujos de capital internacional. A mediados del sexenio del presidente Miguel De La Madrid, se retoma el proceso, ya con menos resistencia y se lleva a cabo un programa de apertura a los mercados exteriores que implicó, también, la difícil negociación para adherirse al GATT.

Siguiendo con la política de apertura, México participa en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) que ayuda al país a diversificar su política comercial.

Pero, el gran reto lo debió enfrentar el gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari al aceptar entrar al Tratado de Libre Comercio existente entre los Estados Unidos de Norteamérica y Canadá y tiempo después la participación de México en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE). Se aprovechó así un movimiento integracionista norteamericano que los mexicanos, en su diario quehacer y búsqueda de soluciones efectivas, habían estado practicando aún a costa de trabas y de la ausencia de un marco regulatorio que les diera certidumbre, garantías y facilidades para sus intercambios.

El Tratado de Libre Comercio adquiere, desde esta perspectiva, una singular importancia porque es el primer acuerdo de comercio internacional que abarca, virtualmente, todas las medidas técnicas, métodos y conceptos involucrados en el control o liberación del comercio de bienes entre las tres naciones.

Un argumento de apoyo al Tratado de Libre Comercio era la existencia del tratado de libre comercio entre Estados Unidos y Canadá que podría disminuir las importaciones que realizaba Estados Unidos con México, dejando a este fuera de los beneficios que se podrían obtener dentro de un nuevo bloque.

Otros de los motivos por los cuales México tuvo que negociar un Tratado de Libre Comercio fueron; la existencia de un intenso intercambio comercial con los Estados Unidos; el propósito de eliminar la fuerte política proteccionista de ese país; la falta de un marco institucional que ofreciera certidumbre y sobre todo, la tendencia mundial a la formación de bloques bilaterales o multilaterales.

El inicio de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) marcó la posibilidad de que los productos y servicios mexicanos compitieran sanamente en el ámbito internacional. Se esperaba que, a partir de ese momento, se obtuvieran mejores beneficios para el país al participar en el TLCAN. Cabe destacar la importancia que tiene el capítulo de comercio de bienes dentro del mismo, ya que contiene las reglas para el movimiento de bienes dentro de la región formada por los tres países participantes.

El presente trabajo de investigación tiene por objeto analizar las reglas de origen utilizadas no solo en el TLCAN sino también en otros instrumentos jurídicos internacionales, procurando evaluar su cumplimiento y verificación. Al mismo tiempo pretende ofrecer un documento que sirva para el entendimiento del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, especialmente la parte correspondiente al comercio de bienes, haciendo énfasis en el capítulo de reglas de origen. Por último, pretende establecer cual de estos convenios es más seguro para el país y en particular para los usuarios.

Es necesario recalcar en esta introducción que existe muy poca información que haya sido formalmente publicada o de la que pueda disponerse en forma rápida, en relación a las reglas de origen, para propósitos del comercio internacional. Esto se debe básicamente a tres factores. Primero, hasta apenas algunos años los diferentes países implantaron algunas medidas controladoras del comercio vinculadas al origen de bienes. Segundo, ha habido una

escasa uniformidad en regímenes de reglas de origen adoptados por dichos países. Finalmente, en el mundo del comercio internacional, las reglas se han considerado siempre, como un simple asunto técnico y no han recibido la debida atención analítica.

El presente trabajo de investigación consta de; el primer capítulo que se avoca a ofrecer una definición de reglas de origen así como analizar sus funciones, importancia y problemática; el segundo y tercer capítulo explican el contenido de los rubros correspondientes a las reglas de origen, procedimientos aduanales y preferencias arancelarias en el TLCAN, ALADI y por último en el Acuerdo de Complementación Económica entre Chile y México; y el cuarto capítulo establece un cuadro comparativo de los temas analizados con el objeto de presentar de manera más clara las diferencias entre cada acuerdo internacional.

CAPITULO I

REGLAS DE ORIGEN

REGLAS DE ORIGEN

A. Definición de las reglas de origen

La mayoría de los acuerdos comerciales entre dos o más países contienen reglas de origen y disposiciones diseñadas para cerciorarse de que estos acuerdos sean convenientemente administrados. El uso más frecuente de las reglas de origen es en el proceso de eliminación de aranceles aduaneros entre los estados miembros de una zona de libre comercio. Dicho acuerdo requiere invariablemente de la existencia de criterios sobre las condiciones que deben cumplir los bienes para que puedan disfrutar de exenciones o reducciones al pago de derechos.

El determinar la nacionalidad o el origen de los bienes en el comercio ha pasado a ser un factor necesario para la aplicación adecuada de muchas medidas de control comercial dado que la mayoría de dichas medidas son aplicables sobre una base de país a país. Esto quiere decir que no se establece al bien por si mismo, sino que es necesario establecer el país de procedencia o el país de origen. Con frecuencia hay más de un país involucrado en la fabricación o producción de bienes en particular.

Es difícil obtener la correcta definición de las reglas de origen. Sin embargo en la Ley de Comercio Exterior se establece que: "El origen de las mercancías se podrá determinar para efectos de preferencias arancelarias, marcado de país de origen, aplicación de cuotas compensatorias, cupos y otras medidas que al efecto se establezcan. El origen de la mercancía podrá ser nacional, si se considera un solo país, o es regional, si se considera a más de un país. El origen de las mercancías se determinará conforme a las reglas que establezca la Secretaria (SECOFI) o, en su caso, para los efectos que así se determinen,

conforme a las reglas establecidas en los tratados o convenios internacionales de los que México sea parte."³

Como se puede observar la Ley no establece una definición de las reglas de origen pero indica el uso de ellas, así como los tipos de reglas que se pueden obtener.

Sin embargo, en dicha Ley se establecen los siguientes criterios generales por medio de los cuales se elaboren las reglas de origen: "Las reglas de origen deberán someterse previamente a la opinión de la Comisión (Comisión de Comercio Exterior) y publicarse en el Diario Oficial de la Federación. Estas reglas se establecerán bajo cualquiera de los siguientes criterios: I. Cambio de clasificación arancelaria. En este caso se especificarán las subpartidas o partidas de la nomenclatura arancelaria del sistema armonizado a que se refiere la regla; II. Contenido nacional o regional. En este caso se indicará el método de calculo y el porcentaje correspondiente, y III. De producción, fabricación o elaboración. En este caso se especificará con precisión la operación o proceso productivo que confiera origen a la mercancía. La Secretaría podrá utilizar criterios adicionales cuando no se pueda cumplir con los anteriores, mismos que deberán especificarse en la regla de origen respectiva."⁴

Las reglas de origen son el conjunto de normas que establecen los criterios que los bienes deben cumplir para determinar el país de origen o para definir un bien originario de una región comprendida por varios países dentro del comercio internacional con el propósito de aplicar las exenciones o reducciones al pago de derechos así como las medidas para el control comercial.

³
⁴

Ley de Comercio Exterior, Título III "Origen de las Mercancías" Capítulo Único Artículo 9.
Ley de Comercio Exterior, Título III "Origen de las Mercancías" Capítulo Único Artículo 10.

B. Funciones e importancia de las reglas de origen

Las reglas de origen se diseñan para definir cuáles son los bienes que califican para un determinado tratamiento. Visto de otra manera, se diseñan las reglas de origen con el fin de excluir específicamente a ciertos bienes del tratamiento preferencial.

Las reglas se diseñan, también, para otorgar tratamiento arancelario preferencial multilateral o bilateral, para la eliminación de barreras no arancelarias como la aplicación de cuotas, derechos antidumping, compensaciones, marcas o normas, para recaudar información para estadísticas comerciales o para alguna otra medida relacionada con el control o regulación del comercio.

Los bienes provenientes de China son un claro ejemplo de esta última situación. A dichos bienes se les acusa de dumping y dañan a la economía nacional particularmente los sectores de calzado, textil y vestido. Para evitar la importación de estos productos se establece el cumplimiento de una regla de origen así como una certificación para determinar que bienes son acreedores de la cuota compensatoria de hasta un 1000%.

Para los propósitos de este trabajo nos enfocaremos al estudio de las reglas de origen para la obtención de un beneficio arancelario y a los procesos de certificación y de verificación del origen de los bienes, ya que es indispensable contar con mecanismos que garanticen el cumplimiento de las reglas de origen y asegurar el acceso a los beneficios arancelarios.

Las reglas de origen tiene dos funciones principales, la de carácter fiscalizador, y la de carácter económico.

Son de carácter fiscalizador aquellas que determina los agentes sujetos a la aplicación de cuotas, derechos, etc, y son de carácter económico aquellas que pretende evitar que los beneficios se extiendan a terceros países e incentivar la producción e inversión de los sectores productivos de la zona.

Dentro del contexto de este trabajo es importante mencionar que las reglas de origen deben diseñarse de manera clara y predecible con el fin de aplicar los beneficios arancelarios únicamente a productos de los países que las establezcan pero, al mismo tiempo, es importante tener en cuenta que la falta de claridad de las reglas de origen se puede convertir en un obstáculo al libre comercio dentro de la zona.

En la actualidad, la importancia de las reglas de origen se ha acrecentado ya que los países las han adoptado con mayor frecuencia para su propio beneficio. Esto es, que las reglas de origen son el medio idóneo para controlar el libre comercio entre países y registrar, en la medida de lo posible y por medio de estadísticas, el desarrollo comercial y económico de un país o de varios países que formen una zona de libre comercio.

La eficacia de estas reglas aumenta o disminuye si existe un medio correcto para su administración. Esto quiere decir que es necesario que existan los mecanismos para que los usuarios puedan cumplirlas adecuadamente, y que las autoridades puedan verificar su cumplimiento.

Estos mecanismos incluyen ser el establecimiento de reglas claras y transparentes, el llenado de un certificado de origen, y el proceso de verificación que garantice los derechos de los usuarios así como la participación de la autoridad.

C. Problemática de las reglas de origen

Existen diversos aspectos que hacen difícil la creación de las reglas de origen, ya sean reglas unilaterales, bilaterales o multilaterales. A lo largo de este trabajo se tratará de enumerar y explicar algunos de ellos, pues por la naturaleza tan específica de las reglas de origen es complicado establecer todos.

1. Primer problema

Una de las primeras preguntas que surgen al querer establecer reglas de origen es; ¿con base en qué clasificación de la actividad económica se deben diseñar las reglas de origen?. Existen varias repuestas a esta pregunta que podrían ser las siguientes:

- a) Basar el diseño de las reglas de origen en una división por sectores productivos;
- b) Utilizar como base las diferentes cadenas de producción; o
- c) Utilizar una base de producto por producto.

Los incisos a) y b) resultarían un tanto inciertos ya que existen diversas opiniones que dividen de manera diferente estos sectores o cadenas productivas y en consecuencia surgirían otras interrogantes, ¿cuál de ellas sería la adecuada?, ¿se cubriría todo el universo de productos? etc.

El inciso c) sería más exacto pero también tiene sus limitaciones; ¿cómo tener la certidumbre de tener enlistados todos los productos?, o ¿cómo se administraría el trabajo para el adecuado desarrollo de las reglas de origen?.

Algunos acuerdos han adoptado la base de producto por producto (Estados Unidos, Canadá, México, Chile, Costa Rica, etc), ya que existe un instrumento internacional que ayuda a esta base haciéndola más sencilla y clara: el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, (S.A.)⁵. Este Sistema Armonizado clasifica a todos los productos estableciendo un código universal para cada uno de ellos. El Sistema Armonizado contiene 21 secciones, las cuales sugieren sectores económicos pero que dividen la actividad en forma imperfecta. Un punto importante para utilizar el Sistema Armonizado es que la mayoría de los países lo tienen en funcionamiento y, por lo tanto, sus aduanas lo manejan. Ello facilita la armonización internacional de las reglas de origen. Este sistema ofrece, finalmente, la posibilidad de que el diseño de la regla sea específica, producto por producto, y por lo tanto que se cumpla con los objetivos principales de las reglas de origen.

Se ha demostrado que existen áreas en las que sí es posible utilizar el Sistema Armonizado, pero existen otras áreas en las que resultaría dudoso que pudiera obtenerse el resultado deseado ya que el Sistema Armonizado no se diseñó para este propósito y podría ser difícil lograr las reglas de origen específicas, claras y predecibles que se desean diseñar. El problema se resuelve con el establecimiento de disposiciones generales que cubran las lagunas que surgen en las reglas específicas basadas en el Sistema Armonizado.

Un ejemplo de lo mencionado anteriormente es el uso de refacciones, repuestos y herramientas. En el Sistema Armonizado estos se clasifican junto con el bien importado y,

⁵ El Convenio Internacional del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías fue elaborado por el Consejo de Cooperación Aduanera, en Bruselas, el 14 de junio de 1983, con el propósito de establecer un sistema internacional común de clasificación de las mercancías que se comercien internacionalmente, a fin de facilitar las operaciones tanto a las autoridades aduaneras como a los particulares. El Sistema Armonizado de Clasificación es empleado tanto por México, como por los Estados Unidos y Canadá como la base de clasificación de las mercancías en las tarifas del impuesto a la importación y exportación aplicadas por los tres países. El artículo 1 del Convenio define al Sistema Armonizado como la nomenclatura que comprende las partidas, subpartidas y los códigos numéricos correspondientes, las notas de las secciones, de los capítulos y de las subpartidas, así como las reglas generales para la interpretación del Sistema Armonizado que figuran en el anexo al presente convenio. El 1 de enero de 1988 entra en vigor el S.A. para todos los países miembros. México adoptó la nomenclatura del S.A., por medio de la publicación en el Diario Oficial de la Federación en junio de 1987, entrando en vigor el 1 de enero de 1988.

por lo tanto, es necesario establecer una disposición específica que regule el uso de estas refacciones, repuestos y herramientas.

2. Segundo problema

La participación del sector privado, es un factor muy importante ya que, a través suyo, el gobierno puede conocer las necesidades de cada sector, si la participación de la sociedad resulta insuficiente puede dar como resultado la creación de reglas de origen que no van de acuerdo con las necesidades del país.

Dentro de una negociación de carácter internacional, el país que logre una mayor organización y una mayor participación del sector privado será el país que tendrá mayores posibilidades de obtener mejores resultados dentro del tratado que suscriba.

Con la participación del sector privado surgen otros problemas como los siguientes:

- a) Entre más organizado esté un sector, mejores resultados obtendrá pero, a su vez, podría obstaculizar el crecimiento de otro sector, por ejemplo si el sector productor de papel está mejor organizado que el de manufacturas de papel, la regla de origen puede ser más restrictiva para el sector de manufacturas de papel;
- b) Pueden surgir conflictos de interés particulares muy poderosos, que obstaculizan el crecimiento de otros sectores que de alguna forma estén conectados, solicitando el desarrollo de reglas restrictivas;

- c) Los sectores tienden a pedir reglas que los protejan como la exigencia de una desgravación arancelaria a 50 años. Esto obstaculiza en desarrollo de la industria y el libre comercio de bienes;

Todos estos elementos deben de ser tomados en cuenta por el gobierno al diseñar reglas de origen unilaterales, bilaterales y multilaterales. El gobierno debe tener una doble negociación al estar negociando un acuerdo específico. La primera sería del gobierno con su sector privado y la segundo de gobierno a gobierno.

Otro problema surge al tratar que las reglas beneficien a todos los productos a lo largo de las cadenas productivas. Es necesario tener una clara visión por parte del gobierno que está diseñando las reglas de origen, de las cadenas productivas, de los insumos que se utilizan en la elaboración de los productos, del nivel de integración de las industrias nacionales, etc. Esto se resuelve en buena medida con la participación del sector privado.

Algunos ejemplos de esta situación serían las siguientes:

- a) Los textiles: este sector ha sido por mucho tiempo un área sensible en México. Uno de sus problemas principales es que los productos normalmente resultan de una secuencia larga de procesos de producción, y los bienes pueden entrar al comercio internacional en cualquiera de las etapas de procesamiento intermedio. Por lo tanto, al diseñar una regla de origen dentro de un tratado internacional, es muy probable que resulte una regla de doble o triple transformación. Esto es, para producir un vestido es necesario partir de telas e hilos producidos en algún país miembro del tratado para que así el vestido califique como originario y tenga derecho a un beneficio arancelario. Por otro lado, si la regla de origen es

un tanto exigente, se pueden establecer otros mecanismos de acceso al mercado tales que ayuden a este sector como son los niveles de preferencia arancelaria; y

- b) Automotriz: este sector tiene la peculiaridad de estar totalmente integrado, es decir una misma empresa produce todo lo necesario para hacer un automóvil, y por lo tanto el cambio de clasificación arancelaria basado en el Sistema Armonizado sería insuficiente, por lo que es necesario basar la regla de origen en disposiciones de costos e integración regional.

3. Tercer problema

El hecho de que en la fabricación de un producto se utilizan otros productos llamados materiales⁶, es un factor que se debe de tener en mente durante todo el proceso de negociación. Estos últimos podrían ser nacionales o extranjeros y por lo tanto no es posible tratarlos por igual. Como resultado de ello, casi todos los regímenes de origen contienen dos tipos de reglas.

