

CAPÍTULO PRIMERO	
MARCO TEÓRICO DE LAS REGLAS DE ORIGEN	1
I. Introducción	1
II. Concepto	2
III. Clasificación	6
1. Origen preferencial	7
2. Origen no preferencial	8
IV. Características	9
V. Finalidad	10
VI. Importancia	11
VII. Criterios de calificación de origen	12
1. Las mercancías obtenidas enteramente en un solo Estado	13
2. Transformación sustancial	13
3. Transformación o elaboración suficiente	14
VIII. Disposiciones complementarias para determinar el origen	17
1. Ensamblaje	17
2. Regla de transporte directo	17
3. Acumulación	17
4. Principio de <i>minimis</i>	18
IX. Certificados de origen	18
X. Procedimientos administrativos de control	19
XI. Determinación de las normas de origen desde un enfoque económico	21
XII. El régimen de origen en los acuerdos comerciales internacionales	23

CAPÍTULO PRIMERO

MARCO TEÓRICO DE LAS REGLAS DE ORIGEN

I. INTRODUCCIÓN

En el actual contexto globalizador, las reglas de origen desempeñan un papel trascendente en el comercio internacional. Las negociaciones en torno suyo efectuadas desde los años setenta han determinado su actual tipología en los tratados de libre comercio y en las legislaciones nacionales.¹ Su importancia dentro de los flujos comerciales es notoria cuando se ve cómo afectan tributariamente el ingreso de una mercancía en un territorio aduanero determinado. Las consecuencias de su aplicación varían según su finalidad, ya se trate de sistemas arancelarios preferenciales o de regímenes que identifican el origen de una mercancía sujeta a cuota compensatoria, contingente, cupo u otras restricciones, situando a los productos en hipótesis distintas que inciden directa o indirectamente en la competitividad de la empresa al repercutir en sus precios.

Orientadas al propósito fundamental de promover la competencia y eficiencia de los mercados, así como la ampliación de los espacios económico-productivos, las políticas económicas de apertura asocian necesariamente las reglas de origen, pese a su aspecto técnico, con instrumentos de política industrial comercial, sobre todo cuando se aplican en un contexto no preferencial.

Con base en lo anterior, en este capítulo se analiza el marco conceptual de las reglas de origen, destacando su significado, finalidad e importancia, y se proponen criterios y métodos para determinarlas. Este panorama general, basado en un enfoque jurídico, permitirá una mejor comprensión de los siguientes capítulos, donde se analiza un fenómeno

¹ Efectivamente, las negociaciones de los setenta, establecidas en el Convenio para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros —que se abordará en el capítulo segundo— determinaron la estructura del régimen de origen.

económico que ha cobrado relevancia por la proliferación de acuerdos comerciales basados en las premisas del libre comercio como requisito, aún incierto, para el desarrollo económico y social de las regiones periféricas.

II. CONCEPTO

En su acepción básica, las reglas de origen constituyen un conjunto de disposiciones específicas que determina dónde se ha producido un bien. Su aplicación afecta el flujo comercial de bienes al establecer en frontera diversos tratamientos tributario-aduaneros, según el producto y origen.²

El Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros de 1999 (Convenio Kyoto actualizado) define las reglas de origen en su anexo K como: “Las estipulaciones o disposiciones específicas desarrolladas con base en principios o criterios positivos establecidos por la legislación nacional o por acuerdos internacionales aplicados por un país para determinar el origen de una mercancía”.

Las reglas de origen son esencialmente estipulaciones basadas en criterios, es decir, cánones que permiten establecer el origen de un producto, mas no su procedencia, toda vez que una mercancía proviene del Estado en el cual se ha iniciado su último transporte sin que sea forzosamente originaria de allí. La procedencia es a menudo considerada para efectos de medidas de orden sanitario o fitosanitario, pero no es relevante para otros efectos.³ Por tanto, procedencia y origen no son lo mismo.

La definición contenida en este convenio es de suma importancia pese a que no se trata de un acuerdo multilateral como el de Normas de Origen de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Su trascendencia radica en que constituye el primer tratado comercial que estructura la forma de las reglas de origen, tipología que actualmente continúa aplicándose, y en que establece claramente los criterios para su determinación.

² Para este estudio es relevante el tratamiento otorgado en frontera. Como se sabe, estos tratamientos pueden ser abiertos o preferenciales, y restrictivos o no preferenciales. Afectan el flujo comercial de bienes, pues en el caso del régimen no preferencial se pueden aplicar cupos de importación respecto de un determinado origen o país. Como ejemplo están los cupos de importación aplicados por México a Estados Unidos y Canadá en virtud del Tratado de Libre Comercio.

³ Vaulont, N., *L'union douanière de la CEE*, 2a. ed., Francia, 1985, p. 59.

El Acuerdo sobre Normas de Origen de la OMC las define como “leyes, reglamentos y decisiones administrativas de aplicación general, aplicados por un miembro de la OMC para determinar el país de origen de los productos”.⁴

Con base en este acuerdo, Navarro Varona señala que “las reglas de origen son normas, regulaciones y prácticas administrativas aplicadas con el fin de adscribir país de origen a productos que se hallan en el comercio internacional”.

En un sentido más práctico, son los requisitos mínimos de producción, fabricación, elaboración o transformación que debe tener un producto (mercancía) para que se le considere originario de un país.⁵

La regla de origen es pues el vínculo geográfico que une una mercancía a un país en el cual se considera que ha sido generada.⁶ Sin embargo, la interdependencia empresarial que experimenta la economía global hace que la propiedad intelectual que acompaña las mercancías confunda lugar geográfico con nacionalidad de marca o patente.

Algunos especialistas las definen como “barreras no arancelarias”⁷ y asemejan su función a la de los aranceles, partiendo de la práctica común utilizada en los últimos años de impulsarlas para proteger industrias nacionales, con lo que han adquirido una importancia económica poderosa para reforzar instrumentos de política comercial.⁸ En contraposición,

⁴ Artículo 1o. del Acuerdo sobre Normas de Origen de la OMC, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el viernes 30 de diciembre de 1994.

⁵ Carvajal, Máximo, “Las reglas de origen, sus efectos y consecuencias”, *Reflexiones Jurídicas, Revista Especializada en Derecho y Ciencia Política*, Veracruz, p. 160.

