

# SOBRE LAS NORMAS DE ORIGEN PARA LAS MERCANCÍAS EN EL COMERCIO INTERNACIONAL

JOSÉ MANUEL LÓPEZ LIBREROS



**monografías**  
ALTA CALIDAD EN  
INVESTIGACIÓN  
JURÍDICA



**tirant**  
lo blanch



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA  
DE AGUASCALIENTES



**SOBRE LAS NORMAS  
DE ORIGEN PARA  
LAS MERCANCÍAS  
EN EL COMERCIO  
INTERNACIONAL**

## COMITÉ CIENTÍFICO DE LA EDITORIAL TIRANT LO BLANCH

**MARÍA JOSÉ AÑÓN ROIG**

*Catedrática de Filosofía del Derecho  
de la Universidad de Valencia*

**ANA CAÑIZARES LASO**

*Catedrática de Derecho Civil de  
la Universidad de Málaga*

**JORGE A. CERDIO HERRÁN**

*Catedrático de Teoría y Filosofía de Derecho.  
Instituto Tecnológico Autónomo de México*

**JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ**

*Ministro en retiro de la Suprema  
Corte de Justicia de la Nación y  
miembro de El Colegio Nacional*

**MARÍA LUISA CUERDA ARNAU**

*Catedrática de Derecho Penal de la  
Universidad Jaume I de Castellón*

**MANUEL DÍAZ MARTÍNEZ**

*Catedrático de Derecho Procesal de la UNED*

**CARMEN DOMÍNGUEZ HIDALGO**

*Catedrática de Derecho Civil de la  
Pontificia Universidad Católica de Chile*

**EDUARDO FERRER MAC-GREGOR POISOT**

*Juez de la Corte Interamericana  
de Derechos Humanos  
Investigador del Instituto de  
Investigaciones Jurídicas de la UNAM*

**OWEN FISS**

*Catedrático emérito de Teoría del Derecho  
de la Universidad de Yale (EEUU)*

**JOSÉ ANTONIO GARCÍA-CRUCES GONZÁLEZ**

*Catedrático de Derecho Mercantil de la UNED*

**JOSÉ LUIS GONZÁLEZ CUSSAC**

*Catedrático de Derecho Penal de  
la Universidad de Valencia*

**LUIS LÓPEZ GUERRA**

*Catedrático de Derecho Constitucional  
de la Universidad Carlos III de Madrid*

**ÁNGEL M. LÓPEZ Y LÓPEZ**

*Catedrático de Derecho Civil de  
la Universidad de Sevilla*

**MARTA LORENTE SARIÑENA**

*Catedrática de Historia del Derecho de  
la Universidad Autónoma de Madrid*

**JAVIER DE LUCAS MARTÍN**

*Catedrático de Filosofía del Derecho y  
Filosofía Política de la Universidad de Valencia*

**VÍCTOR MORENO CATENA**

*Catedrático de Derecho Procesal de la  
Universidad Carlos III de Madrid*

**FRANCISCO MUÑOZ CONDE**

*Catedrático de Derecho Penal de la  
Universidad Pablo de Olavide de Sevilla*

**ANGELIKA NUSSBERGER**

*Catedrática de Derecho Constitucional e  
Internacional en la Universidad de Colonia  
(Alemania). Miembro de la Comisión de Venecia*

**HÉCTOR OLASOLO ALONSO**

*Catedrático de Derecho Internacional de la  
Universidad del Rosario (Colombia) y  
Presidente del Instituto Ibero-Americano  
de La Haya (Holanda)*

**LUCIANO PAREJO ALFONSO**

*Catedrático de Derecho Administrativo  
de la Universidad Carlos III de Madrid*

**CONSUELO RAMÓN CHORNET**

*Catedrática de Derecho Internacional  
Público y Relaciones Internacionales  
de la Universidad de Valencia*

**TOMÁS SALA FRANCO**

*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la  
Seguridad Social de la Universidad de Valencia*

**IGNACIO SANCHO GARGALLO**

*Magistrado de la Sala Primera (Civil)  
del Tribunal Supremo de España*

**ELISA SPECKMANN GUERRA**

*Directora del Instituto de Investigaciones  
Históricas de la UNAM*

**RUTH ZIMMERLING**

*Catedrática de Ciencia Política de la  
Universidad de Mainz (Alemania)*

Fueron miembros de este Comité:

**Emilio Beltrán Sánchez, Rosario Valpuesta Fernández y Tomás S. Vives Antón**

Procedimiento de selección de originales, ver página web:  
[www.tirant.net/index.php/editorial/procedimiento-de-seleccion-de-originales](http://www.tirant.net/index.php/editorial/procedimiento-de-seleccion-de-originales)

# SOBRE LAS NORMAS DE ORIGEN PARA LAS MERCANCÍAS EN EL COMERCIO INTERNACIONAL

JOSÉ MANUEL LÓPEZ LIBREROS

*Profesor investigador titular*

*Departamento de Derecho*

*Centro de Ciencias Sociales y Humanidades*

*Universidad Autónoma de Aguascalientes*



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA  
DE AGUASCALIENTES

**tirant lo blanch**

Ciudad de México, 2024

Copyright © 2024

Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética, o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación sin permiso escrito de los autores y del editor.