El primer tipo define lo que significa ser obtenido o producido plenamente, en cuyo caso la problemática es sencilla de definir y por lo tanto de resolver. El segundo tipo define qué tipo de transformación debe ocurrirle a los materiales que no son de la zona de libre comercio a fin de que los bienes exportados sean considerados como originarios. Normalmente la transformación debe modificar substancialmente el material; de aquí el término usado comúnmente "transformación substancial". En ese segundo caso la problemática es mayor y difícil de resolver. Un ejemplo de esto es la elaboración de una computadora que se conforma de partes de Corea del Norte, El Salvador, Taiwan, China,

⁶ El Tratado de Libre Comercio de America del Norte define material, Capítulo IV Reglas de Origen Artículo 415, de la siguiente: "un bien utilizado en la producción de otro bien, e incluye partes e ingredientes".

Estados Unidos, etc. Surge entonces la interrogante ¿de dónde es la computadora?. Para ello se establecen diferentes criterios que ayudan al bien, para que este pueda ser originario de la zona de libre comercio.

D. Criterios para conferir origen

1. Bienes obtenidos o producidos totalmente

Se considera que un producto es producido totalmente en un país determinado cuando en su fabricación no se utilizan materiales de terceros países. Si el producto se produce exclusivamente a partir de los recursos naturales y mano de obra de un país, al ser exportado, se considera que es un producto que se origina totalmente en ese país.

Obviamente, el concepto de "obtenido o producido totalmente" se aplica principalmente a materiales básicos como productos agrícolas, animales y minerales. Rara vez se aplica a manufacturas, ya que con un porcentaje muy pequeño de materiales que no sean originarios hace que su aplicación literal sea imposible. Aunque este concepto tiene una aplicación limitada, da lugar a conflictos ocasionales. Particularmente en las áreas de productos de pesca y minería marina. El TLC Estados Unidos - Canadá se tiene probablemente la versión más moderna del concepto "obtenido o producido totalmente" puesto que contiene disposiciones actualizadas referentes a bienes obtenidos o producidos en el mar y obtenidos del espacio.

2. Valor agregado

El valor agregado es el criterio que con más frecuencia se usa para establecer la transformación substancial. Conforme a este concepto, para calificar a un bien como originario, el producto en cuestión debe incluir un determinado porcentaje de valor agregado en el país en el que se origina.

Mientras que resulta fácil formular una regla de valor agregado para determinar el origen, es difícil con frecuencia operarla. Debe darse consideración a lo que habrá de calcularse del valor agregado; por ejemplo, impuestos, utilidades, depreciación, etc. Además, la verificación resulta difícil ya que no toda la información requerida se encuentra bajo el control de las autoridades aduaneras que intentan verificar el contenido. Asimismo, necesitan identificarse con cierta precisión varios elementos. Por ejemplo, ¿cuál es el valor que se usará como base para el cálculo? ¿cómo deberá valuarse los componentes que se producen o fabrican sólo parcialmente en el país productor? ¿cómo deberá determinarse el valor agregado en la región? ¿cómo calcular los costos de producción?

Sin embargo, el valor agregado se ha usado cada vez más como un criterio de origen. En el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) es, por razones prácticas, el único criterio que se usa para expresar la transformación substancial. En la Comunidad Económica Europea (CEE) y sus diferentes acuerdos con el área de libre comercio europeo y otros socios comerciales, el valor agregado juega un importante papel. Aún cuando el concepto de transformación substancial no está legalmente definido en la legislación de los Estados Unidos, el valor agregado resulta ser un criterio importante.

3. Cambio de clasificación

Cada vez más, los sistemas de reglas de origen expresan la transformación substancial en términos de un cambio en clasificación arancelaria que sufren los bienes en el país que los produce. Este concepto se basa en que la nomenclatura arancelaria se estructurara de tal manera que tuviera partidas individuales para cada artículo dentro del comercio. Como consecuencia de ello, puede suponerse en forma general que si un material importado cambia de clasificación o de capítulo arancelario en el curso de su fabricación, entonces dicho material ha sido substancialmente transformado.

CAPITULO II
LAS REGLAS DE ORIGEN EN EL TRATADO DE LIBRE
COMERCIO DE AMERICA DEL NORTE

LAS REGLAS DE ORIGEN EN EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMERICA DEL NORTE (TLCAN)

A. Perfil general

La creación de una zona de libre comercio entre México, Canadá y Estados Unidos, siendo éste el objetivo principal del TLCAN, inició el 5 de febrero de 1991, cuando los tres jefes de Estado, Carlos Salinas de Gortari, Brain Mulroney y George Bush marcaron el inicio de este gran proceso. Para el 12 de junio de 1991 iniciaron formalmente las negociaciones.

El 17 de diciembre de 1992, los tres jefes de Estado dieron por terminadas las negociaciones y firmaron, simultáneamente en México, Ottawa y Washington D.C el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). A partir de ese momento se inició otra etapa de trabajo de igual intensidad. Por un lado, un grupo de juristas elaborarían la versión definitiva en español, inglés y francés, otro grupo de especialistas, según un acuerdo trilateral, negociarían las Reglamentaciones Uniformes de los Capítulos III (Trato Nacional y Acceso de Bienes al Mercado), IV (Reglas de Origen) y V (Procedimientos Aduanales) del TLCAN con el objetivo de interpretar, aplicar y administrar dichos capítulos.

Por último, un gran esfuerzo por parte de cada país se llevó a cabo para lograr la aprobación del TLCAN por sus respectivos órganos competentes. Para que el TLCAN entrará en vigor el 1 de enero de 1994 fue necesario su aprobación por la Cámara de Senadores en la Ciudad de México Distrito Federal, el día 22 de noviembre de 1993, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 8 de diciembre de 1993.

Los propósitos principales del TLCAN, contenidos en el preámbulo del mismo son;

- Reafirmar los lazos especiales de amistad y cooperación entre sus nacionales;
- Contribuir al desarrollo armónico, a la expansión del comercio mundial y a ampliar la cooperación internacional;
- Crear un mercado más extenso y seguro para los bienes y los servicios producidos en sus territorios;
- Reducir las distorsiones en el comercio;
- Establecer reglas claras y de beneficio mutuo para su intercambio comercial;
- Asegurar un marco comercial previsible para la planeación de las actividades productivas y de la inversión;
- Desarrollar sus respectivos derechos y obligaciones derivados del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, así como de otros instrumentos bilaterales y multilaterales de cooperación;
- Fortalecer la competitividad de sus empresas en los mercados mundiales;
- Alentar la innovación y la creatividad y fomentar el comercio de bienes y servicios que estén protegidos por derechos de propiedad intelectual;
- Crear nuevas oportunidades de empleo, mejorar las condiciones laborales y los niveles de vida en sus respectivos territorios;
- Empezar todo lo anterior de manera congruente con la protección y la conservación del ambiente;
- Preservar su capacidad para salvaguardar el bienestar público;
- Promover el desarrollo sostenible;
- Reforzar la elaboración y la aplicación de leyes y reglamentos en materia ambiental; y
- Proteger, fortalecer y hacer efectivos los derechos fundamentales de sus trabajadores.

El TLCAN se desprende del Artículo XXIV⁷ del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, que da facultad a las Partes de formar zonas de libre comercio.

Los objetivos del TLCAN, desarrollados de manera más específica a través de sus principios y reglas, incluidos los de trato nacional, trato de nación más favorecida y transparencia, son los siguientes:

- Eliminar obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de bienes y de servicios entre los territorios de las Partes;
- Promover condiciones de competencia leal en la zona de libre comercio;
- Aumentar sustancialmente las oportunidades de inversión en los territorios de las Partes;
- Proteger y hacer valer, de manera adecuada y efectiva, los derechos de propiedad intelectual en territorio de cada una de las Partes;
- Crear procedimientos eficaces para la aplicación y cumplimiento de este Tratado, para su administración conjunta y para la solución de controversias; y
- Establecer lineamientos para la ulterior cooperación trilateral, regional y multilateral encaminada a ampliar y mejorar los beneficios de este Tratado.

La estructura del TLCAN se divide en varios capítulos, entre los que destacan la parte de bienes, de servicios, de aspectos generales y definiciones generales, quedando de la siguientes manera:

⁷ El artículo XXIV "Aplicación territorial - tráfico fronterizo, Uniones aduaneras y zonas de libre comercio", señala; "(...) 4. Las partes contratantes reconocen la conveniencia de aumentar la libertad del comercio, desarrollando, mediante acuerdos libremente concertados, una integración mayor de las economías de los países que participen en tales acuerdos. Reconocen también que el establecimiento de una unión aduanera o 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 (...)".

PRIMERA PARTE ASPECTOS GENERALES

- Capítulo I Objetivos
- Capítulo II Definiciones generales

SEGUNDA PARTE COMERCIO DE BIENES

- Capítulo III Trato nacional y acceso de bienes al mercado
- Capítulo IV Reglas de Origen
- Capítulo V Procedimientos aduaneros
- Capítulo VI Energía y petroquímica básica
- Capítulo VII Sector agropecuario y medidas sanitarias y fitosanitarias
- Capítulo VIII Medidas de emergencia

TERCERA PARTE BARRERAS TECNICAS AL COMERCIO

- Capítulo IX Medidas relativas a normalización

CUARTA PARTE COMPRAS DEL SECTOR PUBLICO

- Capítulo X Compras del sector público

QUINTA PARTE INVERSION, SERVICIOS Y ASUNTOS RELACIONADOS

- Capítulo XI Inversión
- Capítulo XII Comercio transfronterizo de servicios
- Capítulo XIII Telecomunicaciones
- Capítulo XIV Servicios financieros
- Capítulo XV Política en materia de competencia, monopolios y empresas del Estado
- Capítulo XVI Entrada temporal de personas de negocios

SEXTA PARTE PROPIEDAD INTELECTUAL

- Capítulo XVII Propiedad intelectual

SEPTIMA PARTE DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS INSTITUCIONALES

- Capítulo XVIII Publicación, notificación y administración de leyes
- Capítulo XIX Revisión y solución de controversias en materia de cuotas antidumping y compensatorias
- Capítulo XX Disposiciones institucionales y procedimientos para la solución de controversias

OCTAVA PARTE OTRAS DISPOSICIONES

- Capítulo XXI Excepciones
- Capítulo XXII Disposiciones finales
- NOTAS
- Anexo 401
- Anexo I Reservas en relación con medidas existentes y compromisos de liberalización
- Anexo II Reservas en relación con medidas futuras
- Anexo III Actividades reservadas al Estado
- Anexo IV Excepciones al trato de nación más favorecida
- Anexo V Restricciones cuantitativas
- Anexo VI Compromisos diversos
- Anexo VII Reservas, compromisos específicos y otros

Finalmente se establece que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte es un conjunto de normas que regirán el comercio y la inversión que efectúan los tres países de América del Norte: México, Canadá y Estados Unidos⁸.

Dentro de las negociaciones del TLCAN se estableció una terminología específica, que se utiliza a lo largo del mismo, a continuación se mencionan algunos términos que se utilizarán a lo largo de este trabajo; los países miembros del TLCAN (México, Canadá y Estados Unidos) se denominarán; Parte. El conjunto de los territorios de los países Parte del TLCAN se denominará; la región, las mercancías se denominarán; bienes y los productos, insumos o materias primas, etc, que se utilicen para producir un bien se denominarán; materiales.

B. Comercio de bienes

Buena parte de las normas contenidas en el TLCAN se aplican al comercio internacional de bienes entre los tres países. En esta materia, el Tratado procura la eliminación de dos tipos de obstáculos al comercio internacional. En primer lugar, prevé la eliminación de los aranceles aduaneros aplicados por los tres países a su comercio de bienes

⁸ El Anexo 201.1 "Definiciones específicas por país" señala los territorios que comprenden a cada Parte "(a) respecto a México: (i) los estados de la Federación y el Distrito Federal; (ii) las islas, incluidos los arrecifes y cayos en los mares adyacentes; (iii) las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo, situadas en el Océano Pacífico; (iv) la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes; (v) las aguas de los mares territoriales, en la extensión y términos que fije el derecho internacional, y las aguas marítimas interiores; (vi) el espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establece el propio derecho internacional; y (vii) toda zona más allá de los mares territoriales de México dentro de la cual México pueda ejercer derechos sobre el fondo y el subsuelo marinos y sobre los recursos naturales que éstos contengan, de conformidad con el derecho internacional, incluida la Convención de la Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, así como con su legislación interna; (b) respecto a Canadá, el territorio en que se aplique su legislación aduanera, incluida toda zona más allá de los mares territoriales de Canadá dentro de la cual, de conformidad con el derecho internacional y con su legislación interna, Canadá pueda ejercer derechos sobre el fondo y subsuelo marinos y sobre los recursos naturales que éstos contengan; y (c) respecto a Estados Unidos: (i) el territorio aduanero de Estados Unidos, que incluye los cincuenta estados, el Distrito de Colombia y Puerto Rico; (ii) las zonas libres ubicadas en Estados Unidos y en Puerto Rico; y (iii) toda zona más allá de los mares territoriales de Estados Unidos dentro de la cual, de conformidad con el derecho internacional y con su legislación interna, Estados Unidos pueda ejercer derechos sobre el fondo y subsuelo marinos y sobre los recursos naturales que éstos contengan.

originarios de la región. En segundo lugar, prevé la eliminación de otras restricciones al comercio en la zona o región.

En esta parte del Tratado es en donde se van a reflejar de inmediato y con más fuerza los resultados a corto y a largo plazo del TLCAN.

Los resultados a corto plazo pueden ser en el flujo de los bienes, dicho flujo puede darse de manera difícil o de manera fluida y ágil y sin problemas operativos, objetivo que se busca con las reglamentaciones desarrolladas dentro del TLCAN así como las nacionales. Los resultados a largo plazo deberán manifestarse en un aumento real de la competitividad, nuevas inversiones, nuevos empleos mejor retribuidos y aumento del bienestar general.

El comercio de bienes corresponde a la parte segunda del TLCAN que se subdivide en el Capítulo III (Trato nacional y acceso de bienes al mercado), Capítulo IV (Reglas de origen), Capítulo V (Procedimientos Aduanales), Capítulo VI (Energía y petroquímica básica), Capítulo VII (Sector agropecuario y medidas sanitarias y fitosanitarias) y Capítulo VIII (Medidas de emergencia).

Los capítulos a analizar para obtener preferencia arancelaria y para establecer el cumplimiento y certificación de las reglas de origen son los capítulos III, IV y V del TLCAN.

El capítulo III establece las reglas y condiciones generales para el flujo de los bienes dentro de la región así como reglas de carácter específicas sobre sectores determinados como automotriz, agricultura y otros y, por último, contiene el proceso de desgravación arancelaria que se acordó dentro del TLCAN.

El capítulo IV establece cuáles son las reglas de origen. Estas reglas de origen son los requisitos que debe cumplir un producto para tener derecho a los beneficios del Tratado en materia de aranceles aduaneros. En lo fundamental, las reglas de origen son los requisitos mínimos de fabricación, contenido o elaboración en la región que debe cumplir un producto para poder ser considerado como originario del América del Norte.

Finalmente el capítulo V contempla el procedimiento para poder obtener los beneficios del Tratado por medio del cumplimiento y certificación de las reglas de origen, estableciendo a lo largo del capítulo los derechos y obligaciones para el exportador, productor, importador y autoridad.

1. Reglas de origen

Uno de los problemas fundamentales planteados al integrar una zona de libre comercio es evitar que países no miembros se favorezcan indebidamente de la disminución de aranceles que los miembros de la zona negociaron.

Por ello, para asegurar que México, Canadá y Estados Unidos sean efectivamente los únicos beneficiarios directos de las concesiones arancelarias negociadas en el TLCAN, fue necesario definir reglas de origen.

En el TLCAN no existe una regla de origen única para todos los bienes. Por el contrario, el TLCAN establece para cada uno de los bienes clasificados en el Sistema Armonizado las especificaciones particulares que debe cumplir para ser considerados como originarios de América del Norte.

Estos requerimientos se refieren a los cambios en clasificación arancelaria, al valor de contenido regional u otras condiciones aplicables a los bienes y que deberán cumplirse necesariamente para que los bienes puedan ser considerados como originarios de la región.

Los bienes originarios son aquellos que se producen en la región o que han sido elaborados en su mayoría en la misma, con insumos regionales y que gozarán de las preferencias arancelarias descritas en el capítulo III del tratado (acceso a mercados).

Los insumos o bienes provenientes de cualquiera de los tres países se considerarán como regionales indistintamente del país parte de donde procedan.

Las disposiciones sobre reglas de origen contenidas en el Tratado se diseñaron con tres propósitos:

- a) asegurar que las ventajas del Tratado se otorguen sólo a bienes producidos en la región de América del Norte y no a bienes que se elaboren total o en su mayor parte en otros países;
- b) establecer reglas claras para que su aplicación, tanto por los exportadores como por las autoridades, arroje resultados previsibles; y
- c) reducir los obstáculos administrativos para los importadores, exportadores y productores que realicen actividades comerciales dentro del marco del Tratado.