⁶ Berr, C. J. y Tremeau, H., *Le droit douanier*, Francia, 1988, p. 24.

⁷ Las restricciones no arancelarias son instrumentos que entorpecen, dilatan o impiden el libre flujo de productos de un mercado a otro. Pueden ser de dos tipos: a) cuantitativas, consistentes fundamentalmente en cuotas, licencias o permisos de importación, exportación, establecimiento de precios oficiales y depósitos previos, y b) cualitativas, cuyas principales aplicaciones son normas sanitarias y fitosanitarias, normas técnicas, normas sobre envasado, embalaje y etiquetado y normas de calidad. Witker, Jorge y Hernández, Laura, *Régimen jurídico del comercio exterior de México*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 320.

⁸ La política comercial se define como el manejo del conjunto de instrumentos al alcance del Estado para mantener, alterar o modificar sustantivamente las relaciones comerciales de un país con el resto del mundo. Comprende, entre otras, la política arancelaria, un mecanismo protector y de captación de recursos para el erario nacional, bajo la forma de impuestos indirectos que gravan las operaciones del comercio exterior añadiéndole un componente artificial al precio del artículo y volviéndolo, por tanto, menos compe-

otros señalan que son normatividades técnicas del comercio internacional aplicadas para distinguir cuándo una mercancía es *originaria de un país* (reglas de origen propiamente dichas) o bien *producida en un territorio determinado* (reglas de mercado de origen).⁹

Esta finalidad es reconocida claramente en el artículo 2o. de la Ley de Comercio Exterior de México, que a la letra dice: “El origen de las mercancías se podrá determinar para efectos de preferencias arancelarias, mercado de país de origen, aplicación de cuotas compensatorias, cupos y otras medidas que al efecto se establezcan”.

A pesar de tratarse de reglas técnicas (por su finalidad) se han asociado en el comercio internacional a criterios económicos como competitividad, acceso a mercados, comercio desleal, protección a la industria local, administración de políticas comerciales, preferencia arancelaria, etcétera, creando distorsión y confusión en algunos casos.

La confusión emana de su empleo para proteger industrias nacionales, cuya consecuencia implica considerarlas obstáculos al comercio que impiden el libre flujo de mercancías. Esto distorsiona su función y las hace parecer una nueva forma de proteccionismo. Así, lo que en un principio significó para los Estados la aplicación de los aranceles, ahora es sustituido por las reglas de origen entre los bloques comerciales.

Sin embargo, en un principio la formulación de una regla de origen responde a fines estratégico-económicos; es decir, antes de su determinación, los países consideran las repercusiones de esa regla en el sector productivo correspondiente, por lo que una vez formulada adopta su carácter técnico definiendo únicamente si una mercancía es originaria o no de un país.

En síntesis, las reglas de origen no sólo son requisitos para acceder a preferencias arancelarias, sino también instrumentos de política industrial que protegen y estimulan a los productores nacionales, especialmente a pequeñas y medianas empresas.

Por ello, al suscribir tratados de libre comercio, los gobiernos no deben omitir la participación de los productores, pues su ausencia lleva a

titivo. Abdala Mirwarl, Mario, “Retos y oportunidades para la empresa”, *Comercio internacional*, México, Bancomext, 1997, pp. 5 y 6, serie Documentos Técnicos, núm. 1.

⁹ Monge, Reynaldo, “Reglas de origen en el comercio internacional”, <www.comex.go.cr/publicacion/ciclo/1995/rmonge.htm>, consulta realizada el 24 de mayo de 2001, p. 1.

convenir criterios y reglas de origen impuestos por los exportadores y comerciantes que sólo buscan favorecer a una parte de los intereses en juego.

La experiencia en México demuestra que una negociación de reglas de origen asimétrica afecta negativamente la planta productiva sectorial interna, y que los exportadores de los países más desarrollados sólo persiguen legitimar, vía acuerdos comerciales, modelos maquilador-ensambladores que no estimulan valor agregado nacional a los productos, mercancías o servicios de los países en desarrollo.

Dos vertientes técnicas sobre reglas de origen, con amplios efectos en las políticas industriales, destacan en este sentido.

Por una parte, el libre comercio se debe considerar no como el objetivo fundamental, sino como un medio para alcanzar el desarrollo de los pueblos, pues el multilateralismo (ALCA probablemente) representa el marco idóneo para promocionar la solidaridad internacional, el trato especial y diferenciado (tipo Mercosur), el comercio internacional libre, no discriminatorio y equilibrado, y la cooperación, integración y reducción de desigualdades en el interior y entre las naciones.

Bajo esa premisa, las reglas de origen deben calificar como productores a los agentes económicos que realmente incorporan valor agregado en los procesos productivos. No deben aceptar al ensamblador-procesador nato, cuya única función es ocupar mano de obra sin prestaciones sociales ni estabilidad laboral alguna.

También se debe cuidar sector por sector el método establecido en las reglas de origen, pues el salto arancelario es propicio para consolidar esquemas de maquila o subcontratación que desalientan a productores nacionales de bienes similares.

Este método fomenta la exportación de bienes —supuestamente originarios— sin o con bajo contenido regional. De modo que las grandes empresas se surten de importaciones —que las empresas nacionales podrían, en otras circunstancias, abastecer—, con lo cual consolidan integraciones internas corporativas que obtienen de su propia producción en diversas partes del mundo. Con el salto arancelario, no hay mejor negocio que comprarse a sí mismas lo que necesitan. En el caso del TLCAN, por ejemplo, éste no les obliga a abrir a concurso sus compras, por lo que los empresarios mexicanos ni siquiera pueden competir para ser proveedores de estas grandes empresas exportadoras. Aquí cabe la sentencia de que “más vale reglas de origen justas, que ayudas y préstamos”.