En caso de erratas y actualizaciones, la Editorial Tirant Humanidades publicará la pertinente corrección en la página web [www.tirant.com/mex/](http://www.tirant.com/mex/).

Este libro será publicado y distribuido internacionalmente en todos los países donde la Editorial Tirant lo Blanch esté presente.

© José Manuel López Libreros

© TIRANT HUMANIDADES  
DISTRIBUYE: TIRANT LO BLANCH MÉXICO  
Av. Tamaulipas 150, oficina 502  
Hipódromo, Cuauhtémoc, 06100, Ciudad de México  
TELEF.: +52 1 55 65502317  
[infomex@tirant.com](mailto:infomex@tirant.com)  
[www.tirant.com/mex/](http://www.tirant.com/mex/)  
[www.tirant.es](http://www.tirant.es)  
Librería virtual: [www.tirant.es](http://www.tirant.es)  
ISBN: 978-84-1197-760-9  
ISBN DIGITAL UAA: 978-607-8972-03-6  
ISBN IMPRESO UAA: 978-607-8972-04-3

Si tiene alguna queja o sugerencia, envíenos un mail a: [atencioncliente@tirant.com](mailto:atencioncliente@tirant.com). En caso de no ser atendida su sugerencia, por favor, lea en [www.tirant.net/index.php/empresa/politicas-de-empresa](http://www.tirant.net/index.php/empresa/politicas-de-empresa) nuestro procedimiento de quejas.

Responsabilidad Social Corporativa: <http://www.tirant.net/Docs/RSC/Tirant.pdf>

*Para Ruby y Manuel:  
raíces y alas*



# Índice

<i>Abreviaturas y siglas</i> .....	15
<i>Introducción</i> .....	17

## Capítulo 1

<b>Concepto, características y taxonomía de las normas de origen</b> .....	25
1. Concepto de las «normas de origen para las mercancías» .....	26
2. Características básicas de las normas de origen.....	29
A. Son disposiciones jurídicas de efecto general.....	30
B. Establecen un <i>vínculo</i> entre mercancía y territorio.....	31
C. Regulan el origen de mercancías en el comercio internacional .....	34
D. ¿Normas o reglas de origen? Delimitación semántica .....	37
E. Distinción frente a figuras jurídicas semejantes.....	38
3. Taxonomía de las normas de origen.....	43
A. Clasificación según objetivos comerciales: preferenciales y no preferenciales.....	44
B. Clasificación según el grado de especialidad: generales, específicas y especiales .....	48
C. Clasificación según la prelación: principales y subsidiarias .....	49
D. Clasificación según el sentido de enunciación de la disposición: positivas y negativas.....	50
E. Otros criterios de clasificación .....	52

## Capítulo 2

<b>Efectos económicos y función estructural de las normas de origen</b> .....	55
1. Los efectos económicos de las normas de origen .....	56
2. La «llave» para la gestión de la Política comercial .....	66
A. La piedra angular del comercio multilateral: trato comercial de nación más favorecida .....	70
B. Medidas correctoras de la competencia: procedimientos anti-dumping y anti subvención .....	74
C. Restricciones cuantitativas: una medida de protección diferente al arancel .....	88
D. Las salvaguardias.....	90
E. Marcaje del país de origen: «hecho en».....	92
F. El control estadístico del comercio.....	98

G. Compras públicas .....	103
H. Derecho privado: compraventa internacional, competencia económica y el seguro de crédito a la exportación.....	106
I. Política exterior y de seguridad .....	110

### Capítulo 3

<b>Configuración de una compleja herramienta comercial: las normas de origen .....</b>	<b>119</b>
1. «Complejidad» de los regímenes del origen de las mercancías..	120
A. Dificultades inherentes: complejidad técnica y pluralidad de regímenes.....	122
B. Pluralidad de regímenes de normas de origen.....	124
C. Diversidad de intereses .....	127
D. Solución de conflictos derivados de la colisión de regímenes.....	128
2. Elementos «esenciales»: mercancía enteramente obtenida o procesada y transformación sustancial .....	130
A. Mercancías enteramente obtenidas en un solo país .....	131
B. Mercancías obtenidas con la participación de varios países: la «transformación sustancial» .....	132
C. Métodos para la determinación del origen de las mercancías .....	137
a) Cambio de posición arancelaria .....	138
i. Referencia al Sistema Armonizado .....	143
b) Porcentajes ad valorem .....	147
i. Referencia al Acuerdo sobre Valoración en aduana de las mercancías de la OMC.....	153
c) Operación de fabricación o elaboración .....	158
d) Otros criterios.....	161
3. Elementos de «circunscripción»: territorialidad y transporte directo .....	161
4. Elementos de «gradación de flexibilidad»: la acumulación del origen, reglas de tolerancia, liberación de obligaciones de pago de aranceles, «absorción» y niveles de preferencia arancelaria .....	166
A. Acumulación del origen .....	166
B. Regla de «tolerancia» (de minimis) .....	173
C. Liberación de obligaciones de pago de aranceles (drawback) .....	175
D. Principio de «absorción» de materiales y procesos (roll-up / roll-down).....	177
E. Niveles de preferencia arancelaria .....	179