Conviene detenerse un momento en el primero de los propósitos antes mencionados. ¿Porqué se requiere que los componentes no provenientes de la región sean objeto de una

transformación sustancial en la región para que el bien final goce de las preferencias del TLCAN?

La respuesta puede plantearse desde la necesidad de que el proceso se lleve a cabo dentro de cualquier país miembro del TLCAN para así obligar a los países Parte a procesar los productos dentro de la región, y los beneficios queden dentro de la misma. Por lo que toca al acceso al mercado de los Estados Unidos de bienes mexicanos que tienen componentes no regionales, México sólo se beneficiará de las preferencias arancelarias acordadas si los componentes no regionales son combinados con una cantidad sustancial de componentes mexicanos o si son objeto de un proceso sustancial en México para acceder a los beneficios arancelarios del Tratado. Si, por el contrario, las reglas de origen no establecieran ciertas limitaciones en este sentido, México no obtendría beneficio alguno, y se convertiría en un simple punto de paso hacia Estados Unidos para bienes de fuera de la región.

Así, las reglas de origen, al establecer requisitos de contenido regional, constituirán un instrumento eficaz para promover el desarrollo de la industria de la región y fomentar el surgimiento y crecimiento de proveedores eficientes en México, los Estados Unidos y Canadá.

Requisitos de contenido regional menores ciertamente podrían favorecer el desarrollo de operaciones mínimas de ensamble a partir de componentes no regionales. Sin embargo, no arrojarían beneficios sustanciales en términos de una mayor y más eficiente producción en la región.

El establecer sólo reglas de origen mínimas también tendría inconvenientes importantes. Ello facilitaría el acceso de casi cualquier bien de Estados Unidos al mercado

mexicano. En este caso, el no imponer restricciones al uso de componentes o insumos no regionales significaría, de hecho, que México abriría su mercado no sólo a los Estados Unidos y Canadá, sino también al resto del mundo, ya que bastaría que los productores de otros países realizaran un procesamiento mínimo en los Estados Unidos y Canadá para gozar de las preferencias ofrecidas por México. México, por su parte, no recibiría beneficio alguno del resto del mundo a cambio de extenderle las preferencias negociadas con Estados Unidos y Canadá.

Es importante no perder de vista que el TLCAN no obliga a ningún productor a cumplir con las reglas de origen para poder exportar sus bienes a cualquiera de las Partes. Las reglas de origen son la condición que debe cumplirse para tener derecho a las preferencias arancelarias negociadas por los tres países. Sin embargo, todos los productores de los tres países conservan la opción de no cumplir dichas reglas y seguir exportando fuera del TLCAN. No se crea, ténganse reglas o no, obligación alguna de importar de los Estados Unidos o de Canadá.

a. Bienes originarios

Las reglas de origen, se dividen en tres reglas generales;

a) Bienes totalmente obtenidos o producidos en la región.

La determinación de origen para este tipo de bienes es muy sencilla, ya que el artículo 401 inciso (a) establece que se considerarán como originarios aquellos bienes que sean

obtenidos en su totalidad o producidos enteramente en la región. A fin de determinar lo anterior, el artículo de definiciones del capítulo IV establece la descripción de estos bienes⁹.

b) Bienes elaborados totalmente con materiales originarios.

La determinación del origen para este tipo de bienes se establece en el artículo 401 (c) estableciendo que serán originarios aquellos bienes que se produzcan enteramente en territorio de las Partes, a partir exclusivamente de materiales originarios.

De este modo, para que el bien califique como originario dentro de esta regla, deberán cumplirse dos condiciones:

- i. que el proceso de producción del bien se lleve a cabo totalmente en la región, esto es, en alguno de los tres países Parte, y
- ii. que los materiales utilizados en su producción sean considerados por sí mismos como originarios.

⁹ Artículo 415; Bienes totalmente obtenidos o producidos en la región: "(a) minerales extraídos en territorio de una o más de las Partes; (b) bienes vegetales, tal como se definen esos bienes en el Sistema Armonizado, cosechados en territorio de una o más de las Partes; (c) animales vivos, nacidos y criados en el territorio de una o más de las Partes; (d) bienes obtenidos de la caza o pesca en territorio de una o más de las Partes; (e) bienes (peces, crustáceos, y otras especies marinas) obtenidos del mar por barcos registrados o matriculados por una de las Partes y que lleven su bandera; (f) bienes producidos a bordo de barcos-fábrica a partir de los bienes identificados en el inciso (e) siempre que tales barcos fábrica estén registrados o matriculados por alguna de las Partes y lleven su bandera; (g) bienes obtenidos por una de las Partes o una persona de una de las Partes del lecho o del subsuelo marino fuera de las aguas territoriales, siempre que una de las Partes tenga derechos para explotar dicho lecho o subsuelo marino; (h) bienes obtenidos del espacio extraterrestre, siempre que sean obtenidos por una de las Partes o una persona de una de las Partes, y que no sean procesados en un país que no sea Parte; y (i) desechos y desperdicios derivados de: (i) producción en territorio de una o más de las Partes; o (ii) bienes utilizados, recolectados en territorio de una o más de las Partes, siempre que dichos bienes sean utilizados sólo para la recuperación de materias primas; y (j) bienes producidos en territorio de una o más de las Partes exclusivamente a partir de los bienes mencionados en los incisos (a) a (i) inclusive, o de sus derivados, en cualquier etapa de su producción".

c) Bienes elaborados con materiales no originarios

Cuando la elaboración de los bienes incluye total o parcialmente la incorporación de insumos que no son originarios, la determinación de origen resulta sustancialmente más compleja. Por ejemplo, una computadora ensamblada en México a partir de tarjetas ensambladas en Canadá y Taiwan, microprocesadores producidos en Japón y diseñada en Estados Unidos, ¿debe ser considerada como originaria? Esta pregunta, desde luego no es fácil de responder. Más aún, sería imposible dar una respuesta suficientemente general que incluyera no sólo a las computadoras, sino también al resto de los bienes electrónicos, o a la totalidad de los bienes elaborados en la región.

En respuesta a esta problemática, se elaboró el Anexo 401, el cual contiene las reglas de origen que aplican de manera específica a cada uno de los bienes descritos en el Sistema Armonizado. El diseño de las reglas se basó en el cambio en clasificación arancelaria a nivel de 6 dígitos, identificando aquellos componentes esenciales en la elaboración de cada bien. El objetivo que se persiguió en este proceso fue el de asegurar que estos componentes esenciales se elaboraran en la región, permitiendo la importación de aquellos componentes de menor importancia para el bien.

De esta manera, el inciso (b) del Artículo 401 requiere que cada uno de los materiales no originarios que se utilicen en la producción sufran un cambio de clasificación arancelaria descrito en el Anexo 401. Esto es, aquellos componentes que sufrirían únicamente una transformación muy simple o nula al ser incorporados en el bien final, deberán ser originarios de la región. Por otro lado, aquellos componentes que serán transformados sustancialmente al ser incorporados en el proceso productivo del bien final, podrán ser importados de fuera de la región.

Para algunos bienes en los cuales no fue posible diseñar un cambio en clasificación arancelaria hasta el nivel de 6 dígitos, se crearon fracciones arancelarias a nivel de 8 dígitos, comunes a los tres países, donde fue posible delimitar los componentes esenciales de bienes como los electrodomésticos y la mayoría de los bienes electrónicos, permitiendo así el diseño de reglas de origen fácilmente administrables.

A pesar de estos esfuerzos, no fue posible diseñar reglas basadas estrictamente en cambio en clasificación arancelaria para algunos bienes. Tal es el caso, por ejemplo, del sector automotriz. Para estos bienes la determinación de origen estará basada, además de un cambio en clasificación arancelaria, en el cumplimiento de un requisito de contenido regional.

El Artículo 402 explica las diferentes alternativas existentes para cumplir con el requisito de contenido regional. El párrafo 1 dispone que el productor podrá elegir entre dos alternativas de cálculo: el método de valor de transacción y el método de costo neto. Sin embargo, el primero no podrá ser utilizado para el caso de automotriz, calzado y aquellos casos donde el valor de transacción del bien exportado no sea aceptable para la aduana del país importador. Estas excepciones se describen en el párrafo 5 del mismo Artículo.

El método de valor de transacción se describe en el párrafo 2 del Artículo 402, de la siguiente manera:

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

donde:

CR es el valor de contenido regional expresado como porcentaje;

VT es el valor de transacción del bien; y

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

El valor de transacción del bien está determinado con base en el Código de Valoración Aduanera del GATT, el cual describe disciplinas universales para la valoración de los bienes. México es un signatario reciente de este código. El valor de los materiales no originarios se determinará también bajo los mismos principios establecidos en el código.

Este método resulta de fácil aplicación, ya que el productor no tiene que realizar costosos cálculos contables. La única información que debe tener disponible, es el precio de su bien de exportación y la suma de los materiales no originarios adquiridos directamente por él. Sin embargo, en aquellos casos en los cuales el valor de transacción no refleje el valor real del bien, como podría ser el caso en algunas transacciones entre partes relacionadas, se requiere un método alternativo.

El método de costo neto está basado, no en el precio del bien de exportación, sino en una reconstrucción de sus costos. El párrafo 3 del Artículo 402 describe este método de la manera siguiente:

$$CR = \frac{CN - VMN}{CN} \times 100$$

donde:

CR es el valor de contenido regional expresado como porcentaje;

CN es el costo neto del bien, y

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

El costo neto de un bien se define como el costo total del bien menos gastos de promoción de ventas, comercialización, costos por servicios posteriores a la venta, costos de embarque y empaque, y costos financieros no admisibles incluidos en el costo total del bien

Para propósitos de cálculo de costo neto de un bien, el párrafo 8 del Artículo 402 explica que el productor podrá utilizar diferentes mecanismos para llegar a la determinación del costo neto del bien.

b. Otras disposiciones auxiliares para conferir origen

En el anexo 401 se presentan los requisitos fundamentales para conferir origen regional a la totalidad de los bienes. Sin embargo, para algunos casos en los cuales los bienes no cumplen con los requisitos establecidos en dicho anexo, se presentan cinco instancias adicionales que permitirán calificar a algunos de estos bienes como originarios de la región.

a) Bienes desensamblados y bienes clasificados junto con sus partes.

Existen algunos bienes que se encuentran clasificados en el Sistema Armonizado en la misma clasificación arancelaria que sus partes. De igual manera, cuando se importan todas las partes de un bien sin ensamblar, éstas se clasifican en el mismo lugar que el bien

ensamblado. Para estos bienes, el cambio en clasificación arancelaria es, por definición, imposible de lograr.

El inciso (d) del artículo 401 prevé estos casos y dispone que, con excepción de las prendas de vestir, estos bienes podrán calificar como originarios si cumplen con un requisito de contenido regional de 50 por ciento con base en el método de costo neto o de 60 por ciento con base en el método de valor de transacción.

b) Declaración de materiales intermedios

El párrafo 10 del Artículo 402 prevé circunstancias en las cuales productores verticalmente integrados, podrían encontrarse en desventaja frente a productores menos integrados. Esto podría suceder cuando un productor integrado utiliza un insumo de fabricación propia que a su vez contiene materiales no regionales. En el caso en que se utilice este material de fabricación propia en la elaboración de un bien sujeto a un requisito de contenido regional, el productor podría acumular únicamente aquella proporción del material correspondiente a los insumos y procesamientos llevados a cabo en la región. Por otro lado, un productor con menor integración vertical que comprara este material a otro proveedor, podría incluir el total del valor del material en su contabilidad de contenido regional, siempre y cuando el material calificara como originario.

Debido a estas circunstancias, este Artículo permite a un productor designar a un material de fabricación propia como material intermedio, esto es, contabilizarlo de manera equivalente a haberlo comprado de un proveedor independiente. Sin embargo, con objeto de impedir que existan abusos de esta disposición, el productor solamente podrá declarar materiales intermedios que estén sujetos a un requisito de contenido regional en el caso de que no utilice en su producción ningún otro material intermedio, sujeto también al requisito

de contenido regional. Esto es, al limitar el uso de materiales intermedios sujetos al requisito de contenido regional a una sola declaración en una cadena vertical de producción, se evita que el productor pudiera acumular un contenido regional excesivo a través de manipulaciones contables.

En el caso en que los materiales intermedios estén sujetos exclusivamente a un requisito de cambio en clasificación arancelaria, se permite declarar un número ilimitado de materiales intermedios, debido a que, en este caso, la determinación de origen del material será independiente del uso de técnicas contables.

Naturalmente, el productor designará materiales intermedios únicamente en el caso en el que dichos materiales sean considerados como originarios de acuerdo a su regla de origen correspondiente.

El valor de un material intermedio, como se explica en el párrafo 11 del mismo Artículo, estará determinado por el costo total de su producción y no podrá determinarse utilizando su valor de transacción. Debido a que los materiales intermedios tienen como objeto utilizarse a lo largo de la cadena productiva de un bien y no el ser comercializados, la determinación de su valor de transacción sería equívoca y difícil de obtener.

c) Acumulación

Como norma general, el productor que adquiere materiales de diversos proveedores considera estos materiales como totalmente originarios o no originarios, dependiendo cual sea el caso, con miras a determinar el origen de su bien final. Sin embargo, el Artículo 404 prevé el caso donde el productor puede acumular el procesamiento llevado a cabo por sus

proveedores como si fuera propio, siempre y cuando ese procesamiento sea llevado a cabo en el territorio de alguna de las partes.

El objetivo de este Artículo es permitir al productor acumular, en caso de que así lo desee, producción regional incorporada en materiales no originarios adquiridos dentro de la zona. De otra manera, el productor tendría que considerar como cero el valor regional de los materiales no originarios.

En caso de elegir la alternativa de Acumulación, el productor no podrá utilizar la fórmula de valor de transacción para calcular el valor del contenido regional de su bien final (párrafo 5(e) del Artículo 402). Asimismo, el productor considerará la producción de sus proveedores como propia en relación a las restricciones impuestas a la designación de materiales intermedios en el párrafo 10 del artículo 402; esto es, no podrá designar un material intermedio sujeto al requisito de contenido regional si se utilizó en su elaboración otro material intermedio sujeto al mismo requisito.

d) De Minimis

Si bien es cierto que la utilización de reglas elaboradas con base en el cambio en clasificación arancelaria resulta de fácil aplicación, no menos cierto es que estas reglas puedan resultar, en ocasiones, demasiado tajantes. Esto es, un bien podría ser descalificado como originario por el hecho de que un porcentaje muy pequeño de sus insumos no cumpla con el requisito establecido en la regla aplicable a este bien en el Anexo 401.

El Artículo 405 da respuesta a estos casos estableciendo que si estos materiales no exceden del 7 por ciento del valor del bien, éste podrá ser considerado como originario. Este

Artículo aplicará a la gran mayoría de los bienes, con algunas excepciones, descritas en los párrafos 3 y 4 del mismo.

Cabe resaltar que esta disposición está diseñada para el caso en que menos del 7 por ciento de los materiales utilizados no cumplen con la regla de origen y no, simplemente para poder mezclar 93 por ciento de un bien originario con 7 por ciento del mismo bien proveniente de fuera de la región.

e) Materiales y bienes fungibles

Los bienes fungibles o materiales fungibles se definen como bienes o materiales que son intercambiables para efectos comerciales y cuyas propiedades son esencialmente idénticas.

Cuando un productor utiliza materiales fungibles tanto originarios como no originarios sin poderlos diferenciar físicamente a un costo razonable, en lugar de considerarlos como no originarios en su totalidad, el artículo 406 le permite determinar el origen de estos materiales con base en alguno de los métodos de manejo de inventarios señalados en las Reglamentaciones Uniformes. Estos métodos incluyen, entre otros, Primeras Entradas, Primeras Salidas y Ultimas Entradas, Primeras Salidas.

De la misma manera, el productor de bienes fungibles podrá identificar contablemente los bienes exportados con objeto de determinar su origen.

c. Otras disposiciones

Los Artículos 407, 409 y 410 establecen el tratamiento de los bienes entregados junto con el bien a exportar al que se le está determinando el origen.

a) Accesorios, refacciones y herramientas

El Artículo 407 establece el tratamiento que se les debe dar a éstos en la determinación de origen del bien con el cual son entregados. El Artículo señala que éstos no deben tomarse en cuenta al determinar si el bien satisface el cambio en clasificación arancelaria correspondiente. Sin embargo, si dicho bien está sujeto al requisito de contenido regional, estos accesorios, refacciones o herramientas deberán tomarse en cuenta en la contabilidad de contenido regional.

b) Envases y materiales de empaque para venta al menudeo

El Artículo 409 señala que los envases y materiales de empaque para venta al menudeo no deben tomarse en cuenta al determinar si un bien satisface un requisito de cambio en clasificación arancelaria. Sin embargo, si dicho bien está sujeto a un requisito de contenido regional, estos envases y materiales de empaque deberán tomarse en cuenta en la contabilidad de contenido regional.

c) Contenedores y materiales para embarque

El Artículo 410 determina que los contenedores y materiales de empaque en los cuales el bien es empacado para su transportación no deben tomarse en cuenta para la determinación de origen ya sea en el caso de que el bien esté sujeto a un requisito de cambio en clasificación arancelaria o a un requisito de contenido regional.

d) Transbordo

De acuerdo al Artículo 411, un bien no se considerará como originario si es objeto de cualquier operación fuera de la región, excepto de descarga, recarga o cualquier otro movimiento necesario para mantenerlo en buena condición o transportarlo a territorio de una de las Partes.

e) Operaciones que no califican

El Artículo 412 describe aquellas operaciones que no son suficientes para considerar a un bien como originario. Tal es el caso, por ejemplo, de una simple disolución en agua u otra sustancia que no altere materialmente las características de un bien.