Por otra parte, la noción de origen no debe ser confundida con apelaciones de origen ni con las denominaciones genéricas o de fantasía. Una apelación de origen es la denominación jurídicamente protegida de un país, región o lugar específico, que además de indicar el lugar de producción define calidad y características particulares vinculadas con el medio geográfico, físico o humano, como “Bordeaux”, “Champagne” o “Porto”. Las denominaciones genéricas caracterizan el producto según sus cualidades físicas independientemente de su origen, como en el caso de “Paté”. Las denominaciones de fantasía son aquellas referentes a un país o lugar que no pueden ser consideradas como indicaciones de proveniencia: el producto podría haber sido fabricado en cualquier lugar y la denominación no confiere alguna especialidad particular. Ejemplo de ello son los automóviles VW-Brasilia, Ford-Sierra.¹⁰

III. CLASIFICACIÓN

Las reglas de origen son siempre disposiciones específicas basadas en criterios que establecen métodos para determinar cuando una mercancía se ha producido en un determinado país, y no varían. Por ello el Convenio Kyoto no distingue entre reglas de origen preferenciales y no preferenciales. Sin embargo, en su definición sí establece que están “desarrolladas con base en criterios positivos establecidos por la legislación nacional o por acuerdos internacionales”. Por tanto, alude al contexto en el cual se establecen los criterios que posteriormente servirán de base para formular y determinar las reglas de origen.

Lo que amerita la distinción es el origen del producto¹¹ y no la regla en sí, pues ésta sólo es un instrumento que permite determinar el origen de un producto. Así, se hablará de origen preferencial y origen no preferencial según se pretenda determinar el origen de una mercancía o saber dónde ha sido producida.

Para determinar el origen de las mercancías se deben tomar en cuenta las siguientes consideraciones:

- Los países deben definir previamente el vínculo existente entre el país productor y exportador y el producto objeto de diferenciación

¹⁰ Olivar Jiménez, Martha Lucía *et al.*, *El régimen común de origen en el Mercosur*, Brasilia, Estudios de Integración, 1993, p. 13.

¹¹ Actualmente, con la firme proliferación de tratados de integración, el origen de un producto ya es regional o nacional.

para distinguir los productos importados, y establecer las condiciones sobre las cuales debe aplicarse el trato preferencial. Esto es, que las reglas que se establezcan dependan de las condiciones de diferenciación, y

- En algunas ocasiones es necesario definir con mayor claridad tanto las condiciones que debe tener una mercancía para ser considerada originaria de un país, como los procesos o productos involucrados en su elaboración para determinar si incluyen materias foráneas y en qué casos pudieran considerarse nacionales.

1. Origen preferencial

En un régimen preferencial, las reglas de origen se aplican en el contexto de relaciones comerciales especiales entre dos o más Estados. El trato preferencial puede basarse en acuerdos de libre comercio o de otro tipo que atribuyan un trato preferencial, o bien que puedan tener carácter unilateral.¹²

Su aplicación crea principalmente sistemas arancelarios preferenciales, aunque también puede implicar la eliminación de limitaciones cuantitativas, como contingentes, cupos, licencias, etcétera.

Se establecen a través de regímenes de comercio contractuales, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), o mediante otros regímenes autónomos o unilaterales, como el trato preferencial que la Unión Europea otorga a Ceuta y Melilla.

Cuando se concede de manera unilateral un arancel preferente, el principio de nación más favorecida (NMF) se convierte en un elemento clave en el comercio internacional.¹³

Este principio señala la obligación que tiene un miembro del acuerdo de conceder a todo Estado miembro un privilegio, ventaja, beneficio, etcétera, que haya concedido a un tercer Estado parte o no del acuerdo. Así, si el país Z, Estado parte del GATT, concede unilateralmente un

¹² Navarro Varona, Edurne, *Las reglas de origen para las mercancías y servicios en la CE, EEUU y el GATT*, Madrid, Civitas, 1995, p. 38.

¹³ Cabe destacar que el principio de nación más favorecida no es aplicado de igual forma en todos los procesos de integración; sin embargo, cobra vital importancia en aquellos donde se aplica con el sentido de preferencia, como en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, o como en general lo aplica Estados Unidos en sus relaciones comerciales multilaterales.

arancel preferencial al país X que no es parte de este acuerdo, entonces está obligado a concedérselo a todos los miembros del GATT.

El problema de la unilateralidad y el principio de NMF surge cuando se tiene una concepción distinta de este último. Así, para Estados Unidos de América (EUA) el trato de NMF es una modalidad del trato preferencial conferido únicamente a los Estados signatarios del GATT, mientras que la Unión Europea (UE) lo extiende no sólo a los miembros del GATT sino a todos los Estados con los que mantiene relaciones comerciales.

Como ejemplo de la unilateralidad, la Unión Europea ha otorgado a los Estados en vías de desarrollo miembros del sistema generalizado de preferencias¹⁴ un sistema arancelario privilegiado, aplicando los siguientes criterios de gradualidad para las preferencias arancelarias, según las categorías de sensibilidad, de todos los productos del universo arancelario:

Categorías	Reducción preferencial margen	Arancel preferencial aplicable (NMF)
Muy sensible	15%	85%
Sensible	30%	70%
Semisensible	65%	35%
No sensible	100%	0%

2. Origen no preferencial

Las reglas de origen en el ámbito no preferencial son aquellas cuya aplicación recae sobre mercancías que se internan en un mercado en condiciones no preferenciales; es decir, que no están relacionadas con regímenes de comercio contractuales o autónomos en virtud de los cuales se otorgan preferencias arancelarias.

El Acuerdo Multilateral de Normas de Origen de la OMC establece lineamientos para unificarlos dentro de los regímenes no preferenciales

¹⁴ El sistema de preferencias arancelarias es un instrumento autónomo de política comercial orientado a estimular un comercio no recíproco entre países desarrollados y periféricos. Su finalidad consiste en ofrecer a las naciones en vías de desarrollo un arancel aduanero preferencial en relación con los países desarrollados, facilitando de este modo el acceso de sus exportaciones al mercado sensible.

definiéndolas como leyes, reglamentos y decisiones administrativas de aplicación general establecidos por un miembro para determinar el país de origen de los productos, siempre que tales normas de origen no estén relacionadas con regímenes de comercio contractuales o autónomos conducentes al otorgamiento de preferencias arancelarias que sobrepasen la aplicación del párrafo 1 del artículo 1o. del GATT de 1994.¹⁵

Éstas abarcan, según el mismo acuerdo, todas aquellas empleadas en instrumentos de política comercial no preferenciales, como derechos *antidumping* y compensatorios, medidas de salvaguarda y restricciones cuantitativas, entre otros.