5. Elementos de «control de la transformación»: las transformaciones insuficientes y los casos especiales.....	180
A. Las transformaciones insuficientes .....	180
B. Casos especiales: los accesorios, recambios y productos desensamblados.....	182
6. Elementos de «gestión del régimen»: la acreditación del origen, la declaración vinculante del origen y aplicación uniforme .....	183
A. Acreditación del origen .....	184
B. Declaración vinculante del origen .....	189
C. Aplicación uniforme .....	192

#### *Capítulo 4*

<b><i>Actores, intereses e información en la conformación y ejecución de los regímenes de origen .....</i></b>	<b><i>195</i></b>
1. Gestión de la interdependencia .....	196
2. Intereses en juego: liberalización y proteccionismo .....	207
A. Dinámica comercial de liberalización – protección.....	212
a) Proceso dialéctico de las corrientes comerciales y las normas de origen .....	214
b) Las normas de origen en la transición hacia la liberalización comercial .....	217
B. ¿Dónde se generan las presiones comerciales? .....	219
C. ¿Un mercado de normas de origen? .....	223
3. Aspectos de las normas de origen proteccionistas.....	228
A. Análisis económico y jurídico del impacto de las normas de origen... 231	
a) Referencia a estudios sobre los efectos económicos (ex ante / ex post).....	232
b) Aspectos jurídicos: especial mención a la «triple transformación» ..	238
B. «Desarmando» una norma proteccionista.....	244
4. Interacción entre gobierno y agentes económicos.....	247
5. El problema de la «asimetría de la información» .....	251
A. Asimetría informativa y normas de origen .....	252
B. Algunas soluciones jurídicas tendientes a favorecer la información....	254
a) Publicidad y aprendizaje .....	254
b) «Apertura» de la información.....	256
c) Técnica legislativa adecuada.....	258
d) Interpretación uniforme.....	259

*Capítulo 5*

<b><i>Negociación internacional y aplicación del régimen del origen de las mercancías: especial referencia a Norteamérica</i></b> .....	<b>261</b>
1. La negociación: un «juego a dos niveles» .....	263
2. Las negociaciones sobre normas de origen .....	270
3. Normas de origen como «cierre» de negociaciones sobre acuerdos comerciales.....	275
4. Un caso paradigmático: el régimen del origen en el TLCAN ..	280
A. Antecedentes del proceso de integración norteamericana .....	280
B. Escenarios y objetivos de negociación .....	286
C. Los ámbitos automotriz y textil .....	293
5. La negociación de las normas de origen en TLCAN: el sector textil, automotriz y de productos petroquímicos.....	299
A. Normas de origen para los textiles.....	303
B. Normas de origen para el sector automotriz .....	305
C. Petroquímicos.....	307
6. Referencias del T-MEC y su régimen del origen de las mercancías ..	310
A. El T-MEC: un tratado como el TLCAN pero diverso a un «NAFTA 2.0».....	310
B. Escenario y negociación del T-MEC: prevalencia del proteccionismo...	313
C. Disciplinas comerciales en la evolución del TLCAN al T-MEC.....	319
D. El régimen del origen resultante: mayor protección y potenciales conflictos .....	322
7. El impasse de las negociaciones de la armonización en GATT-OMC.....	325
 <b><i>Consideraciones finales</i></b> .....	 <b>331</b>
<b><i>Bibliografía y recursos</i></b> .....	<b>341</b>





## *Abreviaturas y siglas*

ACR	acuerdos comerciales regionales
Acuerdo SMC	Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias
Acuerdo ATV	Acuerdo sobre los textiles y el vestido
ADPIC	Acuerdo de la OMC sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio
CAC	Código Aduanero Comunitario
Convenio de Kyoto	Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros
EE. UU.	Estados Unidos de América
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
NMF	nación más favorecida
OMA	Organización Mundial de Aduanas
OMC	Organización Mundial del Comercio
SPG	sistema de preferencias generalizadas
SA o Sistema Armonizado	Sistema armonizado para la descripción y clasificación de mercancías
PVD	país en vías de desarrollo
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea

TLCAN	Tratado de libre comercio de América del Norte
T-MEC	Tratado México, Estados Unidos, Canadá
TTP	Acuerdo de Asociación Transpacífico
UA	unión aduanera
UE	Unión Europea
ZLC	zona de libre comercio

# *Introducción*

Conforme al comercio internacional actual es común encontrar mercancías producidas en diversos países, que posteriormente son exportadas para ser comercializadas en los más diversos mercados del orbe. En este escenario dinámico de intercambios se generan toda una serie de relaciones jurídicas entre los distintos actores, empresas productoras, exportadores e importadores, incluso, entre los propios estados, donde el origen de la mercancía es el punto de conexión y como tal relevante por su importancia legal. Como requisito previo a la ejecución de los principales instrumentos de política comercial, la calificación del origen de una mercancía desencadenará la aplicación de toda una serie de instrumentos jurídico-comerciales que afectarán el curso de las mercancías en el comercio internacional. De tal suerte que en función del origen de la mercancía se podrán abrir mercados extranjeros como puede ser con el trato preferencial, o por el contrario, cerrar los mercados debido a la aplicación de restricciones al comercio.