2. Cumplimiento de las reglas de origen

El productor o exportador que desee obtener un beneficio dentro del Tratado deberá cumplir con las disposiciones mencionadas anteriormente. Esto implica un esfuerzo adicional dentro de la administración de cada empresa o fábrica para poder cumplir con la regla de origen. El TLCAN fue diseñado de manera tal que el usuario del mismo no tenga que recorrer todo el Tratado. En cada caso, el productor o exportador deberá estudiar el Capítulo IV y en forma paralela conocer la clasificación arancelaria del bien final y de los materiales utilizados en la producción de su bien. Con esto el usuario localizará su fracción dentro del Anexo 401 del TLCAN, y así sabrá cual es la regla de origen que le corresponde.

Si el bien finalmente cumplió la regla de origen, el productor o exportador deberá de llenar un certificado de origen y por lo tanto tendrá que saber los derechos y obligaciones que nacen del mismo y del Capítulo V, ya que es importante que los usuarios tengan

conocimiento del Tratado, este tema será ampliamente explicado en el punto 5, 6 y 7 de este mismo capítulo.

3. Preferencia arancelaria

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte en su capítulo III, trato nacional y acceso a los mercados, establece disposiciones generales sobre el comercio de bienes de los tres países miembros del TLCAN. Estas disciplinas cubren a todos los sectores productivos.

Es importante mencionar que lo establecido en el Tratado de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos en relación al calendario de desgravación arancelaria seguirá aplicando como se acordó, de manera que todo el comercio entre estos dos países estará libre de impuestos en 1998.

Para la mayor parte del comercio de bienes entre Mexico-Estados Unidos y México-Canada la desgravación arancelaria se dará de manera inmediata o gradual, esto quiere decir que no existe un plazo único para la eliminación de aranceles a bienes originarios de América del Norte. El Tratado establece un programa de eliminación gradual del arancel aduanero para cada producto específico y para cada país al que se pretende importar.

La única manera para tener derecho a estos beneficios es en primer lugar cumplir con la regla de origen correspondiente al bien o producto que se desee importar. Para saber que regla de origen le corresponde al bien será necesario establecer con exactitud la clasificación arancelaria del mismo conforme al anexo 401 del TLCAN, basada en el Sistema Armonizado, posteriormente según la Tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación (TIGI) y en base a su clasificación tendrá el impuesto correspondiente a pagar por la importación de dicho bien.

El ámbito general de la negociación de acceso a los mercados está determinada por artículo XXIV del GATT, el cual establece los requisitos que deben cumplir los países miembros del GATT que deseen formar una área de libre comercio.

De acuerdo al artículo XXIV, los países miembros del GATT que establezcan una zona de libre comercio deben eliminar en forma general las barreras arancelarias y no arancelarias a su comercio mutuo: "Se entenderá por zona de libre comercio, un grupo de dos o más territorios aduaneros entre los cuáles 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 dicha zona de libre comercio."

La estructura general del capítulo está dictada por el amplio mandato del artículo XXIV.8 de GATT, antes citado. Así, el capítulo consta de:

- trato nacional
- aranceles
- barreras no arancelarias
- consultas
- definiciones

Los temas tratados en el capítulo de trato nacional y acceso a mercados se mencionarán de manera general ya que el desarrollo de éste se aleja de los objetivos planteados en éste trabajo. Aun así, considero importante tener una noción general del contenido del capítulo III.

Una gran parte del capítulo de acceso a mercados establece los principios acerca de la eliminación de barreras arancelarias. Este punto se puede dividir en dos temas principales:

- A. Principios generales de desgravación arancelaria; y
- B. Mecanismos de exención de aranceles.

Respecto al punto A, el precepto fundamental del TLCAN en esta materia está contenido en el artículo 302: "No incrementar ningún arancel aduanero existente sobre bienes originarios, no adoptar ninguno nuevo, y eliminar los existentes de acuerdo a las listas de cada país". Este precepto está acompañado por una definición amplia de arancel aduanero, a fin de evitar la aplicación futura de nuevos impuestos a la importación: "Arancel es cualquier cargo impuesto en conexión con la importación, con las siguientes excepciones: impuestos internos tipo IVA, cargos anti-dumping, derechos aduaneros, y primas recaudadas sobre bienes importados como resultado de la administración de un sistema de subasta de permisos".

La desgravación arancelaria acordada en el TLCAN abarca a todos los productos de los tres países ¹⁰. Es decir, todos y cada uno de los productos incluidos en las tarifas de importación de los tres países quedarán exentos de arancel a la conclusión de los periodos de transición acordados, siempre y cuando sean comerciados al amparo de las reglas del TLCAN.

¹⁰ La única excepción a este precepto es el comercio de productos avícolas y lácteos entre México y Canadá, sobre el cual ambos países conservan la facultad de establecer aranceles.

Lo anterior no significa, sin embargo, que todos los distintos regímenes arancelarios existentes queden sujetos a las reglas del TLCAN. La desgravación arancelaria acordada en el TLCAN tiene los siguiente alcances:

- a) Sólo los productos originarios de la región, definidos conforme los principios del capítulo IV, reglas de origen, están sujetos a las reglas de desgravación del TLCAN;
- b) Los tres países conservan su capacidad de alterar libremente otros aranceles, tales como:
 - i. sus aranceles de nación mas favorecida ¹¹, y
 - ii. otros aranceles preferenciales (por ejemplo, los aranceles ALADI para México, y los aranceles del Sistema General de Preferencias¹², para los Estados Unidos;
- c) Los aranceles de los países miembros del TLCAN respecto a terceros países no se incrementan como resultado de la formación de la zona de libre comercio. De esta manera, conforme al artículo XXIV.5 de GATT, se respetan los derechos de terceros países miembros del GATT;

¹¹ Existen algunas excepciones a este principio para un número limitado de productos electrónicos, para los cuáles México, Estados Unidos y Canadá se comprometieron a mantener aranceles comunes hacia terceros países.

¹² El Sistema General de Preferencia es un esquema mediante el cual los Estados Unidos de América otorgan preferencias arancelarias a los países en desarrollo, a fin de aumentar los ingresos de exportación de estos y promover la entrada libre de arancel a las manufacturas, semimanufacturas y ciertos productos agrícolas, pesqueros e industriales primarios. El 1° de enero de 1976 entro en vigor el S.G.P. con lo cual Estados Unidos se convirtió en una de los últimos 26 países industrializados que conceden preferencias al mundo en desarrollo. Estas preferencias tenían una vigencia de hasta el 4 de julio de 1993 con una prorroga de 8 meses.

d) Los países miembros no se extienden entre sí por principio las preferencias arancelarias negociadas con terceros países, preferencias tales como:

i. los aranceles ALADI en el caso de México, y

ii. los aranceles FTA en los casos de Estados Unidos y Canadá.

Los tres países acordaron eliminar los aranceles sobre su comercio mutuo de acuerdo a cuatro modalidades básicas de desgravación:

A: Desgravación inmediata

(los bienes en esta categoría estarán libres de arancel a la entrada en vigor del TLCAN);

B: Desgravación en 5 etapas anuales iguales

(los bienes en esta categoría estarán libres de arancel al inicio del quinto año de vigencia del TLCAN);

C: Desgravación en 10 etapas anuales iguales

(los bienes en esta categoría estarán libres de arancel al inicio del décimo año de vigencia del TLCAN); y

C+: Desgravación en 15 etapas anuales iguales

(los bienes en esta categoría estarán libres de arancel al inicio del decimoquinto año de vigencia del TLCAN).

Adicionalmente, la desgravación de algunos productos (alrededor del 10% del total) procederá de acuerdo a otras fórmulas distintas.

El propósito general en materia de desgravación arancelaria fué la determinación de las categorías de desgravación aplicadas por cada uno de los países para cada uno de los productos. Los objetivos fundamentales de México en esta negociación arancelaria fueron cuatro:

- a) reflejar en los calendarios de desgravación pactados la asimetría existente entre los niveles de desarrollo de México y Canadá y Estados Unidos;
- b) establecer plazos adecuados de ajuste para la completa apertura del mercado nacional a la competencia de los productos de Estados Unidos y Canadá;
- c) obtener máximos beneficios de acceso de las exportaciones mexicanas a los Estados Unidos y Canadá, y
- d) evitar una desgravación más rápida de los bienes que de los materiales utilizados en su producción, a fin de mantener así la congruencia en cadenas productivas.

Respecto al punto B, mecanismos de exención de aranceles, es importante explicar que en la apertura de la economía mexicana durante los años ochenta consistió en crear diversos programas de exención de aranceles sobre insumos importados utilizados para la exportación.

La elevada protección entonces imperante a la industria nacional generaba un fuerte sesgo anti-exportador en el aparato productivo, ya que las empresas exportadoras no podían

contar con insumos a precios y calidad internacionalmente competitivos. Por ello, dichos programas entre los que destacan el programa PITEX y el Programa de la Industria Maquiladora han jugado un importante papel en el desarrollo de una planta exportadora no tradicional, al dar acceso a los exportadores mexicanos a insumos de calidad y precio internacionales.

En vista de lo anterior, se plantearon diversos objetivos de gran importancia:

- a) **Preservar los mecanismos de importación temporal, base del funcionamiento de los esquemas maquilador y PITEX,**
- b) **acordar períodos de transición suficientes para adecuar los esquemas maquilador y PITEX a las condiciones de libre comercio, y**
- c) **negociar reglas de origen equilibradas entre el aliciente al uso de insumos regionales y la flexibilidad para utilizar insumos no regionales en sectores donde la industria de América del Norte no es abastecedor competitivo.**

La otra gran parte del capítulo de acceso a mercados establece los principios acerca de la eliminación de barreras no arancelarias.

A diferencia de las barreras arancelarias, las barreras no arancelarias pueden adoptar muy diversas formas. Toda la gama de reglamentaciones aplicadas por un país sobre el comercio interno y exterior de mercancías puede, potencialmente, ser aplicada en formas que desalienten el comercio internacional.

Las normas sanitarias y requisitos técnicos, en particular, pueden ser una fuente importante de barreras no arancelarias, ya que su uso inapropiado puede dar lugar a diversas formas de discriminación contra las mercancías importadas. De ahí que el establecimiento de disciplinas en esta materia revista gran importancia para asegurar un adecuado acceso al mercado en la zona de libre comercio.

Por ello, dichas normas y requisitos son objeto de un tratamiento independiente en el TLCAN, en el capítulo IX y VII-B, los cuales establecen diversas disciplinas para asegurar su adecuada aplicación.

El capítulo de acceso a los mercados, por su parte, procura la eliminación de barreras no arancelarias potenciales mediante disposiciones relativas a los siguientes temas:

A. Trato nacional.

El Trato no discriminatorio o nacional (Artículo. 301) es una disciplina fundamental para evitar la aplicación y surgimiento de barreras no arancelarias injustificadas. Los tres países acordaron incluir en el capítulo de acceso al mercado un principio de no discriminación contra las mercancías importadas. Este principio se encuentra en el artículo III del GATT, el cual quedó explícitamente incorporado al texto del Tratado: "Los productos del territorio de toda parte contratante importados en territorio de cualquier otra parte contratante no deberán recibir un trato menos favorable que el concedido a los productos similares de origen nacional..."

El principio anterior reviste gran importancia, ya que en la práctica, un gran número de barreras no arancelarias se dan a través del establecimiento de condiciones para la venta o uso de las mercancías importadas más restrictivas que las aplicadas a las nacionales.

El principio de trato no discriminatorio no constituye una obligación absoluta de los países miembros. Bajo ciertas circunstancias específicas, éstos conservan el derecho de violar el principio de trato no discriminatorio a las mercancías importadas. Cada uno de los países se reservó la posibilidad de mantener ciertas excepciones, como por ejemplo aquellos casos en los que las disciplinas del TLCAN no son aplicables (por ejemplo, cuando el apego al principio de trato no discriminatorio impediría a uno de los países proteger la salud de su población. Estas excepciones están contempladas en el artículo XX del GATT).

B. No restricciones a la importación y a la exportación.

Las restricciones cuantitativas o prohibiciones a la importación o a la exportación son las barreras no arancelarias por excelencia. A fin de evitar su aplicación, los tres países acordaron incorporar al texto del capítulo de acceso a los mercados, el artículo XI del GATT: "Ninguna parte contratante impondrá ni mantendrá, aparte de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas, prohibiciones ni restricciones a la importación de un producto del territorio de otra parte contratante o a la exportación o a la venta para la exportación de un producto destinado al territorio de otra parte contratante, ya sean aplicadas mediante contingentes, licencias de importación o de exportación, o por medio de otras medidas."

La prohibición de restringir o prohibir las importaciones o las exportaciones no constituye una obligación absoluta de los países miembros. Estos conservan el derecho, bajo ciertas circunstancias específicas, de restringir o prohibir la importación o exportación de mercancías dentro de la región de libre comercio. Estas excepciones son fundamentalmente de cuatro tipos:

- a) El propio artículo XI del GATT preve ciertas circunstancias bajo las cuáles se considera admisible la imposición de controles a la importación o a la exportación: la escasez aguda de alimentos u otros productos esenciales, o la restricciones necesarias para aplicación de normas de control de calidad, etc;
- b) En el Anexo 303.1 los tres países se reservaron el derecho de conservar ciertas restricciones a la importación y a la exportación. Así, por ejemplo, en respuesta a la demanda de la industria nacional, México se reservó el derecho a restringir o a prohibir durante diez años la importación de ciertos tipos de maquinaria usada;
- c) El TLCAN establece ciertas circunstancias bajo las cuales las disciplinas generales del Tratado no se consideran aplicables. Algunas de estas circunstancias están contempladas en el artículo XX del GATT, el cual establece que siempre que no se apliquen en forma arbitraria o injustificable, nada impedirá que un país miembro aplique restricciones al comercio internacional necesarias, por ejemplo, para:
- proteger la salud pública,
 - proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales,
 - proteger los tesoros nacionales de valor artístico, histórico o arqueológico, etc; y
- d) Los anexos sectoriales de este Capítulo, así como otros capítulos de la parte de comercio de bienes, contienen algunas otras excepciones al principio anterior. Así, por ejemplo, en el anexo automotriz, México conserva la facultad de

imponer restricciones a la importación de automóviles usados durante un plazo de 25 años.

- C. No impuestos a la exportación;
- D. Otras medidas sobre la exportación;
- E. Eliminación de derechos aduaneros;
- F. Disciplinas sobre marcado de origen;
- G. Reconocimiento de productos distintivos; y
- H. Disciplinas sobre ventas internas de vinos y licores.

Estos son a grandes rasgos los temas de acceso a los mercados correspondientes a la eliminación de barreras no arancelarias.

4. Certificación de las reglas de origen

Después de establecer cuáles son las reglas de origen en el TLCAN y su cumplimiento, es necesario analizar la certificación de las mismas y las consecuencias jurídicas que esto conlleva dentro del TLCAN.

El capítulo de procedimientos Aduaneros describe los procedimientos generales que deberán seguirse a fin de certificar que los productos cumplen con las reglas de origen y, por ende, recibir el correspondiente trato arancelario preferencial, así como los procedimientos que deben seguir las autoridades aduaneras para verificar el origen certificado por los exportadores o productores de los bienes.

Este capítulo también contempla disposiciones relativas a la obtención de dictámenes anticipados emitidos por la autoridad aduanera del país importador a los importadores, exportadores y productores que deseen saber la aplicación o interpretación de las reglas a casos específicos.

Así mismo, se contemplan los medios de defensa con que cuentan los particulares en contra de las resoluciones emitidas por la autoridad del país importador. Finalmente, este capítulo describe también los mecanismos de cooperación y consulta en materia aduanera y de reglas de origen que se llevarán a cabo entre los tres países, así como un mecanismo de solución de controversias entre las Partes, previo al mecanismo general del Tratado.

Se establece un certificado de origen¹³ común con objeto de certificar que un bien que se exporte de uno de los países de la región a otro, califica como un bien originario y tiene

¹³ Las reglas principales sobre el certificado de origen se establecen en el capítulo V del TLCAN (procedimientos Aduanales) y en las reglamentaciones uniformes del capítulo V se acordó el formato, el instructivo de llenado y demás reglas específicas del mismo.

derecho a recibir el trato arancelario preferencial. El certificado será el mismo en los tres países, el cual estará en los tres idiomas pero deberá ser llenado en el idioma que elija el exportador, debiendo el importador proporcionar una traducción si se lo requiere la autoridad.