IV. CARACTERÍSTICAS

Las características de las reglas de origen, según la Comisión Internacional de Comercio de EUA, deben ajustarse a las cualidades de uniformidad, simplicidad, predecibilidad, administrabilidad, transparencia y eficacia.

Uniformidad (aplicación consistente de las reglas). Deben ser estructuradas de manera consistente para que puedan ser aplicadas por igual por varios países en sus negociaciones.

Simplicidad. Deben ser claras y comprensivas para disminuir al mínimo la necesidad de criterios o pronunciamientos subjetivos.

Predecibilidad. Deben ser predecibles para permitir a las empresas planear y calcular sus embarques y cómo serán tratados los productos en particular.

Administrabilidad. Deben ser fácilmente verificables y de manejo o aplicabilidad sencillos. No deben requerir excesiva o inaccesible información o que se impongan gravosos costos al operador mercantil.

¹⁵ El artículo 1o. establece, en su párrafo I, lo siguiente: “Con respecto a los derechos de aduana y cargas de cualquier clase de impuestos a las importaciones o exportaciones, o en relación con ellas, o que graven las transferencias internacionales de fondos efectuadas en concepto de pago de importaciones o exportaciones con respecto a todos los métodos de exacción de tales derechos y cargas, con respecto a todos los reglamentos y formalidades relativos a las importaciones y exportaciones, y con respecto a todas las cuestiones a que se refieren los párrafos 2 y 4 del artículo III, cualquier ventaja, favor, o privilegio o inmunidad concedido por una parte contratante a un producto originario de otro país o destinado a él, será concedido inmediata e incondicionalmente a todo producto similar originario de los territorios de todas las demás partes contratantes o a ellos destinados”.

Peter Morici señala que, conociendo las motivaciones de la política industrial que hay detrás de las reglas de origen, éstas deben ser valoradas a la luz de dos criterios complementarios: transparencia y eficacia.¹⁶

Transparencia. Si son transparentes, cualquier desviación de la actividad económica significativa que lleve como meta final una estrategia de negociación o alguna política objetiva industrial se vuelve obvia, facilitando el escrutinio público.

Eficacia. Deben ser eficaces para que cualquier esfuerzo al momento de promover alguna industria o actividad específica no distorsione demasiado el libre intercambio.

La *confidencialidad* también debe imperar en el carácter de las reglas de origen. La información para determinar el origen será de carácter confidencial tanto para la autoridad competente nacional como para el extranjero, y no se podrá suministrar ningún dato salvo en el caso de autorización expresa de la persona o el gobierno involucrado que haya facilitado la información.

V. FINALIDAD

En forma general, las reglas de origen surgen por la necesidad de determinar:¹⁷

- La procedencia de las mercancías que entran o salen de un territorio y favorecen el análisis de la demanda y el abastecimiento.
- Si las mercancías elaboradas y exportadas por un país, socio o no, son resultado de un proceso de manufactura simple o complejo con material nacional.
- Los diversos procesos de manufactura involucrados en la producción de una mercancía, desde el simple ensamblaje o *screwdriver factory operator*, hasta operaciones de alta tecnología.
- La posibilidad de incorporación de productos foráneos que eventualmente modifiquen la nacionalidad del producto final, y
- Los flujos de comercio entre socios y aquellos que tienen preferencias arancelarias.

¹⁶ Citado por Peña, Rosa María de la, *Las preferencias del comercio internacional*, México, UNAM, 1980, p. 121.

¹⁷ Monge, Reynaldo, *op. cit.*, nota 9, p. 1.

El objetivo básico de las reglas de origen en el ámbito preferencial es evitar que las ventajas arancelarias concedidas a un determinado país puedan ser aprovechadas por países no miembros del acuerdo, y queden exclusivamente reservadas para insumos, componentes y bienes finales elaborados en el país signatario del acuerdo que cumplen con los criterios de origen acordados.

En el contexto no preferencial, las reglas cumplen dos finalidades:

- Determinar el país de origen de una mercancía para aplicar las cuotas compensatorias correspondientes a las empresas que practiquen el *dumping* y las subvenciones, con el fin de no lesionar la competitividad de industrias nacionales o regionales; estas últimas en caso de que exista por ejemplo un tratado de libre comercio como el TLCAN, donde una empresa de un tercer país ajeno al tratado ingrese una mercancía subvencionada por México, Estados Unidos o Canadá a la zona de libre comercio, afectando las industrias del mercado regional conformado por el acuerdo comercial, y
- Determinar dónde ha sido producida una mercancía para aplicar las restricciones cuantitativas correspondientes, salvaguardas, etcétera, con el fin de estimular la creación o desarrollo de una nueva industria nacional pequeña, mediana y de gran empresa.

VI. IMPORTANCIA

Los criterios para determinar dónde se ha fabricado un producto representan una parte esencial de las normas comerciales, ya que entre los países exportadores existe una serie de políticas discriminantes: contingentes, aranceles preferenciales, medidas antidumping, derechos compensatorios, etcétera, importantes al valorar una mercancía en aduanas.

Las reglas de origen han ocupado tradicionalmente un lugar trascendente en el tráfico internacional, pero diversos factores hacen que su importancia destaque recientemente hasta convertirlas en foco de atención de los operadores del comercio internacional y en varias esferas de negociaciones. Constituyen el punto en el cual convergen las figuras del comercio más conflictivas, como son los aranceles, medidas *antidumping*, restricciones cuantitativas o tratos preferenciales. De hecho, se hallan en la base de todas estas figuras, por lo que el análisis del origen del pro-

ducto constituye un prerequisito para la aplicación de las fórmulas tradicionales del comercio internacional.¹⁸

Actualmente constituyen un factor decisivo en el acceso a los mercados y han recibido la denominación de barreras no arancelarias, pues se asocian a instrumentos de política comercial.

VII. CRITERIOS DE CALIFICACIÓN DE ORIGEN¹⁹

Los criterios que confieren origen son trascendentales para determinar la nacionalidad de un producto. En el contexto preferencial, se establecen por lo general en tratados comerciales, en los cuales se pactan diversas formas de integración.