La necesidad de determinar el origen de las mercancías es tan añeja como la discriminación comercial. Desde la antigüedad y como mecanismo para financiar la actividad pública se han fijado aranceles a la importación de mercancías provenientes de otros estados, siendo relevante el establecimiento de criterios para determinar el origen de las mercancías. Sin embargo, no fue hasta el medioevo que tales medidas se aplicaron desde una lógica de política comercial y desde una perspectiva mercantilista. Tradicionalmente el origen de las mercancías se había considerado como un ámbito en el cual los estados debían reglamentar de manera unilateral, y en el mejor de los casos, negociar las normas de origen con otros socios. Como resultado, proliferaron las interpretaciones libres y muchas veces arbitrarias sobre aquello que debería ser un

instrumento técnico y comercialmente neutral. En este sentido, y no obstante que la base del comercio internacional se sustenta en las cláusulas de la nación más favorecida y del trato nacional, que en sí implican el trato igualitario a la mercancía, se requiere de las normas de origen para poder aplicar estos principios liberalizadores. De esta forma, en la medida en que se ha generado un aumento cualitativo y cuantitativo de los intercambios comerciales, el régimen del origen de las mercancías ha adquirido mayor notoriedad como problema jurídico-administrativo; si bien estos instrumentos son un reflejo de manifestaciones de la forma de producción global, no menos cierto es que las aplicables a algunos ámbitos de interés estratégico de manera paulatina se fueron alejando de una neutralidad comercial para irse convirtiendo en instrumentos de política comercial de primer nivel. Lo anterior es aún más evidente en las normas de origen que se aplican a productos sensibles, y que, fenómeno al cual se ha enfocado la literatura económica, política y escasamente la jurídica.

En la medida en que se ha avanzado en la liberalización comercial, tanto a nivel multilateral como a través de acuerdos comerciales regionales, han ido desapareciendo obstáculos arancelarios y no arancelarios al comercio. A la par que se concretan instrumentos liberalizadores, algunos grupos de interés demandan otros que al menos mantengan los niveles de protección. En este sentido, el estado se ha valido de las normas de origen como resquicio para gestionar los flujos de comercio y de las inversiones. A partir de los años setenta del siglo XX, el origen de las mercancías se convirtió en una importante disciplina relacionada con el comercio internacional de mercancías. Con un mundo comercial y tecnológicamente más interconectado, la producción de mercancías transformadas con materiales o procesos llevados a cabo en más un país pasó a ser la regla general mientras que los productos obtenidos en un solo país se limitaron casi de manera exclusiva a materias primas. Si bien la globalización trajo entonces mayor

necesidad de identificar el origen de las mercancías, no fue hasta los años ochenta del siglo pasado que empieza a adquirir notoriedad la necesidad de contar con estudios jurídicos sobre la materia.

Hay varios eventos que supusieron una inflexión en el análisis de las normas de origen como instrumentos comerciales. Primero, el auge en los años ochenta en el uso de medidas de defensa comercial, como las medidas antidumping o los acuerdos de restricción a las exportaciones. En segundo término, la nueva oleada del regionalismo que se gestó a partir de los años noventa trajo consigo la proliferación de acuerdos comerciales preferenciales, y con ello, la proliferación de regímenes de normas de origen. En tercer lugar, la finalización de la Ronda Uruguay del GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), que supuso todo un éxito en la desarticulación de barreras y reglamentación multilateral del comercio, incluyendo la creación del sistema jurídico de la Organización Mundial del Comercio (OMC), y claro está, de su norma específica en la regulación del origen comercial de las mercancías, el *Acuerdo sobre normas de origen*. A partir de entonces es que se comienza a percibir el complicado panorama de estudio que las normas de origen representan: ser disposiciones normativas cuya compleja estructura y efectos junto con su opacidad jurídica y su aparente neutralidad sirven como caldo de cultivo para cristalizar aspiraciones proteccionistas. Cabe identificar que, en el contexto actual del comercio internacional caracterizada por la crisis del multilateralismo, el estancamiento de la armonización del origen, la emergencia del bilateralismo, las guerras comerciales entre las potencias y la preponderancia del proteccionismo, las normas de origen adquieren renovada relevancia como objeto de estudio.

En este sentido, las normas de origen ya no sólo interesan como instrumentos secundarios de política comercial sino como instrumentos intrínsecamente políticos cuya puesta en marcha afecta la estructura de los intercambios comerciales,

tanto a nivel preferencial como multilateral. Es importante tomar en cuenta que la determinación jurídica del vínculo entre mercancía y territorio no es siempre pacífica ni sencilla, y en parte, esto se debe a que los supuestos normativos bajo los cuales una mercancía adquiere mantienen o pierde el origen están sujetos a consideraciones económicas y políticas. Por ello, se puede afirmar que el régimen del origen además de ser una expresión de la globalización y estructuración de procesos productivos también es la evidencia de los intereses técnicos, económicos y políticos del entorno productivo y las políticas comerciales.