El certificado de origen deberá contener la información necesaria relacionada con el producto que se exporta y que permita determinar si el bien es originario, como la relativa a su clasificación arancelaria, descripción del bien, regla de origen que le corresponda, etc.

El certificado podrá amparar una sola importación/exportación del bien de que se trate, o varias importaciones/exportaciones de bienes idénticos que se vayan a realizar en un periodo determinado, mismo que no podrá exceder de un año. Cabe señalar que el certificado tiene validez por un periodo de cuatro años a partir de la fecha de su firma, esto es, el periodo dentro del cual la autoridad del país importador deberá aceptarlo.

El exportador del bien es el responsable de la emisión del certificado de origen, mismo que puede estar basado en su propio conocimiento del bien o en otro certificado expedido por el productor del bien.

El exportador deberá proporcionar el certificado de origen al importador que solicite trato arancelario preferencial y deberá proporcionar una copia del certificado cuando lo solicite la autoridad aduanera del exportador. No se requerirá entregar una copia del certificado a la autoridad del país importador, pero deberá conservarse en caso de que se le requiera.

En importaciones comerciales o no comerciales cuyo valor no exceda de mil dólares, o su equivalente, no se requerirá el certificado de origen, siendo que en las importaciones

comerciales la certificación podrá hacerse en la factura comercial si así lo requiere el país importador.

Con el llenado del certificado de origen tanto el productor, exportador e importador deberán cumplir las obligaciones contempladas dentro del TLCAN.

5. Derechos y obligaciones del exportador, productor e importador

a. Exportador y productor

El exportador deberá darle al importador un certificado de origen para que éste, a su vez, pueda solicitar un trato arancelario preferencial.

El exportador podrá llenar el certificado con base en su propio conocimiento acerca de si el bien califica como originario; en una declaración por escrito hecha por el productor del bien; o en un certificado de origen llenado y firmado por el productor del bien.

El productor del bien puede llenar y firmar voluntariamente un certificado de origen. Sin embargo, para efectos de obtener los beneficios arancelarios del TLCAN el único certificado de origen válido será el expedido por el exportador del bien. Por ello, el certificado de un productor sólo servirá como fundamento para que el exportador del bien emita otro certificado, mismo que se entregará al importador para efectos de obtener los beneficios (a menos, claro está, que exportador y productor sean la misma persona).

La limitante anterior se debe a que el exportador es la última persona que tiene contacto con los bienes antes de que éstos se exporten a territorio de otro país miembro del TLCAN. Por ende, en el Tratado se le considera como el responsable de certificar su origen.

Los exportadores y productores que llenen y firmen un certificado de origen deberán conservar todos los registros relativos al origen del bien para el cual se solicitó trato arancelario preferencial, inclusive los referentes a: (i) la adquisición, los costos, el valor y el pago del bien que se exporte de su territorio, (ii) la adquisición, los costos, el valor y el pago de todos los materiales, incluso los indirectos, utilizados en la producción del bien que se exporte de su territorio, y (iii) la producción del bien en la forma en que se exporte de su territorio.

El exportador deberá facilitar la documentación anteriormente mencionada para que la autoridad pueda realizar una verificación de origen.

El exportador deberá entregar una copia del certificado origen cuando su autoridad competente lo requiera.

En el caso en que el exportador tenga razones para creer que el certificado tiene información incorrecta, deberá de notificar sin demora a toda persona a quien le dio un certificado de origen.

Cualquier error u omisión con respecto al certificado de origen será sancionado el exportador como se sanciona al importador.

b. Importador

Como ya se había mencionado el importador que solicite trato arancelario preferencial para un bien que califique como originario deberá declarar por escrito (en un pedimento de importación), con base en un certificado válido¹⁴, que el bien califica como originario, a su vez deberá de tener y conservar el certificado en su poder.

Un importador que solicite trato arancelario preferencial para un bien que se importe deberá conservar la documentación relativa a la importación del bien, incluyendo una copia del certificado.

El importador deberá de proporcionar una copia del certificado de origen llenado y firmado por el exportador, a la autoridad competente cuando ésta lo requiera, así como una traducción del certificado de origen.

Si el importador no cumple con todos los requisitos mencionados se le negará trato arancelario preferencial.

Cuando la autoridad determine que un certificado de origen es ilegible, defectuoso o no fue llenado conforme a el TLCAN deberá otorgar al importador un plazo no menor de 5 días hábiles para que proporcione una copia corregida.

¹⁴ Un certificado de origen válido es aquel certificado de origen llenado dentro de la región por el exportador y que cumple con todos los requisitos del capítulo V, de las reglamentaciones uniformes y del instructivo de llenado. Según definición de las reglamentaciones uniformes, publicadas en el Diario Oficial de la Federación con fecha 30 de diciembre de 1993, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como reglas de carácter general.

El importador deberá presentar sin demora una declaración corregida y pagar los aranceles correspondientes, cuando el importador tenga razones para creer que el certificado de origen contiene información incorrecta.

En caso de que no se haya solicitado un trato arancelario preferencial, y con posterioridad se sabe que el bien importado es originario, el importador podrá solicitar la devolución de los aranceles pagados en exceso, siempre que la solicitud del importador vaya acompañada de: (a) una declaración por escrito, manifestando que el bien calificaba como originario al momento de la importación; (b) una copia del certificado de origen; y (c) cualquier otra documentación relacionada con la importación del bien, según lo requiera esa Parte.

El Capítulo V de Procedimientos Aduanales contempla también el mecanismo para que lo declarado anteriormente pueda ser verificado por la autoridad. Es importante mencionar que la autoridad importadora es aquella que verifica al exportador o productor de la otra Parte, ya que la Parte afectada será la autoridad que deja de recibir los aranceles correspondientes que debería de haber pagado el importador.

6. Verificación de origen

Para determinar si las preferencias arancelarias otorgadas por el país importador han recaído en bienes efectivamente originarios de la región, la autoridad aduanera del país importador podrá verificar si los bienes que se hubieren importado a su territorio califican como originarios. Tal verificación podrá efectuarse mediante cuestionarios escritos dirigidos a los exportadores o a los productores en el país exportador, o bien mediante visitas de verificación a las instalaciones de los mismos, a fin de revisar sus libros y registros contables o sus instalaciones en donde se lleva a cabo la producción del bien.

Antes de efectuar una visita de verificación, la aduana del país importador deberá notificar por escrito su intención de llevarla a cabo tanto al exportador o productor del bien, como a la autoridad aduanera del país exportador, por lo menos con treinta días de anticipación. La visita no podrá realizarse sin el consentimiento expreso por escrito del exportador o del productor del bien. Si no se otorga su consentimiento, el país importador podrá negar el trato arancelario preferencial al bien que habría sido el objeto de la visita, lo que se tendrá como una determinación de origen.

Con el objeto de preservar las garantías otorgadas por la Constitución Mexicana, se incluyeron en este capítulo una serie de requisitos formales a los que deberá apegarse la aduana del país importador que pretenda llevar a cabo las verificaciones, así como el permitirle al exportador o productor visitado la designación de dos testigos que estén presentes durante el desarrollo de la visita.

El cumplimiento por el exportador o productor de los requisitos de las reglas de origen, como el de contenido de regional, se deberá hacer de conformidad con los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados que se apliquen en el territorio del país exportador. De esta manera, los productores de un país no tendrán que ajustarse a sistemas de contabilidad distintos para poder aplicar las reglas de origen y obtener trato preferencial.

La Parte que lleve a cabo la verificación, proporcionará al exportador o productor del bien sujeto a la verificación una resolución escrita en la que se determine si el bien califica como originario, la cual deberá incluir las conclusiones de hecho y el fundamento jurídico para llegar a esa determinación. Dicha resolución podrá ser recurrible ante la propia autoridad administrativa que la emitió o ante el poder judicial del país importador.

Se establece la obligación de las Partes de mantener la confidencialidad de la información comercial obtenida de la manera establecida en su propia legislación y sólo podrá darse a conocer a las autoridades responsables de la administración y aplicación de las resoluciones de determinación de origen, así como de asuntos aduaneros y de ingresos.

7. Dictámenes anticipados

Los dictámenes anticipados emitidos por las autoridades aduaneras del país importador tienen como principal objetivo reducir la incertidumbre tanto de los exportadores y productores como de los importadores de bienes respecto a sus transacciones comerciales internacionales.

Este capítulo extiende el concepto de dictámenes anticipados que ya existían en los Estados Unidos en asuntos de valoración en aduana o de clasificación arancelaria de los productos, estableciendo que la aduana del país importador deberá emitir dictámenes anticipados por escrito, previos a la importación de un bien a su territorio, a solicitud de un importador en su territorio o de un exportador o productor en territorio de otra de las Partes, principalmente en materia de:

- cambio en clasificación arancelaria
- valor de contenido regional, ya sea conforme al método de valor de transacción o al método de costo neto
- valoración en aduana
- asignación de costos para calcular el costo neto de un bien o el valor de un material, conforme a los métodos de asignación razonable de costos establecidos en las Reglamentaciones Uniformes

- origen de los bienes
- trato preferencial a bienes reimportados después de haber sido reparados o alterados exportados para reparación
- marcado de país de origen

La autoridad aduanera se compromete también a explicar de manera completa al solicitante las razones del dictamen anticipado cuando éste sea desfavorable para él.

La utilización de este recurso podrá ser también de gran conveniencia para el exportador o productor de bienes originarios ya que podrá basarse en el dictamen obtenido para mostrar a la autoridad, en caso de una verificación, el cumplimiento de origen de sus productos.

8. Revisión e impugnación de resoluciones de determinación de origen y de dictámenes anticipados

Un objetivo importante en la negociación de este capítulo, fue el de asegurar que exportadores y productores de cualquiera de los tres países recibiera el mismo tratamiento que los importadores del país al cual van destinados sus productos.

En este sentido, cada una de las Partes se comprometió a otorgar sustancialmente los mismos derechos de revisión e impugnación de resoluciones de determinación de origen y de dictámenes anticipados que dicte su autoridad aduanera, para los importadores en su territorio, a cualquier persona:

- quien llene y firme un certificado de origen que ampare un bien que haya sido objeto de una determinación de origen;

- cuyo bien haya sido objeto de una resolución de marcado de país de origen; o
- que haya recibido un dictamen anticipado.

Además de los procedimientos de defensa dispuestos en el Capítulo XVIII del Tratado, los productores y exportadores tendrán derechos de revisión e impugnación de por lo menos un nivel de revisión administrativa, independiente del funcionario o dependencia responsable de la resolución sujeta a revisión y revisión judicial o cuasi-judicial de la resolución o la decisión tomada al nivel último de la revisión administrativa, en concordancia con la legislación interna de cada país.

9. Reglamentaciones uniformes

El capítulo de reglas de origen contiene disposiciones de gran detalle técnico que pueden resultar, en ocasiones, altamente complejas. Una interpretación de estas disposiciones, especialmente si es hecha en conjunción por los tres países, sería de gran utilidad para los exportadores y productores que buscarán obtener las preferencias arancelarias que otorgará este Tratado.

Con esto en mente, a la fecha de entrada en vigor de este Tratado, los tres países pusieron en ejecución Reglamentaciones Uniformes referentes a la interpretación, aplicación y administración de reglas de origen, de todas las disposiciones del capítulo de procedimientos aduaneros y de otros asuntos relacionados con estos temas.

CAPITULO III
LAS REGLAS DE ORIGEN EN LA ASOCIACION
LATINOAMERICANA DE INTEGRACION Y EN EL
ACUERDO DE COMPLEMENTACION ECONOMICA
ENTRE MEXICO Y CHILE

LAS REGLAS DE ORIGEN EN LA ASOCIACION LATINOAMERICANA DE INTEGRACION Y EN EL ACUERDO DE COMPLEMENTACION ECONOMICA ENTRE MEXICO Y CHILE

A. Asociación latinoamericana de integración (ALADI)

1. Perfil general

Como resultado de las dificultades que enfrentaban las principales exportaciones latinoamericanas durante la década de los cincuenta, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) desarrolló estudios en los que proponía la creación de dos bloques económicos en América Latina; uno para los países centroamericanos y otro que, en principio, sólo contemplaba la participación de países sudamericanos.

Estos estudios llevaron a la firma del Tratado de Integración Económica Centroamericano, (MCCA) y a la suscripción del Tratado de Montevideo 1960, que originó a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC).

Los principales objetivos de este último Tratado fueron el establecimiento de una zona de libre comercio en un plazo de 12 años y, a largo plazo, la formación de un Mercado Común.

Para lograr estos objetivos el Tratado contaba con un programa de liberación integrado por:

- a) **Lista Común, que se formaría con la inclusión trianual de productos que serían totalmente liberados entre los países miembros.**

- b) **Listas Nacionales, en las que se incluían los productos que cada país negociaba anualmente y cuyas preferencias arancelarias, por aplicación de la cláusula de la nación más favorecida, se hacían extensivas a todos los demás países miembros de la Asociación.**

- c) **Listas Especiales, que se constituían con los productos para los que cada país miembro negociaba preferencias arancelarias exclusivamente a favor de cada uno de los países de menor desarrollo (Bolivia, Ecuador y Paraguay).**

- d) **Acuerdos de Complementación Sectorial, que incorporaban los productos de un sector industrial para los que se negociaban preferencias arancelarias entre algunos de los países miembros. Los derechos y obligaciones de estos acuerdos sólo se aplicaban entre los países participantes y las concesiones se extendían a los países de menor desarrollo de la Asociación.**

Para apoyar la aplicación de las concesiones pactadas en los distintos mecanismos del programa de liberación, el propio Tratado contenía disposiciones sobre la aplicación de cláusulas de salvaguarda, tanto para corregir desequilibrios de balanza de pagos, como para atender eventuales perjuicios graves en producciones nacionales, derivados de importaciones realizadas al amparo de concesiones arancelarias. Asimismo, la Asociación estableció, entre otras disposiciones, un régimen de origen y un protocolo para la solución de controversias.

Con base en este Tratado, que se aplicó de 1961 a 1980, el comercio entre los países miembros de ALALC pasó de 1,074 millones de dólares en 1961 a 21,382 millones en 1980.

Mientras tanto, el comercio de los miembros de ALALC con el resto del mundo pasó de 14,473 millones de dólares en 1961 a 162,352 millones en 1980¹⁵.

Esta etapa del proceso de integración permitió un incremento del intercambio comercial entre los países miembros, que puede considerarse como satisfactorio, en razón de los niveles iniciales de los intercambios comerciales del área; sin embargo, no se cumplieron los resultados esperados, sobre todo en función de la potencialidad de los mercados y por el hecho de no haberse concretado el funcionamiento de una Zona de Libre Comercio.

Las principales causas que originaron ese incumplimiento fueron la falta de acuerdo en las negociaciones para integrar la Lista Común, la disminución sustancial de las negociaciones para incluir productos en las listas nacionales, la suscripción del Acuerdo de Cartagena, en mayo de 1969, que originó al Grupo Andino y que prácticamente retiró de las negociaciones de la ALALC a Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela y al hecho de que los beneficios del comercio intrazonal habían favorecido en mayor medida a Argentina, Brasil y México.

a. Asociación latinoamericana de integración (ALADI)

Con la finalidad de reestructurar y continuar con los esfuerzos de integración realizados por la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, suscribieron el Tratado de Montevideo 1980, que instituye la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), cuyo objetivo principal es el de establecer a largo plazo y en forma gradual y progresiva un Mercado Común Latinoamericano.

¹⁵ Fuente: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Los propósitos principales del Tratado de Montevideo 1980 son:

- Fortalecer los lazos de amistad y solidaridad entre sus pueblos,
- Integrar la economía regional para acelerar su proceso de desarrollo económico y social a fin de asegurar un mejor nivel de vida para sus pueblos,
- Renovar el proceso de integración latinoamericano y a establecer objetivos y mecanismos compatibles con la realidad de la región,
- Aprovechar la experiencia positiva obtenida en la aplicación del Tratado de Montevideo del 18 de febrero de 1960,
- Asegurar un tratamiento especial para los países de menor desarrollo económico relativo,
- Impulsar el desarrollo de vínculos de solidaridad y cooperación con otros países y áreas de integración de América Latina, a fin de promover un proceso convergente que conduzca al establecimiento de un mercado común regional, y
- Contribuir a la obtención de un nuevo esquema de cooperación horizontal entre países en vías de desarrollo y sus áreas de integración, inspirado en los principios del derecho internacional en materia de desarrollo.

Los órganos de ALADI son: el Consejo de Ministros, integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores o por los Ministros encargados de los asuntos de ALADI en los países miembros; la Conferencia de Evaluación y Convergencia y el Comité de Representantes.

ALADI, con base en los niveles de desarrollo, reconoce tres categorías de países para la aplicación de tratamientos diferenciales en los mecanismos de liberación comercial: de menor desarrollo económico relativo (Bolivia, Ecuador y Paraguay); de desarrollo intermedio (Colombia, Chile, Perú, Uruguay y Venezuela); y, los restantes países (Argentina, Brasil y México).