La aplicación de esos criterios permite a los países partes del tratado o acuerdo gozar de preferencias arancelarias. De hecho, estas disposiciones son la esencia de las normas de origen.

En el origen no preferencial, los criterios se establecen a nivel de las legislaciones nacionales que servirán para formular las reglas de marcado de origen.

Dos son los criterios que confieren origen:

- Las mercancías obtenidas enteramente en un solo Estado, y
- El criterio de transformación sustancial.

El criterio de transformación sustancial se aplica a través de cuatro métodos: a) cambio de posición tarifaria o salto de partida; b) lista de elaboraciones o transformaciones; c) porcentaje *ad valorem*, y d) contenido nacional o regional.

¹⁸ Navarro Varona, Edurne, *op. cit.*, nota 12, p. 36.

¹⁹ En los procesos de integración de América Latina más antiguos se han utilizado criterios de origen de orden general, que no por denominarse tradicionales o de primera generación deben interpretarse como obsoletos e ineficaces. Se trata de los referidos a bienes íntegramente producidos, salto de partida con proceso productivo, valor agregado y, en casos puntuales, requisitos específicos de origen. Estas normas en su conjunto no han sido demasiado exigentes y conllevan el riesgo de abrir posibilidades de usufructuar los beneficios de la integración a terceros, pero por otro lado tienen la virtud de ser más neutras y equitativas, sin restringir el aprovechamiento de las condiciones de acceso a países o sectores menos desarrollados.

1. Las mercancías obtenidas enteramente en un solo Estado

Es el más sencillo de todos los supuestos, y consiste en producir enteramente una mercancía con materiales originarios de un Estado.

Los múltiples acuerdos comerciales suscritos por México definen los bienes totalmente obtenidos en un Estado como:

- Los minerales extraídos de una o más de las partes;
- Los vegetales cosechados en el territorio de una o más de las partes;
- Los animales vivos, nacidos y criados en territorio de un país;
- Los bienes obtenidos de la caza o la pesca en territorio de una o más de las partes;
- Los peces, crustáceos y otras especies marinas obtenidas del mar por barcos registrados o matriculados por alguna parte, y que lleven la bandera de esa parte;
- Los bienes producidos a bordo de barcos fábrica a partir de los bienes identificados en el inciso e), siempre que esos barcos fábrica estén registrados o matriculados por alguna de las partes y lleven la bandera de esa parte;
- Los bienes obtenidos por una de las partes o una persona de una parte del lecho o del subsuelo marino fuera de las aguas territoriales, siempre que la parte tenga derechos para explotar ese lecho o subsuelo marino;
- Los desechos y desperdicios derivados de la producción en territorio de una o más de las partes, o bienes usados o recolectados en territorio de una o más de las partes exclusivamente a partir de los bienes mencionados en los incisos a) al h), o de sus derivados en cualquier etapa de su producción.

2. Transformación sustancial²⁰

Este criterio se utiliza para determinar el origen de mercancías en cuya producción han intervenido dos o más Estados; es decir, en los casos

²⁰ Los acuerdos comerciales más recientes en la región, orientados a constituir zonas de libre comercio, cuentan con reglas de origen denominadas de *nueva generación*. La tendencia se dirige a establecer origen a nivel de capítulos, partidas o subpartidas de la nomenclatura, donde se privilegia el concepto de *transformación sustancial*. Se utilizan para el efecto criterios generales ya conocidos y mencionados, como el salto de partida o el valor agregado. También se utiliza el equivalente a requisitos específicos, como insumos regionales, determinados procesos, o la combinación de dos o más criterios y requisitos.

en que no son obtenidas a partir de bienes originarios del Estado donde se transforman, sino que parten de materias primas, semiproductos o artículos terminados total o parcialmente importados. Esta situación es muy frecuente por la progresiva división internacional del trabajo, la especialización de los Estados industrializados en productores que exigen mano de obra altamente cualificada por una parte, y por otra parte el traslado frecuente de la producción a países donde los costos laborales son inferiores. En consecuencia, es frecuente que un producto sufra transformaciones en diversos países antes de llegar a su estado definitivo.²¹

La globalización de la producción contribuye al desarrollo y aplicación de este criterio. Es decir, tanto en países industrializados como en vías de serlo la descentralización de sus productos hacia los mercados mundiales, como insumos, materias primas o productos semiterminados, exige a los Estados mayor precisión en la formulación de las reglas de origen, toda vez que el control y la coordinación crecientes de unidades de producción descentralizadas por parte de transnacionales y multinacionales que acaparan las materias primas y demás artículos para a su vez incorporarlos al proceso de fabricación de otro producto, trae como consecuencia la implantación de estrategias empresariales para colocar un producto en el marco preferencial establecido por un tratado.

Dentro de este criterio, el producto final debe presentar características, propiedades e identidad propia distintos a los de sus componentes o artículos empleados en su fabricación.

Este criterio se aplica generalmente en países que incorporan tecnología moderna, pues en el ensamblaje de diversas partes y artículos se crean distintos productos.

3. Transformación o elaboración suficiente

Este criterio no es mencionado en el Convenio Kyoto, en el Acuerdo sobre Normas de Origen de la OMC ni en algunos tratados suscritos por México, salvo en el Acuerdo de Asociación Económica con la Unión Europea, establecido claramente en el artículo 5, anexo III, de la decisión núm. 2/2000 del Consejo Conjunto (CC).

²¹ Navarro Varona, Edurne, *op. cit.*, nota 12, p. 82.

Es un criterio implantado por la Unión Europea y que aplica a través del cambio de posición arancelaria. Implica la determinación de la suficiencia de la transformación, mas no de la sustanciabilidad, por lo que podría decirse que es un subcriterio del criterio de transformación sustancial, cuyos términos son muy amplios al igual que el criterio que le da origen, o bien que lo asemejan a la transformación sustancial pese a que sustanciabilidad y suficiencia denoten niveles de transformación distintos.

Ahora bien, como se señaló anteriormente, el criterio de transformación sustancial se calcula aplicando cuatro métodos: cambio de clasificación arancelaria; listas de transformaciones específicas; porcentaje *ad valorem*; valor de contenido regional.