Las normas de origen para las mercancías son entendidas en esta investigación como instrumentos jurídicos que obedecen al dinamismo de los intercambios comerciales dentro de un contexto cambiante de los mercados, en el que emergen constantemente nuevos escenarios, donde se genera el perfeccionamiento de procesos productivos y la innovación en los productos. En el estudio se hace especial énfasis en el uso de las normas de origen como instrumentos de política comercial para el control del flujo del comercio y de las inversiones, así como en el papel determinante que juegan la información y la interacción entre estados y grupos de interés en el desarrollo de estrategias comerciales y ejecución de políticas. El papel de la empresa, y entre éstas, las multinacionales, resulta relevante en la configuración del régimen comercial, por ello se analiza cómo las normas de origen se constituyen como instrumentos jurídicos que permiten que las empresas establezcan ventajas tendientes a la internacionalización de la producción. En el régimen del origen, el sector privado, en concreto, las empresas, productores y comerciantes, son quienes finalmente ejecutan las normas; por ello, se estima que estos instrumentos que regulan el comercio tienen incidencia en la toma de las decisiones sobre cómo se estructuran los procesos productivos, y por lo tanto, deben ser conocidos, explorados y analizados por quienes intervienen en las cadenas productivas y comerciales.

No se puede dejar de mencionar la complejidad que conlleva establecer una teoría sobre las normas de origen cuando la realidad implica que existen muchas variables que distinguen las aplicables por la autoridad dependiendo de los ámbitos comerciales, como por los acuerdos y esquemas preferenciales, y que incluso, son normas que varían entre país y país, y aún en una misma zona aduanera, puede haber diversos regímenes del origen. Tomando en consideración lo anterior, el análisis que ahora se presenta es en gran parte retrospectivo, es decir, sobre regímenes comerciales con normas que ya se han expedido, pactado y puesto en marcha, lo anterior es así, ya que dicha información otorga datos que facilitan la deducción sobre las características esenciales y efectos económicos y políticos de los regímenes del origen.

De igual manera es importante reiterar que una de las dificultades inherentes al comercio internacional es la proliferación de los regímenes del origen comunes y preferenciales del origen, por ello, en la investigación se delimita en parte a la experiencia norteamericana, principalmente con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), antecedente del vigente Tratado México, Estados Unidos, Canadá (T-MEC). Lo anterior obedece a dos razones principales, la primera como referente, ya que la zona comercial norteamericana ha sido un hito como modelo de régimen jurídico-administrativo, y con ello, sus normas de origen han impactado en la formulación e interpretación de otros regímenes; y la segunda, por el volumen e importancia del comercio norteamericano a nivel regional y mundial. En este sentido, si bien se hace constante referencia a la experiencia de los socios norteamericanos, pero también, se contrasta con datos del ámbito comunitario europeo, sin duda, un referente de profundidad en la integración económica, así como a la armonización de las normas de origen dentro del entorno del sistema GATT-OMC. No se desconoce que en otras zonas, como África, América del Sur, Caribe, Asia, etc., existen procesos de integración que, acorde a las

necesidades de cada región, han ido generando regímenes del origen. De igual manera, hay que señalar que en la referencia al estado se incluye también la actividad de otras autoridades públicas, como lo pueden ser las autoridades administrativas propias de una organización internacional con competencia en materia aduanera, como el caso de la Unión Europea.

En la presente investigación, se asume que el régimen del origen de las mercancías es una cuestión compleja por sí sola que debe de deconstruirse y analizarse desde una perspectiva crítica y multidisciplinar. Además, debido a la multiplicidad de regímenes de origen, se parte de la idea que existe una convergencia fáctica, o bien, una armonización dirigida, según sea el caso, para hacer más eficientes los intercambios y permitir que el sistema comercial opere de manera óptima; en concreto, que existen esfuerzos institucionales para que se pueda interactuar entre los regímenes del origen con independencia de su natural complejidad. Así, en el primer capítulo, se abordan el concepto, características y tipología del régimen del origen de las mercancías, en lo que supone un estudio esencialmente descriptivo que aporte elementos suficientes para identificar la materia de análisis. Posteriormente, desde una perspectiva cualitativa y recurriendo a las principales teorías, se analiza en el capítulo II el régimen del origen en función a los efectos que genera en el comercio y las inversiones, como medidas determinantes para la estructuración de los regímenes jurídico-comerciales, la ejecución de los instrumentos comerciales (aranceles, restricciones cuantitativas, salvaguardias, marcaje del país de origen, control estadístico del comercio, etc.) y conformación de cadenas de valor. Por lo que toca al capítulo III, se prone un análisis teórico de los regímenes del origen en cuanto a su complejidad, los elementos esenciales, elementos de circunscripción, gradación de la flexibilidad, control de la transformación y elementos de gestión del sistema. Posteriormente, en el capítulo IV, se estudia el régimen del origen por lo que concierne a la gestión de actores, intereses y el flujo de

la información, como elementos necesarios para identificar los problemas que emergen en la negociación y puesta en marcha de los regímenes del origen. Por lo que respecta al capítulo V, se analiza la mecánica de negociaciones de regímenes de origen, como una dinámica de varios niveles de intervención, centrandó como ejemplo los procesos llevados a cabo en la zona norteamericana, TLCAN y el posterior T-MEC. En la medida de lo posible, se procura una visión global del fenómeno, que permita el contraste de los regímenes de origen nacionales, multilaterales o de esquemas preferenciales; y por esta razón, no se opta por centrar en especificidades aduaneras salvo en los casos en que resulte necesario para el análisis.