Dentro de las funciones básicas de ALADI, el Tratado establece la promoción y regulación del comercio recíproco; la complementación económica y el desarrollo de acciones de cooperación económica que coadyuven a la ampliación de los mercados.

Para el cumplimiento de dichas funciones, los países de ALADI asumieron el compromiso de establecer un área de preferencias económicas por medio de acuerdos de alcance regional y acuerdos de alcance parcial.

Los acuerdos de alcance regionales son aquéllos en que participan todos los países miembros de la Asociación. Los acuerdos de alcance parcial son los que se pacten entre dos a más países, sin llegar al total de los miembros de la Asociación. En este último caso, los derechos y obligaciones sólo rigen entre los países participantes.

Los países miembros podrán recurrir a las cláusulas de salvaguardas para suspender, transitoriamente y en forma no discriminatoria, las preferencias pactadas, siempre que sea necesario restringir sus importaciones para corregir desequilibrios en sus balanzas de pagos, o cuando las importaciones de uno o varios productos, originarios de los países de la región, se realicen en cantidades o en condiciones tales, que causen o amenacen causar perjuicios graves a las correspondientes producciones nacionales.

Las salvaguardas por motivos de balanza de pagos, no podrán ser aplicadas a las importaciones originarias de los países de menos desarrollo económico relativo (Bolivia, Ecuador y Paraguay).

Con base en los compromisos de negociación del Tratado de Montevideo 1980, los países de ALADI han suscrito acuerdos de alcance regional donde los países, en general, se

otorgan preferencias arancelarias partiendo de una preferencia básica del 20% con grandes excepciones.

Por lo que se refiere a los acuerdos de alcance parcial, todos los países de ALADI han negociado acuerdos bilaterales o plurilaterales de esta naturaleza en los que han convenido preferencias arancelarias y eliminación de algunas restricciones no arancelarias para grupos limitados de productos.

En la concertación de estos acuerdos se ha seguido la negociación, que se realiza producto por producto, lo cual ha dado como resultado acuerdos limitados que no han permitido avanzar significativamente en el establecimiento de una zona de libre comercio en la región.

Algunos de los países de ALADI, fundamentalmente Argentina, Brasil y México han negociado acuerdos de alcance parcial de tipo sectorial, en los que se otorgan preferencias arancelarias y no arancelarias para algunos productos correspondientes a sectores industriales claramente diferenciados.

Con base en el Artículo 25 del Tratado de Montevideo 1980¹⁶, varios países de ALADI han negociado acuerdos de alcance parcial con los países centroamericanos y

¹⁶ El Tratado de Montevideo 1980, Capítulo IV "Convergencia y cooperación con otros países y áreas de integración económica de América Latina", artículo 25 señala: "Asimismo, los países miembros podrán concertar acuerdos de alcance parcial con otros países y áreas de integración económica de América Latina, de acuerdo con las diversas modalidades previstas en la sección tercera capítulo II del presente Tratado y en los términos de las respectivas disposiciones reglamentarias. Sin perjuicio de lo anterior, estos acuerdos se sujetan a las siguientes normas: a) Las concesiones que otorguen los países miembros participantes, no se harán extensivas a los demás, salvo a los países de menos desarrollo económico relativo; b) Cuando un país miembro incluya productos ya negociados en acuerdos parciales con otros países miembros, las concesiones que otorgue podrán ser superiores a las convenidas con aquéllas, en cuyo caso se realizarán consultas con los países miembros afectados con el fin de encontrar soluciones mutuamente satisfactorias, salvo que en los acuerdos parciales respectivos se hayan pactado cláusulas de extensión automática o de renuncia a las preferencias incluidas en los acuerdos parciales a que se refiere el presente artículo; y c) Deberán ser apreciados multilateralmente por los países miembros en el seno del Comité a efectos de conocer el alcance de los acuerdos pactados y facilitar la participación de otros países miembros de los mismos".

algunos del Caribe los que, de igual manera, se pactan preferencias arancelarias y no arancelarias para algunos productos de interés de las partes.

b. México y la Asociación latinoamericana de integración (ALADI)

Como país miembro de la ALADI, México participa en los siguientes Acuerdos:

I. Regionales

1. Preferencia Arancelaria Regional (PAR), suscrito el 20 de julio de 1990.
2. Programa de Recuperación y Expansión del Comercio (PREC).
3. Nóminas de Apertura de Mercados.

II. Parciales

1. México ha suscrito 10 acuerdos bilaterales, uno con cada uno de los demás países miembros de la ALADI.
2. México participa en 18 Acuerdos de Alcance Parcial de carácter sectorial.
3. Con base en el Artículo 25 del Tratado, México ha celebrado este tipo de acuerdos con los seis países centroamericanos y Cuba.

La estructura de ALADI es extensa, pero la principal es la contemplada en los capítulos del Tratado de Montevideo siendo la siguiente:

CAPITULO I; Objetivos, funciones y principios
CAPITULO II; Mecanismos

Sección primera - Preferencia arancelaria regional
Sección segunda - Acuerdos de alcance regional
Sección tercera - Acuerdos de alcance parcial

CAPITULO III; Sistema de apoyo a los países de menor desarrollo económico relativo

Sección primera - Acuerdos de alcance regional

Sección segunda - Acuerdos de alcance parcial

CAPITULO IV; Convergencia y cooperación con otros países y áreas de integración económica de América Latina

CAPITULO V; Cooperación con otras áreas de integración económica

CAPITULO VI; Organización institucional

CAPITULO VI; Disposiciones generales

CAPITULO VII; Personalidad jurídica, inmunidades y privilegios

CAPITULO IX; Disposiciones finales

CAPITULO X; Disposiciones transitorias

2. Comercio de bienes

El comercio de bienes dentro del marco de ALADI, se regula en diversos capítulos del mismo. Es importante mencionar el contenido del capítulo I que establece las disposiciones principales del Tratado de Montevideo.

El artículo 1 establece el objetivo principal del Tratado que es promover el desarrollo económico-social, armónico y equilibrado de la región¹⁷ y establecer en forma gradual y progresiva un mercado común latinoamericano.

El artículo 2 establece el principio de cooperación que tendrá como objeto el desarrollo de un comercio recíproco, de una complementación económica y el desarrollo de las acciones de cooperación económica que coadyuven a la ampliación de los mercados.

¹⁷ Para efectos de ALADI la región esta formada por los países contratantes: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

El artículo 3 marca los principios que deben de seguir los países miembros para la aplicación del presente Tratado:

- Pluralismo, sustentado en la voluntad de los países miembros para su integración, por encima de la diversidad que en materia política y económica pudiera existir en la región;
- Convergencia, que se traduce en la multilateralización progresiva de los acuerdos de alcance parcial, mediante negociaciones periódicas entre los países miembros, en función del establecimiento del mercado común latinoamericano;
- Flexibilidad, caracterizada por la capacidad para permitir la concertación de acuerdos de alcance parcial, regulada en forma compatible con la consecución progresiva de su convergencia y el fortalecimiento de los vínculos de integración;
- Tratamientos diferenciales, establecidos en la forma que en cada caso se determine, tanto en los mecanismos de alcance parcial, sobre la base de tres categorías de países, que se integrarán tomando en cuenta sus características económicas-estructurales. Dichos tratamientos serán aplicados en una determinada magnitud a los países de desarrollo intermedio y de manera más favorable a los países de menor desarrollo económico relativo; y
- Múltiple, para posibilitar distintas formas de concertación entre los países miembros, en armonía con los objetivos y funciones del proceso de integración, utilizando todos los instrumentos que sean capaces de dinamizar y ampliar los mercados a nivel regional.

a. Preferencia arancelaria

Con base en los principios anteriormente mencionados los países miembros establecen un área de preferencia económica, compuesta por una preferencia arancelaria regional que se otorgará recíprocamente, y que se aplicará con referencia al nivel que rija para terceros países.

Esto quiere decir que se otorga esta preferencia arancelaria a todos los países miembros de ALADI, pero por medio de los acuerdos de alcance parcial o regional firmados por los países se otorgarán tratos diferentes, dependiendo de lo acordado.

El artículo 49 del Tratado de Montevideo 1980, determina la facultad de los países miembros para establecer normas complementarias de política comercial que regulen, entre otras materias, la aplicación de restricciones no arancelarias¹⁸, el régimen de origen, la adopción de cláusulas de salvaguardia, los regímenes de fomento a las exportaciones y el tráfico fronterizo.

b. Reglas de origen

Para la obtención de estos beneficios arancelarios ALADI prevé, por medio de la Resolución¹⁹ 78, de fecha 24 de noviembre de 1987, el siguiente régimen general de origen, estableciendo que son originarias de los países miembros participantes:

¹⁸ Las barreras no arancelarias pueden adoptar diversas formas, una definición sería toda la gama de reglamentaciones aplicadas por un país sobre el comercio interno y externo de mercancías que pueden ser aplicadas en forma que desalienten el comercio internacional. Ejemplo; normas sanitarias, reglas de etiquetado, etc.

¹⁹ Las resoluciones son reglamentaciones que emite el Comité de Representantes de ALADI. Este organismo se regula en el artículo 35 del Tratado de Montevideo 1980 que establece: "La creación del Comité de Representantes que es el órgano permanente de la Asociación y tendrá las siguientes atribuciones y obligaciones: (...) b) Adoptar las medidas necesarias para la ejecución del presente Tratado y de todas sus normas complementarias; c) Reglamentar el presente Tratado; (...)".

- a) Las mercancías²⁰ elaboradas íntegramente en sus territorios, cuando en su elaboración se utilicen exclusivamente materiales de cualquiera de los países participantes del acuerdo, excepto cuando dichas mercancías resulten de procesos que consistan en simples montajes o ensambles, embalaje, fraccionamiento en lotes, piezas, o volúmenes, selección y clasificación, marcación y composición de surtidos de mercancías u otras operaciones que no impliquen un proceso de transformación sustancial en los términos del inciso c), párrafo primero.
- b) Las mercancías comprendidas en los capítulos o posiciones de la NALADI²¹ que se indican en el Anexo 1 de la presente Resolución, por el solo hecho de ser producidas en sus territorios. A tales efectos se considerarán como producidas:
- Los productos de los reinos mineral, vegetal y animal (incluyendo los de la caza y la pesca), extraídos, cosechados o recolectados, nacidos en su territorio o en sus aguas territoriales, patrimoniales y zonas económicas exclusivas;
 - Los productos del mar extraídos fuera de sus aguas territoriales, patrimoniales y zonas económicas exclusivas, por barcos de su bandera o arrendados por empresas legalmente establecidas en su territorio; y,
 - Los productos que resulten de operaciones o procesos efectuados en su territorio por los que adquieran la forma final en que serán

²⁰ La expresión "mercancías" dentro del marco ALADI, comprende las materias primas, los productos intermedios y las partes y piezas, utilizados en la elaboración de otra mercancía.

²¹ NALADI es la nomenclatura por medio de la cual se clasifican los productos, correspondiente a ALADI basada en la nomenclatura del Consejo de Cooperación Aduanera, que fue sustituida por NALADISA nomenclatura basada en el Sistema Armónizado de Designación y Codificación de Mercancías (S.A)

comercializados, excepto cuando se trate de las operaciones o procesos previstos en el segundo párrafo del inciso c).

- c) Las mercancías elaboradas en sus territorios utilizando materiales de países no participantes en el acuerdo, siempre que resulten de un proceso de transformación realizado en alguno de los países participantes que les confiera una nueva individualidad caracterizada por el hecho de quedar clasificados en la NALADI en posición diferente a la de dichos materiales.

No serán originarias de los países participantes las mercancías obtenidas por procesos u operaciones por los cuales adquieran la forma final en que serán comercializadas, cuando en dichos procesos se utilicen materiales de países no miembros y consistan solamente en simples montajes o ensambles, embalaje, fraccionamiento en lotes, piezas o volúmenes, selección y clasificación, marcación, composición de surtidos de mercancías u otras operaciones que no impliquen un proceso de transformación sustancial en los términos del párrafo primero de este literal.

- d) Las mercancías que resulten de operaciones de ensamble o montaje, realizadas en el territorio de un país signatario utilizando materiales originarios de los países participantes del acuerdo y de terceros países, cuando el valor CIF²² puerto de destino o CIF puerto marítimo de los materiales originarios de

²² CIF: (Costo Seguro y Flete) Incoterms. Significa que el vendedor debe pagar los costos y el flete necesarios para traer los artículos al puerto de destino asignado, más la obligación de proporcionar el seguro marítimo a cargo y riesgo del comprador en caso de pérdida o daño de la mercancía durante la travesía. El vendedor contratará y pagará la prima del seguro. La parte de este incoterm que interesa para la determinación de origen es la cotización que hace el vendedor al comprador hasta el punto mencionado.

terceros países no exceda del 50 % del valor FOB²³ de exportación de tales mercancías.

- e) Las mercancías que, además de ser producidas en su territorio, cumplan con los requisitos específicos establecidos en el Anexo 2 de la presente Resolución²⁴.

En los casos en que el requisito establecido en el inciso c) anteriormente mencionado no pueda ser cumplido porque el proceso de transformación operado no implica cambio de posición en la nomenclatura, bastará con que el valor CIF puerto de destino o CIF puerto marítimo de los materiales de países no participantes del acuerdo no exceda del 50% del valor FOB de exportación de las mercancías de que se trate.

Para los países de menor desarrollo económico relativo, el porcentaje establecido en el inciso d) anteriormente mencionado, será de 60%. El presente régimen, alcanza, igualmente, a aquellos acuerdos en que las concesiones pactadas entre sus signatarios se extienden automáticamente a los países de menor desarrollo económico relativo, sin el otorgamiento de compensaciones e independientemente de negociación o adhesión a los mismos.

Para que las mercancías originarias se beneficien de los tratamientos preferenciales, las mismas deben haber sido expedidas directamente del país exportador al país importador. Para tales efectos, se considera como expedición directa:

²³ FOB: (Libre a bordo) Incoterms. Significa que el vendedor termina su obligación de entrega, cuando los artículos han pasado por el riel del barco en el punto de embarque asignado, esto significa que el comprador tiene que asumir todos los costos y riesgos de pérdida o daño a los artículos desde ese punto. La parte de este incoterm que interesa para la determinación de origen es la cotización que hace el vendedor al comprador hasta el punto mencionado.

²⁴ El Anexo 2 de la Resolución 78 contiene una lista de mercancías. Cada una de ellas tiene que cumplir con los requisitos descritos.

- a) Las mercancías transportadas sin pasar por el territorio de algún país no participante del acuerdo.

- b) Las mercancías transportadas en tránsito por uno o más países no participantes, con o sin transbordo o almacenamiento temporal, bajo la vigilancia de la autoridad aduanera competente en tales países, siempre que:
 - i) el tránsito esté justificado por razones geográficas o por consideraciones relativas a requerimientos del transporte;

 - ii) no estén destinadas al comercio, uso o empleo en el país de tránsito;
y

 - iii) no sufran, durante su transporte y depósito, ninguna operación distinta a la carga y descarga o manipuleo para mantenerlas en buenas condiciones o asegurar su conservación.

Los países participantes en acuerdos de alcance parcial podrán establecer requisitos específicos para los productos negociados en los referidos acuerdos. Dichos requisitos no podrán ser menos exigentes que los que se hubieren establecido anteriormente, salvo que se trate de la calificación de productos originarios de los países de menor desarrollo económico relativo.

c. Certificación de las reglas de origen

Es necesario mencionar el sistema de certificación de origen que contempla ALADI, ya que es el procedimiento por medio del cual el particular declara que su bien cumplió los requisitos de origen que exige el Tratado de Montevideo 1980 y por lo tanto se hace

acreedor a los beneficios pactados en el mismo. Este procedimiento esta contemplado en el capítulo II de la Resolución 78 del Comité de Representantes de ALADI.

El capítulo II de la Resolución 78 establece lo siguiente;

- a) Para que las mercancías objeto de intercambio puedan beneficiarse de los tratamientos preferenciales pactados por los participantes de un acuerdo concertado de conformidad con el Tratado de Montevideo 1980, los países miembros deberán acompañar a los documentos de exportación, en el formulario tipo adoptado por la Asociación²⁵, una declaración que acredite el cumplimiento de los requisitos de origen que correspondan de conformidad con lo dispuesto en el punto anterior (reglas de origen).

Dicha declaración podrá ser expedida por el productor final o el exportador de la mercancía de que se trate, certificada en todos los casos por un repartición oficial o entidad gremial con personalidad jurídica, habilitada por el Gobierno del país exportador.

Los certificados de origen emitidos para los fines del régimen de desgravación tendrán un plazo de validez de 180 días contados a partir de la fecha de certificación por el órgano o entidad competente del país exportador.