A. Cambio de clasificación arancelaria

De acuerdo con este criterio, una transformación u operación confiere origen si implica la clasificación del producto resultante bajo una posición del sistema armonizado diferente de la aplicable a los materiales utilizados en el proceso de fabricación.

Es relevante cuando la producción se basa en simples procesos de fabricación o ensamblaje, pues permite diferenciar las mercancías finales de los productos que entran en su composición. Sin embargo, tiende a favorecer métodos artesanales de producción.

B. Listas de transformaciones específicas

En este rubro se tienen que identificar y determinar las transformaciones u operaciones específicas de cada producto; es decir, aquellas que le atribuyen el origen a una determinada mercancía.

Se trata de identificar las transformaciones por las cuales un producto adquiere las características particulares que le permiten distinguirse del resto, lo que conlleva a un estudio pormenorizado de cada producto para identificar tales transformaciones u operaciones.

C. Porcentaje ad valorem

Se aplica para determinar el porcentaje de valor de los productos utilizados o el porcentaje de la plusvalía adquirida en el país en que se conforman a un nivel determinado.

D. *Valor de contenido regional*

Es una evolución del porcentaje *ad valorem* no prevista en la convención de Kyoto. Al calor de los acuerdos de integración fomentados por la globalización, se ha vuelto necesario determinar no sólo el origen nacional, sino también el regional como resultado de la conformación de bloques económicos en virtud de estos acuerdos comerciales.

Este supuesto establece que todo valor añadido a una mercancía a través de sus transformaciones puede determinar su origen; es decir, se tiene en cuenta el valor que incorpora cada una de las transformaciones en el producto final. Se considera así el valor de los componentes utilizados en la producción del bien, así como el valor que incorporen las distintas operaciones efectuadas.²²

Para determinar el valor añadido a un producto, o su contenido regional, se establecen dos métodos:

El *método de valor de transacción*, cuya fórmula es:

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

donde,

VCR, valor de contenido regional expresado en porcentaje;

VT, valor de transacción del bien;

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

El *método de costo neto*, que se aplica cuando no es posible determinar el contenido regional con base en el método de valor transacción. Se calcula a partir de la siguiente fórmula:

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

donde,

VCR, valor de contenido regional expresado en porcentaje;

CN, valor de transacción del bien ajustado sobre la base LAB;

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

²² *Ibidem*, p. 102.

En todo tratado se establece el porcentaje de contenido regional que debe satisfacer un bien para ser considerado originario. Por ejemplo, el TLCAN señala en su artículo 401 que el valor de contenido regional no deberá ser inferior a 60% cuando se utilice el valor de transacción ni inferior a 50% cuando se utilice el método de costo neto.

Este método se aplica cuando no es posible determinar el valor de contenido regional con el método de valor de transacción ni con el Código de Valoración Aduanera de la OMC.

VIII. DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS PARA DETERMINAR EL ORIGEN

1. Ensamblaje

El ensamblaje se puede definir como la acción de combinar diferentes materiales, piezas o partes con la intención de crear un nueva mercancía o producto distinto de los componentes empleados en su producción.

La aplicación de este criterio es sumamente conflictiva por la complejidad de muchos productos, como en el caso de los electrónicos. Lo importante en tal caso es que el ensamblaje produzca una transformación sustancial que origine un producto distinto al de sus componentes.

2. Regla del transporte directo

En virtud de esta regla, la mercancía debe ser trasladada del país exportador al importador en forma directa para evitar que se desvirtúe el origen de las mercancías.

El problema en relación con el transporte directo es si el hecho de que una mercancía permanezca en un Estado distinto de aquel donde ha sido producida ocasiona que se rompa el vínculo con el Estado de origen.

3. Acumulación

Es una condición que permite, en ciertos casos, considerar los materiales utilizados en la producción de un artículo como si tuvieran un determinado origen al momento de establecer el origen del producto final.

Este principio se aplica en los regímenes preferenciales y permite gozar de las preferencias arancelarias concedidas en virtud de un acuerdo comercial. Como resultado, permite que las aportaciones a la producción en los distintos Estados beneficiarios del trato preferencial se acumulen para determinar si se han satisfecho los requisitos necesarios para que se confiera trato preferencial.

4. *Principio de minimis*

Al igual que el de acumulación, se aplica principalmente en contextos preferenciales. Un producto puede conservar su origen aunque se le incorporen productos de origen distinto o no originarios con la condición de que el valor de tales productos no exceda un porcentaje determinado sobre el valor total de la mercancía final.

Usualmente el porcentaje de este principio es muy bajo. Algunos tratados establecen 7%, como en el caso del TLCAN; en otros se ha determinado hasta 10%. El porcentaje dependerá del grado de desarrollo de los países contratantes del acuerdo comercial: entre los subdesarrollados el principio *de minimis* será menor; en cambio, entre países en vías de desarrollo será mayor porque el objetivo de su relación comercial es fomentar el desarrollo de sus industrias nacionales.

IX. CERTIFICADOS DE ORIGEN

En el régimen de origen se contemplan no sólo las reglas de origen, sino también pruebas documentales del origen de una mercancía. Estos documentos se denominan “certificados de origen”, “declaraciones certificadas de origen” o “declaraciones de origen”, cuyo empleo ha proliferado también en función de los acuerdos comerciales. Su intención es facilitar la determinación del origen.

En este capítulo se abordará el análisis del certificado de origen porque es el más utilizado. Las otras dos pruebas se estudiarán con detalle en el capítulo segundo.

El certificado se define como un formulario específico sobre el origen de una mercancía expedido por la autoridad correspondiente a petición del exportador, importador o de cualquier persona con motivos justificados.

Los documentos que atestiguan el origen preferencial son emitidos por la aduana del país correspondiente, mientras que los certificados dentro del régimen no preferencial son expedidos por las cámaras de comercio u otros organismos públicos o privados.

Los certificados se emiten en función de las normas vigentes en el país exportador, toda vez que es éste el que está en mejor posición para verificar las condiciones en las que se efectúa la fabricación y, en consecuencia, para determinar el origen de las mercancías exportadas.

Las dudas que pudiera tener una aduana del país importador sobre la autenticidad o exactitud del certificado podrán disiparse o confirmarse en el marco de la cooperación administrativa existente entre los países en cuestión.