En el ámbito metodológico, la investigación es esencialmente descriptiva-analítica, de carácter deductivo, en el cual se toman como objeto material de estudio las fuentes jurídicas, en este caso, las disposiciones jurídico-administrativas que regulan los regímenes de origen, principalmente de regímenes internacionales como el GATT-OMC, TLCAN y T-MEC; de igual manera, se recurre al estudio de hechos sobre el comportamiento de actores, para con ello, contrastar las tendencias doctrinarias sobre el derecho económico internacional. Además del análisis jurídico-normativo, se toma en consideración elementos de teoría de política económica, que permitan explicar la negociación, puesta en marcha e interpretación de los regímenes de origen. Este producto se inscribe dentro de la Línea de Generación y Aplicación del Conocimiento de Derecho internacional público, al tratarse del análisis de fuentes, y específicamente, del Derecho económico internacional, por realizarse sobre un instrumento jurídico-administrativo específico, que lo es el régimen del origen de las mercancías.

En cuanto al impacto que se pretende con la investigación, ésta se enfoca desde el convencimiento que el régimen del origen es un elemento indispensable para la adecuada ejecución de las principales instituciones de derecho económico internacional, y que potencialmente pueden favorecer el comercio

equitativo y generar bienestar para los países y para las personas, por esto, se enclava dentro del Objetivo 8: Promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos, de los Objetivos de Desarrollo Sustentable de la Organización de las Naciones Unidas. A efecto de alcanzar los objetivos de calidad de los productos de investigación que se difunden, este trabajo fue sometido a un estricto y riguroso proceso de revisión editorial.

El texto que ahora ve la luz es uno de los productos resultantes del proyecto de investigación institucional PID21-1 «Efectos jurídicos del origen de las mercancías en el T-MEC», llevado a cabo en el Departamento de Derecho del Centro de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma de Aguascalientes (UAA). Por ello, agradezco a la institución, por su apoyo decidido hacia la promoción de la investigación jurídica al facilitar los medios y recursos necesarios; y en especial, a todas las personas, autoridades, colegas, maestros, alumnos que de manera directa o indirecta colaboraron en la consecución de la obra.

Por último, pero no por ello menos importante, es preciso enfatizar que el proyecto «Sobre las normas de origen para las mercancías en el comercio internacional» no hubiese sido posible sin todas aquellas personas que para el autor son imprescindibles; porque con ellas, al ser, al estar y al compartir, hemos traspasado todas las dimensiones espaciotemporales. Gracias infinitas.

*Aguascalientes, Ciudad Universitaria, enero 2023*

## *Capítulo 1*

# *Concepto, características y taxonomía de las normas de origen*

**SUMARIO:** 1. Concepto de las «normas de origen para las mercancías». 2. Características básicas de las normas de origen. A. Son disposiciones jurídicas de efecto general. B. Establecen un vínculo entre mercancía y territorio. C. Regulan el origen de «mercancías» en el comercio internacional. D. ¿Normas o reglas de origen? Delimitación semántica. E. Distinción frente a figuras jurídicas «semejantes». 3. Taxonomía de las normas de origen. A. Clasificación según objetivos comerciales: preferenciales y no preferenciales. B. Clasificación según el grado de especialidad: generales, específicas y especiales. C. Clasificación según la prelación: principales y subsidiarias. D. Clasificación según el sentido de enunciación de la disposición: positivas y negativas. E. Otros criterios de clasificación.

«Rules of Origin are very, very complex. You don't want to know about them. They are terrible things to deal with».

*Michael WILSON, Ministro de Comercio canadiense. Al comparecer en 1992 ante el Parlamento y explicar los términos de las negociaciones del TLCAN.*

## 1. CONCEPTO DE LAS «NORMAS DE ORIGEN PARA LAS MERCANCÍAS»

A fin de comprender la materia objeto de análisis, *las normas de origen para las mercancías*, resulta imprescindible establecer un concepto al que hacer referencia a lo largo del estudio. En múltiples textos normativos así como en la doctrina, existen diversas aportaciones hacia la elaboración de un concepto de normas de origen. Por la sencillez en su elaboración, la propuesta conceptual que parece haber tenido mayor calado en la doctrina, es la acuñada por Berr y Trémeau, quienes definen a las normas de origen como «el vínculo geográfico que liga una mercancía a un país en el cual se estima ha sido generada».<sup>1</sup> En esta definición destaca como elemento central la conexión que suponen las normas de origen, respecto de dos extremos: la mercancía y un país. Imprimiéndole un sentido más jurídico al concepto, Palmeter considera a las normas de origen para las mercancías como «aquellas leyes, regulaciones, y prácticas que gobiernan la determinación del país de origen de un producto importado».<sup>2</sup> Por su parte, Reyna desde una perspectiva pragmática, considera a las normas de origen, como «las medidas que atribuyen la “nacionalidad” a las mercancías (o a los servicios), en el comercio internacional.»<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> BERR, Claude J.; TRÉMEAU, Henri. *Le Droit douanier: Communautaire et National*. Paris: Economica, 2006, 7<sup>e</sup> ed., p. 114, (traducción propia).

<sup>2</sup> PALMETER, David N. Rules of Origin or Rules of Restriction? A Commentary on a New Form of Protectionism. En: *Fordham Int'l L. J.*, 1987-1988, Vol. 11, p. 2.