- b) Los países miembros comunicarán al Comité de Representantes, la relación de las reparticiones oficiales y entidades gremiales habilitadas para expedir la

²⁵ Mediante el acuerdo 25, de fecha 15 de septiembre de 1983, del Comité de Representantes de ALADI se emitió el formulario único para la certificación del origen de las mercancías negociadas donde los países miembros de ALADI adoptarán las providencias que estimen necesarias para aplicar el formulario a que se refiere el Acuerdo.

certificación a que se refiere el párrafo anterior, con el registro y facsímil de las firmas autorizadas.

Al habilitar entidades gremiales, los países miembros procurarán que se trate de organizaciones que actúen con jurisdicción nacional, pudiendo delegar atribuciones en entidades regionales o locales, conservando siempre la responsabilidad directa por la veracidad de las certificaciones que se expidan.

- c) La Secretaría General mantendrá un régimen actualizado de las reparticiones oficiales o entidades gremiales habilitadas por los países miembros para expedir certificaciones de origen. Las modificaciones que se operen a solicitud de los países miembros en dicho registro, regirán dentro de los 30 días de la comunicación formulada al Comité de Representantes.
- d) Siempre que un país signatario considere que los certificados emitidos por una repartición oficial o entidad gremial habilitada del país exportados, no se ajustan a las disposiciones contenidas en el presente Régimen, lo comunicará al referido país exportador para que éste adopte las medidas que estime necesarias para dar solución a los problemas planteados.

En ningún caso el país importador detendrá el trámite de importación de los productos con los certificados a que se refiere el párrafo anterior, pero podrá, además de solicitar las informaciones adicionales que correspondan a las autoridades gubernamentales del país exportador, adoptar las medida que considere necesarias para garantizar el interés fiscal.

- e) Las disposiciones del presente Régimen General y las modificaciones que se le introduzcan, no afectarán las mercaderías embarcadas a la fecha de su adopción.
- f) El presente Régimen se aplicará con carácter general a los acuerdos de alcance regional que se celebren a partir de la presente Resolución y tendrá carácter supletorio respecto de los acuerdos de alcance parcial en los que no se adopten normas específicas en materia de origen, salvo decisión en contrario de sus signatarios.

Con fecha 21 de noviembre de 1988, el Comité de Representantes emitió el Acuerdo 91, de la Reglamentaciones a las disposiciones relativas a la certificación del origen, donde se procede a la adopción de normas que faciliten la aplicación uniforme de las disposiciones relativas a la certificación del origen contenidas en la Resolución 78, Capítulo II.

Dicho acuerdo establece:

- a) La descripción de los productos incluidos en la Declaración que acredite el cumplimiento de los requisitos de origen establecidos por las disposiciones vigentes, deberá coincidir con la que corresponda al producto negociado clasificado de conformidad con la NALADI, y con la que se registra en la factura comercial que acompaña los documentos presentados para su despacho aduanero.
- b) Sin perjuicio del plazo de validez a que se refiere el Régimen General de Origen en su artículo 7, párrafo 3 de la Resolución 78, los certificados de origen no podrán ser expedidos con antelación a la fecha de emisión de la factura

comercial correspondiente a la operación de que se trate, sino en la misma fecha o dentro de los sesenta días siguientes.

- c) Los países miembros comunicarán al Comité de Representantes a través de sus Representantes Permanentes los cambios que introduzcan en la relación de reparticiones oficiales o entidades gremiales habilitadas para otorgar certificados de origen, así como las modificaciones que se operen en el registro de las firmas autorizadas para hacerlo, dentro de un plazo no mayor de 30 días contados a partir de la fecha en que se dispuso la modificación.

Las modificaciones que se operen en el registro de firmas y en las reparticiones oficiales o entidades habilitadas para expedir certificados de origen, entrarán en vigor a los 30 días de la comunicación que las Representaciones Permanentes cursen al Comité de Representantes, permaneciendo vigentes hasta entonces los requisitos anteriores a la modificación.

- d) Los certificados de origen deberán ser emitidos de conformidad con las normas establecidas en el Régimen General de Origen y en la presente reglamentación.

En consecuencia, deberán ser extendidos en el formulario único adoptado por el Comité de Representantes para calificar el origen de las mercaderías objeto de intercambio, debidamente intervenidos, con sello y firma, por las reparticiones oficiales o entidades gremiales, autorizadas para su expedición. Junto al sello de la repartición oficial o entidad gremial autorizada, deberá registrarse, asimismo, el nombre del habilitado en caracteres de imprenta.

B. Acuerdo de complementación económica entre México y Chile

1. Perfil general

Dentro del marco del Tratado de Montevideo de 1980, México celebró con Chile un Acuerdo de Complementación Económica. Con la conclusión de este Acuerdo ambos países contribuyen al impulso de la integración económica de la zona y ratifican su compromiso con América Latina establecido dentro del Tratado.

El Acuerdo de complementación económica entre México y Chile se firmó por sus presidentes el 22 de septiembre de 1991, aprobándose el 4 de diciembre de 1991 por la Cámara de Senadores, según Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el día 23 de diciembre de 1991

Los diferentes esfuerzos de revitalización en el continente americano, que muestran la necesidad de la complementación económica-comercial en un mundo globalizado y con iniciativas de regionalización dio como resultado que México y Chile coincidieran en diferentes aspectos, tales como, la apertura económica y comercial de ambos países, tanto en materia arancelaria como en la eliminación de restricciones no arancelarias y en las orientaciones básicas de sus políticas económicas. Por último la conveniencia de ofrecer a los agentes económicos reglas claras y predecibles para el desarrollo del comercio y la inversión, así como la participación activa de los agentes económicos de ambos países. Todos estos elementos dieron como resultado la celebración de dicho Acuerdo, de conformidad con lo establecido en el Tratado de Montevideo de 1980 y la Resolución 2 del Consejo de Ministros de la ALADI.

El Acuerdo de Complementación Económica entre México y Chile, denominado "Acuerdo" para efectos de este trabajo, se componen de los siguientes temas:

| | |
|----------------|---|
| Capítulo I | Objetivos Generales |
| Capítulo II | Programa de Liberación |
| Capítulo III | Origen |
| Capítulo IV | Sector Automotor |
| Capítulo V | Cláusula de Salvaguardia |
| Capítulo VI | Prácticas Desleales de Comercio |
| Capítulo VII | Tratamiento en Materia de Tributos Internos |
| Capítulo VIII | Compras Gubernamentales |
| Capítulo IX | Inversiones |
| Capítulo X | Transporte Marítimo y Aéreo |
| Capítulo XI | Normas Técnicas |
| Capítulo XII | Otros Servicios |
| Capítulo XIII | Otras Armonizaciones |
| Capítulo XIV | Cooperación Económica |
| Capítulo XV | Promoción Comercial |
| Capítulo XVI | Solución de Controversias |
| Capítulo XVII | Administración del Acuerdo |
| Capítulo XVIII | Vigencia |
| Capítulo XIX | Denuncia |
| Capítulo XX | Otras Disposiciones |
| Capítulo XXI | Adhesión |
| Capítulo XXII | Disposiciones Transitorias |

Anexo 1 Productos sujetos al programa de desgravación arancelaria especial establecido en el literal c) del Artículo III.

Resolución No. 2 Que establece el formato del certificado de origen.

Los objetivos principales de este Acuerdo son:

- Intensificar las relaciones económicas y comerciales entre los países signatarios, en el contexto del proceso de integración establecido por el Tratado de

Montevideo 1980, por medio de una liberación total de gravámenes y restricciones a las importaciones originarias de las Partes;

- Aumentar a los mayores niveles posibles y diversificar el comercio recíproco entre los países signatarios;
- Coordinar y complementar las actividades económicas, en especial en las áreas productivas de bienes y servicios;
- Estimular las inversiones encaminadas a un intensivo aprovechamiento de los mercados y de la capacidad competitiva de los países signatarios en las corrientes de intercambio mundial; y
- Facilitar la creación y funcionamiento de empresas bilaterales y multilaterales de carácter regional.

2. Comercio de bienes

El comercio de bienes dentro del Acuerdo se regula básicamente en los capítulos II y III, y sus anexos.

a. Preferencia arancelaria

El programa de liberación del Acuerdo, nace de las disposiciones contenidas en ALADI, donde permite a los países miembros establecer sus propias preferencias, mediante los acuerdos firmados entre estos.

El programa de liberación se inició el 1 de enero de 1992 sobre la base de un gravamen común de 10% ad-valorem. En un plazo de 4 años y mediante reducciones anuales, se llegará a una desgravación total en la gran mayoría de los productos comprendidos en las respectivas tarifas de importación de los países signatarios.

Un grupo pequeño de bienes tales como productos agropecuarios, químicos y petroquímicos, forestales, textiles y de vidrio, la desgravación total se logrará mediante un programa a 6 años y sólo un reducido grupo de bienes quedó fuera del programa de liberación del Acuerdo; entre ellos, petróleo, y sus derivados, algunos productos marinos, aceites vegetales, leche en polvo y ropa usada.

Existe otra gama de productos que se encuentran dentro de este Acuerdo pero seguirán disfrutando de las preferencias arancelarias pactadas en el marco de la ALADI.

En relación a las restricciones no arancelarias y con el objeto de lograr total transparencia y equidad en la aplicación del programa de liberación comercial del Acuerdo, a partir del 1 de enero de 1992 ambos países eliminarán todas las restricciones no arancelarias a los productos sujetos al programa de liberación. Asimismo, se adquirió el compromiso de no incluir nuevas restricciones no arancelarias en el comercio bilateral.

b. Reglas de origen

Para la obtención de estos beneficios arancelarios el Acuerdo, en su Artículo 10 establece que los productos importados a alguna de las Partes signatarias deberán cumplir las reglas de origen que establece ALADI en la Resolución 78 del Comité de Representantes de la Asociación, sin perjuicio de los requisitos específicos fijados por la Comisión Administradora a que se refiere el Artículo 34 del Acuerdo.

El Artículo 34, contenido en el Capítulo XVII, se refiere a la administración del Acuerdo y en su inciso f) se considera como una función de la Comisión Administradora el revisar el régimen de origen del Acuerdo y proponer su modificación.

Los Artículos 11, 12, 13, 14 y 15 del Acuerdo establecen las normas relacionadas con el sector automotriz que se basan principalmente en la regla de origen específica para este sector y su desgravación arancelaria.

El Capítulo III de origen establece la cláusula de transbordo, contemplada en ALADI de igual manera, que contiene lo siguiente:

Las mercancías que se transporte de un país signatario del Acuerdo a otro país signatario también, transportadas en tránsito por terceros países no podrán sufrir ninguna transformación, excepto las de transbordo y almacenamiento temporal bajo la vigilancia de la autoridad aduanera. Con esta regla se asegura que el bien no pierda su condición de originario y que finalmente los beneficiados sean los países signatarios.

c. Certificación de las reglas de origen

El Capítulo III de Origen del Acuerdo establece en el último párrafo del Artículo 10 lo siguiente:

"Además de la documentación exigida en el Artículo 7º de la Resolución 78, los certificados de origen emitidos, para los efectos de gozar de la desgravación arancelaria del presente Acuerdo, deberán estar acompañados de una Declaración Jurada del productor final o del exportador de la mercancías en que manifieste su total cumplimiento de las disposiciones sobre origen del Acuerdo."

En la práctica esto quiere decir que el Acuerdo toma el certificado de origen de ALADI, agregando la Declaración jurada que establece el Artículo 10 del Acuerdo.

La certificación de origen deberá de cumplir los mismo requisitos que establece ALADI, como; ser expedida por el productor o exportados y certificada en todos los casos por una entidad oficial o gremial, debidamente autorizada por el Gobierno para este fin.

Por medio de la Resolución No. 2 de la Comisión Administradora del Acuerdo de Complementación Económica entre México y Chile, se aprueba el formato de certificada de origen para las operaciones que se realicen al amparo del Acuerdo. Este certificado se comenzó a utilizar el 1 de julio de 1992.

CAPITULO IV

ANALISIS COMPARATIVO DE LAS REGLAS DE

ORIGEN EN LOS DIFERENTES ACUERDOS

COMERCIALES

ANALISIS COMPARATIVO DE LAS REGLAS DE ORIGEN EN LOS DIFERENTES ACUERDOS COMERCIALES.

Dentro de este capítulo se realizará un cuadro comparativo de los tres acuerdos internacionales analizados en esta tesis: ALADI, CHILE y TLCAN.

Los cuadros se diseñaron de acuerdo a la siguiente secuencia: determinación de origen, tipos de reglas de origen, otras disposiciones auxiliares para determinar origen, otras disposiciones, cumplimiento de las reglas de origen, verificación de origen y revisión de las reglas de origen y solución de controversias.

La información establecida en los cuadros se desarrolla ampliamente en los capítulos correspondientes a cada acuerdo ya que aquí se mencionan de manera general.

Los cuadros están formados por cuatro columnas, la primera establece el concepto o tema a tratar, posteriormente la columna que trata del TLCAN, seguido de ALADI y por último la columna de CHILE.

**REGLAS DE ORIGEN
COMPARACION TLCAN-ALADI-CHILE**

| Concepto | TLCAN | ALADI | Chile |
|--------------------------------|---|---|--|
| <p>Determinación de origen</p> | <p>1. A través de reglas de origen.</p> <p>2. Se establecen reglas generales y reglas específicas por cada producto.</p> <p>3. Las reglas específicas se basan en el Sistema Armonizado.</p> <p>4. Para cumplir con la regla de origen, debe haber un cambio en la clasificación arancelaria o un cambio en la clasificación arancelaria más un valor de contenido regional o con un valor de contenido regional.</p> | <p>1. A través de reglas de origen.</p> <p>2. La Resolución 78 contiene los requisitos generales. En acuerdos de alcance parcial se pueden establecer requisitos específicos, que no podrán ser menos exigentes.</p> <p>3. Las reglas específicas se basan la Nomenclatura de ALADI (NALADI).</p> <p>4. Requiere de un cambio en clasificación en la NALADI. Si no se cumple el cambio, bastará que el valor CIF de materiales no originarios no exceda del 50% de valor FOB de exportación del producto final.</p> | <p>1. A través de reglas de origen.</p> <p>2. Se adopta la Resolución 78 de ALADI.</p> <p>3. Igual que ALADI.</p> <p>4. Igual que ALADI.</p> |

**REGLAS DE ORIGEN
COMPARACION TLCAN-ALADI-CHILE**

| Concepto | TLCAN | ALADI | Chile |
|----------------------------|---|--|---|
| Tipos de Reglas de Origen. | <p>1. Bienes totalmente obtenidos o producidos en la región.</p> <p>2. Bienes producidos a partir de materiales originarios.</p> <p>3. Cambio en clasificación arancelaria de los materiales no originarios con base en el Sistema Armonizado.</p> <p>4. Cambio en clasificación arancelaria más un valor de contenido regional.</p> <p>5. Valor de contenido regional por medio de: método de valor de transacción y método de costo neto.</p> | <p>1. Bienes totalmente obtenidos.</p> <p>2. Bienes elaborados íntegramente en sus territorios a partir de materiales originarios.</p> <p>3. Cambio en clasificación arancelaria con base en NALADI.</p> <p>4. No existe en ALADI.</p> <p>5. Los bienes deberán cumplir con un contenido regional por medio del valor CIF de materiales no originarios que no exceda del 50% del valor FOB de exportación. Permite bienes elaborados o procesados en países no miembros utilizando materiales originarios en un porcentaje mayor o igual al 50% del valor FOB de exportación (en países con menor desarrollo 60%).</p> | <p>1. Igual que ALADI.</p> <p>2. Igual que ALADI.</p> <p>3. Igual que ALADI.</p> <p>4. No existe en Chile.</p> <p>5. Igual que ALADI.</p> |

**REGLAS DE ORIGEN
COMPARACION TLCAN-ALADI-CHILE**

| Concepto | TLCAN | ALADI | Chile |
|---|--|--|--|
| <p>Otras Disposiciones Auxiliares para determinar Origen: Acumulación</p> | <p>1. Las reglas no distinguen el origen por país, sino que los bienes se consideran originarios de la región y por tanto el contenido regional o los saltos de clasificación pueden acumularse de país a país, de diversos productores, incluyendo su contabilidad.</p> <p>2. Únicamente se permite en el uso de la acumulación, la aplicación del método de costo neto para determinar el valor de contenido regional.</p> | <p>1. La regla permite la acumulación de materiales de país a país distinguiendo el origen por país.</p> <p>2. No existe en ALADI.</p> | <p>1. Igual que ALADI.</p> <p>2. No existe en Chile.</p> |
| <p>De minimis</p> | <p>1. Disposición que permite al bien calificar como originario, en el caso de que existan materiales no originarios y alguno de estos no cumpla con el cambio en clasificación arancelaria, se permite que el valor de estos materiales no exceda el 7% del valor de transacción del bien o del costo total del mismo.</p> | <p>1. No existe en ALADI.</p> | <p>1. No existe en Chile.</p> |