Pese a que se le atribuyan funciones probatorias a los certificados, en realidad no se puede comprobar totalmente el origen de una mercancía con base en estos documentos, pues la autoridad competente podrá en todo momento iniciar una investigación sobre el origen de un producto, sin menoscabo de los derechos del importador o exportador, a petición de un exportador, un importador o cualquier persona con motivos justificados.

X. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE CONTROL

En cualquier escenario posible, e independientemente de cuestiones de flexibilidad o exigencia en los criterios de origen, en la medida en que se aspire a compromisos de integración avanzados es necesaria una reglamentación rigurosa de los procedimientos de certificación, control y sanción del origen, cuidando que no se traduzca en procesos complejos ni costosos. En estos términos, la rigurosidad en los procedimientos de certificación y control garantizan confianza y agilidad en las operaciones comerciales.

Las pruebas documentales del origen requieren un control para evitar conductas fraudulentas que pretendan atribuir a un producto el origen de un país con el fin de evitar una cuota compensatoria o gozar de las preferencias arancelarias derivadas de un acuerdo comercial.

Tal control debe ser realizado por autoridades u organismos habilitados, toda vez que éstos cuentan con mayor capacidad para verificar los

datos proporcionados por el exportador, productor, proveedor o persona competente.²³

El primer paso de este proceso se traduce en una *declaración de origen* que reposa en la base de datos de las entidades certificadoras durante un plazo —de seis meses a dos años— a menos que en el curso de ese tiempo se modifiquen las condiciones de producción. Con los desarrollos tecnológicos y la necesidad de agregar valor permanentemente a las producciones, salvo el caso de productos básicos o agrícolas, las declaraciones de origen deberían modificarse con frecuencia.

El segundo paso es la expedición del certificado de origen, formulario que cuenta con información básica sobre la mercancía, código arancelario, cantidad, valor unitario y criterio de origen que cumple el producto. La *certificación* corre a cargo de funcionarios públicos o privados que cada gobierno habilita, cuyos nombres, firmas y sellos son dados a conocer a los gobiernos y aduanas de los países participantes en el acuerdo de integración.²⁴

El certificado de origen, debidamente expedido por el funcionario habilitado del país exportador, es documento suficiente para que las autoridades aduaneras apliquen las preferencias comerciales negociadas.

Si existen dudas fundadas sobre el origen de los productos o la autenticidad del certificado, se procede con las acciones de control y sanción. Lo indicado en estos casos es la difusión inmediata de la presunta irregularidad a todos los involucrados en los países participantes, disponer un

²³ Los procedimientos administrativos de unas reglas de origen pueden variar en cuanto a su agilidad o complejidad de acuerdo con una relación directamente proporcional entre la confianza y la sanción. Lo deseable sería que cada productor o exportador asumiera la responsabilidad de cumplir las normas de origen sin intervención de organismos gubernamentales certificadores, tal como ocurre en el TLCAN (NAFTA, por sus siglas en inglés). En ese caso, los incumplimientos o irregularidades deberían contar con sanciones tan eficaces que sirvan para disuadir a los operadores comerciales de incurrir en faltas.

²⁴ El debate tan recurrente como estéril entre quienes desean que las certificaciones pasen por el tamiz gubernamental para darles credibilidad, y quienes sostienen que los organismos privados habilitados son más eficaces, puede superarse con la capacitación de los funcionarios públicos o privados, buen apoyo informático y relaciones de comunicación y transparencia con los productores o exportadores. El diseño de sanciones adecuadas tanto para los operadores comerciales como para las entidades certificadoras que incurran en irregularidades o ligerezas bastaría para estimular la eficacia y transparencia del trámite, y para zanjar la discusión.

plazo prudencial, breve, para aclaraciones o comprobaciones y, de persistir las discrepancias, someter el caso a un órgano competente, o en su defecto a procedimientos de solución de controversias.²⁵

XI. DETERMINACIÓN DE LAS NORMAS DE ORIGEN DESDE UN ENFOQUE ECONÓMICO

Durante la negociación de un tratado de libre comercio es de particular importancia determinar una regla de origen óptima; es decir, una regla que maximice el bienestar nacional y sea capaz de: a) resolver los conflictos en la cadena productiva; b) fomentar la transferencia de tecnología de terceros países, y c) maximizar el ingreso salarial.

Los conflictos de intereses nacionales derivan de las diversas necesidades de los productores de un país en virtud de su ubicación en la cadena productiva.

Característicamente, el generador del producto final preferirá en general reglas de origen menos restrictivas que las preferidas por los productores de insumos a fin de tener acceso a gran diversidad de insumos. El productor del insumo deseará reglas más estrictas con objeto de que aumente la demanda de su producto.²⁶

Estos conflictos particulares o privados deben conciliarse con los intereses nacionales, pues no sólo se trata de encontrar una fórmula que beneficie a los productores y exportadores nacionales, sino que también propicie una mejora en el nivel de vida de los trabajadores vía salarios.

²⁵ En las zonas de libre comercio de nueva generación, la ausencia de institucionalidad obliga normalmente a recurrir a los procedimientos generales de solución de controversias para resolver litigios de origen con instancias que pueden resultar demoradas y complejas, cuyos resultados podrían dar cabida a cierta discrecionalidad o responder más a transacciones negociadas. Este aspecto reviste también especial importancia. Lo deseable es que la definición última de cualquier controversia en origen se asigne a un órgano técnico, imparcial y multilateral, cuyo pronunciamiento sea ágil y tenga carácter vinculante, una vez agotadas las instancias de aclaraciones o conciliación bilateral. Ello no implica necesariamente la creación de una burocracia permanente, pues existen en la región y en el mundo numerosos organismos multilaterales, así como modalidades *ad hoc* para atender estos asuntos.

²⁶ Rosellón, Juan, “Reglas de origen y análisis del bienestar”, *El Trimestre Económico*, México, vol. LXVIII (1), núm. 269, enero-marzo de 2001, p. 3.