<sup>3</sup> REYNA, Jimmie V. *Passport to North American Trade: Rules of Origin and Customs Procedures Under NAFTA*. Colorado: Shepard's/McGraw-Hill, 1995, p. 4. Si bien el concepto nacionalidad se reserva para el vínculo jurídico entre personas físicas y jurídicas con una entidad política, llevado a las normas de origen ilustra la relación de la mercancía con el territorio. García Catalán utiliza el término «extranjería de

Desde la perspectiva internacional, se han producido diversos intentos para establecer un concepto común de *normas de origen*. Por su importancia, destaca la definición establecida por la Organización Mundial del Comercio (OMC) en el *Acuerdo sobre normas de origen*<sup>4</sup> que se firmó en la Ronda Uruguay del GATT (siglas en inglés de *General Agreement on Tariffs and Trade*), se establece que a efectos del Acuerdo deberá entenderse por *norma de origen*: «... las leyes, reglamentos y decisiones administrativas de aplicación general aplicados por un Miembro para determinar el país de origen de los productos...»; siendo semejante la definición para normas de origen preferenciales.<sup>5</sup>

---

las mercancías» en su investigación, GARCÍA CATALÁN, María Isabel. *Las reglas de origen y la extranjería referida a las mercancías: Una perspectiva española condicionada internacionalmente* [en línea]. Directores: Antonio Ortiz-Arce de la Fuente y Marc Maresceau. Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Derecho, 2001, [acceso: 22.01.2022], formato pdf, <http://www.ucm.es/BUCM/tesis/deriv/ucm-t25214.pdf>, ISBN: 84-669-2314-4.

<sup>4</sup> El *Acuerdo sobre Normas de Origen* forma parte de los instrumentos que conforman lo que se denomina *Acta Final de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales del GATT*, firmada en 1994 y que dio origen a la creación de la OMC. Tales acuerdos son de obligado cumplimiento por los Miembros de la organización. Sin lugar a dudas, puede decirse, que la OMC es una organización con «vocación universal», y ello se pone de manifiesto en que la mayoría de los países forman parte de ella (para el 2016 contaba con 164 Miembros). Por lo anterior, de entre los instrumentos comerciales con referencia a las normas de origen, el Acuerdo adoptado en el seno del GATT, se erige como el de mayor importancia. Véase el texto completo del Acuerdo: ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO. *Acuerdo de la Ronda Uruguay, Acuerdo sobre normas de origen*, [en línea], Marrakech, 1994, pp. 225-236, [acceso: 22.01.2022], formato pdf, [http://www.wto.org/spanish/docs/s/legal\\_s/22-roo.pdf](http://www.wto.org/spanish/docs/s/legal_s/22-roo.pdf).

<sup>5</sup> El concepto de se refiere específicamente al art. 1 del *Acuerdo*, relativo a las normas de origen *comunes*. Para las normas de origen *preferenciales*, que no son parte del ámbito material de aplicación del Acuerdo,

En el texto del *Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros*, firmado en Kyoto en 1973 (conocido como *Convenio de Kyoto*, y que es antecedente directo del *Acuerdo OMC sobre normas de origen*), se hace referencia a las normas de origen como «las provisiones específicas, desarrolladas de los principios establecidos por la legislación nacional o los acuerdos internacionales (“criterios del origen”), aplicados por un país para determinar el origen de mercancías.»<sup>6</sup>

Las normas de origen son necesariamente discriminatorias, ya que sirven para distinguir aquellas mercancías que son de un determinado origen, frente al resto. En el plano preferencial, funcionan como una derogación al principio básico del desarrollo de esquemas comerciales, la «no discriminación». Constantemente se ha hecho mención a que en un mundo ideal, donde la no discriminación comercial se aplicase entre todos los países, las normas de origen carecerían de sentido, puesto que el comercio se realizaría sin atender al origen del producto en cuestión. Sin embargo, ese escenario dista mucho de presentarse, los instrumentos jurídicos y políticas discriminatorias en función de los países que

---

existe una *Declaración común acerca de las normas de origen preferenciales* contenida en el Anexo II, que señala: «2.A los efectos de la presente Declaración Común, se entenderá por normas de origen preferenciales las leyes, reglamentos y decisiones administrativas de aplicación general aplicados por un Miembro para determinar si a un producto le corresponde recibir el trato preferencial previsto en virtud de regímenes de comercio contractuales o autónomos conducentes al otorgamiento de preferencias arancelarias que sobrepasen la aplicación del párrafo 1 del artículo I del GATT de 1994.» (Cursiva propia).

<sup>6</sup> *Anexo específico K, del Convenio de Kyoto*. El texto del Convenio revisado en 1999: ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS. *Text of the Revised Kyoto Convention, Specific Annex K* [en línea], 2008, [acceso: 27.01.2022], formato htm, [http://www.wcoomd.org/En/topics/facilitation/instrument-and-tools/conventions/pf\\_revised\\_kyoto\\_conv/kyoto\\_new/spank.aspx](http://www.wcoomd.org/En/topics/facilitation/instrument-and-tools/conventions/pf_revised_kyoto_conv/kyoto_new/spank.aspx).

intervienen, sean favorables o restrictivos de los intercambios comerciales, requieren forzosamente de normas de origen que permitan identificar los productos.