**REGLAS DE ORIGEN
COMPARACION TLCAN-ALADI-CHILE**

| Concepto | TLCAN | ALADI | Chile |
|-------------------------------|---|------------------------|------------------------|
| Otras Disp. (Cont.): | | | |
| Bienes y materiales Fungibles | 1. Se utiliza en el caso en que los bienes y materiales sean idénticos y no se pueda distinguir a simple vista el origen de cada uno de ellos. En este caso se establecen métodos de manejo de inventario. | 1. No existe en ALADI. | 1. No existe en Chile. |
| Material Intermedio | 1. Es aquel designado, durante el proceso de producción del bien final dentro de una misma cadena vertical de producción, por el productor del bien final para efectos de determinar el origen de este. Este material intermedio deberá de ser un material de fabricación propia. | 1. No existe en ALADI. | 1. No existe en Chile. |

**REGLAS DE ORIGEN
COMPARACION TLCAN-ALADI-CHILE**

| Concepto | TLCAN | ALADI | Chile |
|---|---|-------------------------------|-------------------------------|
| <p>Otras Disp. (Cont.): Materiales Indirectos</p> | <p>1. Son aquellos materiales como aceites, guantes, maquinaria, etc. que no se incorporan al bien final y por lo tanto se consideran como originarios.</p> | <p>1. No existe en ALADI.</p> | <p>1. No existe en Chile.</p> |

**REGLAS DE ORIGEN
COMPARACION TLCAN-ALADI-CHILE**

| Concepto | TLCAN | ALADI | Chile |
|---|---|------------------------|------------------------|
| Otras disposiciones: | | | |
| Accesorios, refacciones y herramientas. | 1. El tratamiento para estos productos es el siguiente: en caso de que estos productos sean entregados con el bien final, y éste cumpla con un cambio en clasificación arancelaria, el origen de los productos no se tomará en cuenta; en caso de que exista un requisito de valor de contenido regional para el bien final, estos productos sí se tomarán en cuenta. | 1. No existe en ALADI. | 1. No existe en Chile. |
| Envases y Materiales de Empaque para venta al menudeo | 1. El tratamiento para estos productos es el siguiente: en caso de que estos productos sean entregados con el bien final, y éste cumpla con un cambio en clasificación arancelaria, el origen de los productos no se tomará en cuenta; en caso de que exista un requisito de valor de contenido regional para el bien final, estos productos sí se tomarán en cuenta. | 1. No existe en ALADI. | 1. No existe en Chile. |

**REGLAS DE ORIGEN
COMPARACION TLCAN-ALADI-CHILE**

| Concepto | TLCAN | ALADI | Chile |
|--|---|------------------------|------------------------|
| <i>Otras Disp. (Cont.):</i> | | | |
| Contenedores y Materiales de embalaje para empaque. | 1. El tratamiento para estos productos es el siguiente: en caso de que estos productos sean entregados con el bien final, y éste cumpla con un cambio en clasificación arancelaria, el origen de los productos no se tomará en cuenta; en caso de que exista un requisito de valor de contenido regional para el bien final, estos productos sí se tomarán en cuenta. | 1. No existe en ALADI. | 1. No existe en Chile. |
| Operaciones y Prácticas que no confieren origen. | 1. Se establecen las reglas por medio de las cuales un bien no se considera originario, tales como dilución en agua, embalaje, empaque, etc. | 1. No existe en ALADI. | 1. No existe en Chile. |

**REGLAS DE ORIGEN
COMPARACION TLCAN-ALADI-CHILE**

| Concepto | TLCAN | ALADI | Chile |
|--|--|--|--|
| <p>Otras Disp. (Cont.):</p> <p>Transbordo y expedición directa</p> | <p>1. La regla por medio de la cual un bien no se considera originario por el hecho de que después de ser producido y de haber cumplido la regla de origen sufra cualquier proceso fuera del territorio de las Partes signatarias excepto la descarga, recarga o cualquier otro movimiento necesario para mantener en buena condición al bien.</p> | <p>1. Establece el mismo concepto.</p> | <p>1. Establece el mismo concepto.</p> |

**REGLAS DE ORIGEN
COMPARACION TLCAN-ALADI-CHILE**

| Concepto | TLCAN | ALADI | Chile |
|-------------|--|---|---|
| CO (Cont.): | <p>3. El CO será válido por 4 años a partir de la fecha de su firma.</p> <p>4. No es obligatorio para las autoridades el requerir el CO al momento de la importación.</p> <p>5. Se regulan derechos y obligaciones del importador, exportador y productor, así como casos de excepción para la expedición del CO.</p> <p>6. En caso de duda en la interpretación o aplicación de las reglas se establece el mecanismo de los dictámenes anticipados expedidos por la autoridad del país importador, a fin de dar seguridad a los particulares.</p> | <p>3. El CO tendrá un plazo de validez de 180 días a partir de la certificación de la autoridad correspondiente. El CO no puede expedirse antes de la fecha de la factura comercial que ampare la operación.</p> <p>4. Se deberá presentar, en todos los casos, el CO al momento de la importación.</p> <p>5. No menciona derechos y obligaciones del importador, exportador y productor. Contempla obligaciones para las entidades gremiales y oficiales. No contempla casos de excepción.</p> <p>6. No contempla la figura de dictámenes anticipados.</p> | <p>3. Igual que ALADI.</p> <p>4. Igual que ALADI.</p> <p>5. Igual que ALADI.</p> <p>6. Igual que ALADI.</p> |

**REGLAS DE ORIGEN
COMPARACION TLCAN-ALADI-CHILE**

| Concepto | TLCAN | ALADI | Chile |
|------------------------|--|--|---|
| Verificación de origen | <p>1. La investigación y comprobación de los certificados de origen la lleva a cabo la autoridad del país importador, directamente al productor o exportador.</p> <p>2. Los procedimientos de verificación son: cuestionarios, visitas de verificación, cartas, oficios, etc.</p> <p>3. En caso de duda sobre el origen no existe disposición que permita a la autoridad aduanera retener la mercancía ni la constitución de garantía, únicamente se prevé la posibilidad de retener el trato arancelario preferencial en caso de repetidas certificaciones incorrectas.</p> | <p>1. No existe un procedimiento de verificación directa del cumplimiento de las Reglas de origen.</p> <p>2. Existe intercambio de información entre autoridades en caso de surgir alguna duda acerca de los CO presentados por el particular.</p> <p>3. En caso de no presentar el CO en el proceso de desaduanamiento no se podrá solicitar preferencia arancelaria dentro de ALADI. El país importador que considere que los certificados no se ajustan al régimen de origen y lo comunique al país exportador, no podrá detener el trámite de importación pero podrá adoptar medidas necesarias para garantizar el interés fiscal.</p> | <p>1. Igual que ALADI</p> <p>2. Igual que ALADI</p> <p>3. Igual que ALADI</p> |

**REGLAS DE ORIGEN
COMPARACION TLCAN-ALADI-CHILE**

| Concepto | TLCAN | ALADI | Chile |
|----------------------|---|---|---|
| Verificación (Cont.) | <p>4. Al finalizar una verificación se deberá emitir una resolución escrita, misma que puede ser impugnada por el propio exportador o productor ante la autoridad del país importador que la emitió.</p> <p>5. Contempla un procedimiento detallado para cualquier medio de verificación que la autoridad importadora utilice en perjuicio del productor o exportador de la otra Parte.</p> <p>6. Se contemplan una serie de infracciones y sanciones que serán impuestas por la autoridad de acuerdo a su legislación.</p> | <p>4. No se prevé la emisión de resoluciones por el país importador, ni las medidas que se tomarán en caso de falsedad o error en el CO.</p> <p>5. No contempla diferentes tipos de verificaciones.</p> <p>6. No contempla infracciones ni sanciones. Únicamente en el caso de entidades gremiales señala que éstas serán responsables de la certificación de origen.</p> | <p>4. Igual que ALADI</p> <p>5. Igual que ALADI</p> <p>6. Igual que ALADI</p> |

**REGLAS DE ORIGEN
COMPARACION TLCAN-ALADI-CHILE**

| Concepto | TLCAN | ALADI | Chile |
|--|---|---|---|
| <p>Revisión de las Reglas de Origen y Solución de Controversias.</p> | <p>1. Se establece un mecanismo complejo de revisión, interpretación y administración de las Reglas de Origen a través de Grupo de Trabajo de Reglas de Origen y del Subgrupo de Aduanas.</p> <p>2. Existe un mecanismo previo de solución de conflictos a nivel técnico y otro a nivel general ante la Comisión del Tratado.</p> | <p>1. Se establece la posibilidad de que el Régimen General o sus anexos sean modificados por el Comité de Representantes.</p> <p>2. No existe un mecanismo de solución de controversias.</p> | <p>1. La revisión o modificación al régimen de origen, será atribución de la Comisión Administradora del Acuerdo (art.34), así como la facultad de proponer o fijar requisitos específicos de origen.</p> <p>2. El Acuerdo prevé un régimen general de solución de controversias.</p> |

CONCLUSION

CONCLUSION

Según la problemática expuesta en el primer capítulo de esta tesis así como el análisis de los diferentes ordenamientos internacionales podemos concluir lo siguiente:

Las Reglas de origen deberán basarse principalmente en:

1. Buscar una claridad en el diseño de las reglas de origen tanto a nivel general como a nivel específico;
2. Tomar en cuenta las necesidades de los sectores en el diseño de las reglas de origen;
3. Mediar entre las peticiones del sector privado y las peticiones del país con el cual se están negociando las reglas de origen, para que éstas cumplan con los objetivos principales; y
4. Establecer congruencia entre las reglas generales y las reglas específicas de manera clara y completa para que no existan lagunas y contradicciones.

Los objetivos de las reglas de origen son principalmente:

1. Lograr una integración regional y nacional en los procesos de producción de los bienes;
2. Lograr que los beneficios se queden en la región formada en el acuerdo;
3. Establecer un régimen donde no se discrimine ningún bien originario, es decir, lograr que se les dé trato arancelario preferencial a todos los bienes originarios;
4. Crear una región integrada para poder fomentar el crecimiento económico de los países a través del crecimiento de sus sectores productivos;

5. Dar seguridad jurídica a los usuarios del acuerdo comercial diseñando las reglas de origen y sus disposiciones de manera clara y completa; y
6. Fomentar el desarrollo de un comercio recíproco.

Las reglas de origen, como ya se ha mencionado, se diseñan para que los beneficios se queden en la región y exigir una integración regional a largo plazo. Las reglas de origen contenidas en el TLCAN cumplen con ello ya que el diseño de las reglas de origen se enfoca precisamente en las necesidades de la industria, cuidando las cadenas productivas. Sin embargo, aun no se puede conocer con exactitud todos los resultados, ya que están diseñadas a mediano y largo plazo, en éste caso es insuficiente el tiempo de vigencia del mismo para juzgar resultados.

En el caso de ALADI y CHILE, las reglas de origen no promueven con tanta fuerza la integración regional, recordando la vigencia de ambos tratados, y los beneficios no se quedan totalmente dentro de la región, por lo tanto no existe el desarrollo de un comercio recíproco, objetivo principal del Tratado de Montevideo 1980 y del Acuerdo de Complementación Económica entre México y Chile.

Las reglas de origen en el TLCAN son más exigentes, que las de ALADI y CHILE. Un ejemplo de esto es que en ALADI y CHILE se establece que si no se cumple con el cambio en clasificación arancelaria se debe cumplir con un valor de contenido regional. En cambio, en el TLCAN no son excluyentes y se deben cumplir los dos requisitos. Esto dá como resultado que el TLCAN obligue a los productores y exportadores a integrarse regional o nacionalmente. En cambio, para ALADI y CHILE no es necesaria esta integración ya que es muy sencillo cumplir con la regla de origen. Por lo tanto el TLCAN cumple con otro de los objetivos de las reglas de origen.

El diseño de las reglas de origen generales son casi iguales en los tres ordenamientos internacionales. Las diferencias radican en el diseño de las reglas específicas, producto por producto, cuando intervienen materiales de fuera de la región.

En el TLCAN existe la publicación de las reglamentaciones uniformes que se consideran material de apoyo para poder cumplir con exactitud las reglas de origen, un ejemplo de esto sería las reglas correspondientes al valor de contenido regional. El objetivo de éstas es que los productores, importadores y exportadores estén seguros de que su calculo se realice con apego a las disposiciones del TLCAN, ante la autoridad competente en caso de que esta realice una verificación de origen.

En el caso de ALADI y CHILE no se desarrollaron éste tipo de material de apoyo y por lo tanto los productores, importadores y exportadores están desprotegidos.

En el TLCAN existen disposiciones auxiliares que regulan el tratamiento de determinados productos o de determinados procesos, que esclarecen ciertas dudas que surgen en las exportaciones o importaciones diarias, y así se les da seguridad jurídica a los exportadores e importadores al tener los instrumentos legales transparentes y claros que se necesitan. ALADI y CHILE no contemplan estas disposiciones auxiliares.

Dentro del ámbito de la certificación de las reglas de origen el TLCAN establece un proceso claro y transparente que le da seguridad a los usuarios del Tratado, básicamente es un proceso de certificación libre, basado en la buena fe del exportador, productor e importador, se eliminan pasos administrativos que entorpecen las exportaciones e importaciones y da seguridad de que las mercancías no se detendrán en la aduana y no se les exigirá ningún tipo de garantía.

En ALADI y CHILE el proceso de certificación se lleva a cabo bajo la tutela de la autoridad competente, existen pasos administrativos que entorpecen las exportaciones o importaciones y por último no existe la seguridad para el importador al momento del desaduanamiento de la mercancía.

Dentro del ámbito de la verificación de las reglas de origen, el TLCAN establece un proceso completo y formal que da por una parte seguridad jurídica al exportador, productor e importador y por otro lado regula claramente la participación de la autoridad dentro del proceso. La existencia de este proceso asegura la eficaz aplicación de las reglas de origen para que así se cumplan los objetivos de las mismas y exija una correcta actuación de la autoridad.

Una parte importante de este proceso es que el TLCAN establece el acceso a los exportadores e importadores, a los medios de defensa correspondientes. Esto termina por demostrar que el TLCAN brinda una claridad jurídica que protege a los particulares ante la actuación de las autoridades de los tres países miembro.

En esta materia ALADI y CHILE no contemplan un procedimiento así de claro y transparente y mucho menos el acceso a los medios de defensa que el TLCAN proporciona.

Por último, el TLCAN es el Tratado Comercial más avanzado, transparente y seguro para sus usuarios, ofrece un panorama prometedor para el desarrollo de nuestro país. El consumidor tiene acceso a gran diversidad de productos. La industria nacional tenderá a volverse más competitiva. El costo de mano de obra en nuestro país tenderá a equilibrarse gradualmente con los niveles de nuestros socios comerciales de América del Norte y finalmente el país tendrá acceso a más capital, lo cual disminuirá los costos de financiamiento. Estos beneficios se manifestaran claramente en el largo plazo y de igual

forma implicara altos costos para ciertos sectores, pero en general los beneficios serán mayores que los riesgos que implican. Pero todo esto dependerá de una correcta política económica y que los particulares exploten el uso de las reglas de origen para obtener los beneficios arancelarios correspondientes.

Respecto ALADI y al Acuerdo de Complementación Económica entre Chile y México, el riesgo es menor y los beneficios también, pero la existencia de estos es importante para la diversificación de la política comercial de México y disminuir la fuerte dependencia de México hacia los Estados Unidos, ofreciendo opciones a los comerciantes, industriales y productores mexicanos.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

LIBROS

Asociación Latinoamericana de Integración, Estructura Jurídica - Institucional, República Oriental de Uruguay, Secretaria General, Volumen I, actualización N° 2 al 29 de Noviembre de 1992.

Seara Vázquez Modesto, Derecho Internacional Público, México, Porrúa, Undécima edición, 1989.

Sidney Weintraub, México Frente al Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos: Alternativas para el Futuro, México, Editorial Diana, 1989.

Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Texto Oficial, México, Miguel Angel Porrúa, Diciembre de 1993.

LEGISLACION

Código de Valoración Aduanera del GATT, El GATT, Su Estructura, Sus Actividades, Ginebra, GATT, 1991.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1993.

Diario Oficial de la Federación, 23 de diciembre de 1991, Acuerdo de Complementación Económica entre México y Chile,

Diario Oficial de la Federación, 23 de junio de 1987, Decreto que establece la Nomenclatura del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías.

Diario Oficial de Federación, 27 de julio de 1993, Ley de Comercio Exterior.

OTRAS FUENTES

Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio GATT, Su Estructura, Sus Actividades, Ginebra, GATT, 1991.

Como exportar libre de arancel a los Estados Unidos de América, S.G.P., Sistema Generalizado de Preferencias, México, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Guía del TLCAN Tratado de Libre Comercio de América de Norte, Querétaro México, Secretaría de Comercio de Fomento Industrial, 1993.

Los Incoterms 1990 Cámara de Comercio Internacional, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C, Octubre de 1992.

Secretaría del Convenio Multilateral sobre Cooperación y Asistencia Mutua entre las Direcciones Nacionales de Aduanas, Introducción al Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, Editado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1988, México.

Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos Monografías, México, Secretaría de Comercio de Fomento Industrial, 1992.

Tratado de Libre Comercio entre México y Chile, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, México.