En general, es posible que lo que sea bueno para los productores nacionales de bienes intermedios no sea tan bueno respecto al bienestar social. En este sentido, aunque intuitivamente, una regla elevada sería mejor para los productores de insumos nacionales, una regla más baja puede maximizar el ingreso salarial de los trabajadores y conciliar los intereses diversos de la economía.²⁷

En virtud de estos objetivos, la determinación de un nivel óptimo de la regla de origen que maximice el bienestar tomando en cuenta las tres vertientes descritas es una labor sumamente compleja. Ésta pretende ser resuelta por los economistas con modelos económétricos.

Jurídicamente, la fijación de una regla de origen en un TLC adquiere el carácter de ley y es imposible plantear su renegociación. Por ello es importante buscar un método o modelo que permita determinar el nivel óptimo de una regla de origen favorable al desarrollo nacional.

Juan Rosellón, en su trabajo “Reglas de origen y análisis del bienestar”, plantea un modelo con las siguientes características:

Se trata de un «modelo dinámico de un tomador de decisiones que opta por una decisión “de una sola vez”» respecto a las reglas de origen. En la toma de esa decisión, éste deberá considerar que intenta maximizar el ingreso laboral a lo largo del tiempo en una cadena productiva nacional dotada de características especiales. En esta cadena productiva, una empresa del «tercer país» que exporta a otro país dentro de la zona de libre comercio puede comprar sus insumos a proveedores nacionales o extranjeros. La regla seleccionada debe mantener las ganancias que el tercer país podría obtener sin participar en el acuerdo. Por tanto, cuanto mayores sean estas ganancias, menor será el margen disponible para la elección de reglas. De igual manera, la regla seleccionada debe asegurar cierto avance tecnológico en el sector mexicano de insumos y un incremento de la demanda nacional a lo largo del tiempo. El avance de la tecnología se logra mediante la transferencia de tecnología de la empresa del tercer país al sector nacional.²⁸

El autor desarrolla la formalización económica y matemática del modelo, y expone el método de solución y dos ejemplos que ilustran cómo

²⁷ *Ibidem*, p. 23.

²⁸ *Ibidem*, p. 32.

influye en el largo plazo un incremento o disminución en la regla de origen respecto de la transferencia de tecnología y los salarios.

Sin embargo, del estudio de este modelo se puede concluir, siguiendo a Rosellón, que “en general no hay regla que concilie los diversos intereses de una economía. La regla óptima varía de una industria a otra, dependiendo de las características específicas de cada una”,²⁹ y una buena alternativa es negociar cada industria por separado con una regla de origen específica para algunas situaciones particulares.

Por otra parte, en aras del bienestar social puede ser necesario establecer reglas menos rígidas aunque el beneficio para los productores sea menor en el corto plazo, pues en el largo plazo éstas pueden repercutir en facilidades para la transferencia de tecnología y mejoras salariales.

XII. EL RÉGIMEN DE ORIGEN EN LOS ACUERDOS COMERCIALES INTERNACIONALES

El régimen de origen en los acuerdos comerciales es determinante para el aprovechamiento del acceso a los mercados. Según las condiciones de origen establecidas y la dinámica comercial de los países, puede incidir en la orientación de corrientes comerciales, favorecer determinados sectores productivos o afectar las condiciones de competitividad de una empresa.³⁰

Las reglas de origen son más sensibles cuando entre los países que se integran existen diferencias importantes de desarrollo económico y entre las estructuras productivas.³¹ La sensibilidad se acentúa si los países comprometidos en el proceso de integración con marcadas diferencias en su infraestructura productiva son socios comerciales de alguna importan-

²⁹ *Ibidem*, p. 5.

³⁰ Aparte del impacto que el régimen de origen pueda generar en las condiciones de producción y en el aprovechamiento del mercado, es necesario considerar como elemento no menos importante el grado de compromiso del acuerdo comercial en el que regirán las normas de origen: si es una unión aduanera, una zona de libre comercio, un área de preferencias comerciales o simplemente se trata de concesiones asistenciales.

³¹ Cuando nos ocupamos de procesos de integración con propósitos de zona de libre comercio o más ambiciosos, es recomendable diseñar un régimen de origen que sea un instrumento equitativo capaz de atender las diversas realidades productivas de los países participantes, y que no genere distorsiones ni sesgos sectoriales, en particular cuando las economías involucradas tienen importantes niveles de interdependencia.

cia, como por ejemplo Estados Unidos y Brasil. No obstante, si a pesar de las diferencias de desarrollo entre los socios en proceso de integración existe una alta dependencia de abastecimiento de materias primas e insumos, las reglas de origen podrán acordarse sin mayores contratiempos.³²

En las economías más dependientes de bienes intermedios o de materias primas y bienes de capital importados, así como en las economías con procesos productivos incipientes, un régimen de origen exigente puede marginar a los países, en el corto y mediano plazos, de los beneficios de un mercado ampliado. Por otra parte, un régimen de origen flexible o complaciente de manera indefinida puede conducir a competencias inequitativas en perjuicio de las producciones con mayores niveles de valor agregado sin que asegure desarrollos productivos en las economías más pequeñas.

En procesos de integración entre países con niveles de desarrollo e infraestructuras productivas más homogéneos, el régimen de origen que se pacte, así sea exigente, será más equitativo. Sin embargo, aun en estos casos, si las normas de origen se diseñan de manera equivocada apartándose de la neutralidad, también pueden restringir el acceso al mercado ampliado y sesgos en favor de determinados sectores productivos, así como ineficiencias cuando no se ofrecen alternativas de abastecimiento normal de bienes.

Con base en lo anterior, cuando se recurre como criterio al empleo de determinados insumos o productos de los países en proceso de integración, se puede caer en la figura de listas positivas que privilegian a los productores existentes. El efecto adverso de estas listas es más evidente si se trata de producciones monopólicas u oligopólicas, y se puede atenuar si se ofrece la alternativa del pago de un arancel externo en el caso de las uniones aduaneras.

Por tanto, para asumir su verdadera función, el régimen de origen deberá tener en cuenta las condiciones mínimas de transformación o valor agregado que hagan al producto merecedor de las preferencias comerciales. De igual modo, es necesario evitar objetivos comerciales o privilegios sectoriales para que el régimen de origen sea un mecanismo neutro y complementario que permita el debido aprovechamiento de los acuerdos en materia de acceso o liberación comercial.

³² Como ejemplos de este caso, podríamos citar a México y Estados Unidos en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.