Tomando en cuenta lo anteriormente señalado, podemos considerar que el concepto de *normas de origen* debe abarcar a *todas aquellas disposiciones jurídicas de efecto general, que vinculan a una mercancía que circula en el comercio internacional, con un determinado país o con un grupo de países constituidos en una zona de integración comercial, y que le diferencia de otras*. En el concepto anteriormente propuesto, se encuentran los elementos que desde la perspectiva planteada caracterizan y dan esencia a las normas de origen para las mercancías.<sup>7</sup> Además de lo anterior, las normas de origen se conforman dentro de un «régimen del origen», es decir, un conjunto de disposiciones de carácter administrativo-comercial, que incluyen los fundamentos y técnicas para la asignación del origen, las disposiciones para la flexibilización del mismo, la acumulación de procedimientos, reglas de tolerancia de materiales no originarios sin que afecte el origen, así como procedimientos para documentar y verificar el origen obtenido. Suele hablarse de las normas de origen, para el género, es decir todo el régimen, pero también, a la especie, como cuando se refiere a las aplicables a una mercancía o rama en concreto.

## 2. CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DE LAS NORMAS DE ORIGEN

Para tener una mejor visión de los elementos que dan sentido al concepto de normas de origen para las mercancías,

---

<sup>7</sup> LÓPEZ LIBREROS, José Manuel. Las normas de origen para las mercancías en el sistema GATT-OMC. En: *ICE*, Julio – Agosto, 2008, pp. 163-180.

conviene desgranar los elementos esenciales, como se hará a continuación.

### *A. Son disposiciones jurídicas de efecto general*

Las normas de origen se encuentran tanto en leyes, reglamentos, actos administrativos, decisiones judiciales, y cualquier otro acto de una autoridad gubernamental competente, con el objeto de determinar el origen de un producto. A este respecto, se debe incluir dentro de las normas de origen a cualquier método utilizado por el gobierno para asignar el origen a una mercancía importada.<sup>8</sup> En la práctica, el espectro normativo de disposiciones aplicables al origen de las mercancías es enorme. Se incluyen una pluralidad de normas tanto del ámbito nacional como en el internacional existen pluralidad de normas, acuerdos internacionales y de protocolos, actos administrativos e incluso de resoluciones judiciales. Todo lo anterior hace que el origen de las mercancías sea un concepto abstracto y complejo,<sup>9</sup> que varía en función de determinadas circunstancias, principalmente relacionadas con la política comercial.<sup>10</sup> Entonces, cabe preguntarse ¿qué es una mercancía

---

<sup>8</sup> REYNA, Jimmie. *Passport to North American...*, p. 4.

<sup>9</sup> El simple hecho de que existan dos tipos de normas de origen, las preferenciales y no preferenciales, y que se atiendan a fines distintos, complica la elaboración de un concepto unitario. GANTZ, David A. Implementing the NAFTA Rules of Origin: Are the Parties Helping or Hurting Free Trade? En: *Ariz. J. Int'l. & Comp. L.*, 1995, Vol. 12, N° 12, p. 368 y ss.

<sup>10</sup> BERR Claude J.; TRÉMEAU, Henri. *Le Droit douanier: Communautaire...* pp. 114-115. Los autores apuntan que las normas de origen no se pueden definir más que por la vía de una reglamentación unilateral, lo anterior, a diferencia con lo que sucede con la nomenclatura aduanera o con el valor en aduana, conceptos que cuentan con una definición internacional aceptada.

originaria?, desde una perspectiva reduccionista, se puede señalar que será originaria una mercancía cuando así lo señale la disposición jurídica aplicable, sea una norma administrativa, una ley, un acuerdo internacional, etc. Sin embargo, más complicado es el resolver el ¿por qué...?, ya que ello entraña analizar la decisión de política comercial y todas las presiones que confluyen para que se adopte un concreto concepto de mercancía originaria.

### ***B. Establecen un vínculo entre mercancía y territorio***

Las normas de origen tienen por objeto determinar el origen de una mercancía a través del vínculo con un país o grupo de países. Así, el nexo existente entre la mercancía y el territorio se da a través de la actualización de los supuestos normativos contenidos en la literalidad de la norma de origen. La consecuencia jurídica creada con el vínculo es asumir que a efectos aduaneros y respecto a otras medidas referentes a la importación o exportación de bienes, una mercancía se ha elaborado en un determinado territorio. Por ejemplo, si un país «X» establece derechos antidumping contra productos originarios de «Y», el que el origen del producto se identifique como «de Y» implica que tendrá que soportar cargas en la importación. Por el contrario, si se otorga un trato preferencial, supondrá que el producto «de Y» tendrá un trato jurídico favorable para acceder al mercado de «X». Debido a la proliferación de políticas comerciales discriminatorias, y en especial, con el fenómeno de la multiplicación de los Acuerdos comerciales regionales (ACR),<sup>11</sup> son muchos los países que participan en zonas

---

<sup>11</sup> Esta terminología es la que se utiliza en el seno de la OMC, aunque quizá sea más precisa la denominación «acuerdos de integración comercial», se incluyen acuerdos bilaterales, multilaterales e incluso entre otras zonas de integración.

de integración, para lo cual es indispensable discriminar entre mercancías obtenidas en su territorio y las de terceros países.

La vinculación de la mercancía se da respecto a un país o grupo de países constituidos en una zona de integración comercial. Hoy en día, la mayoría de los países participan en diversos esquemas de integración, ya sea una zona de libre comercio (ZLC) o una unión aduanera (UA), o como donantes o como beneficiarios en los esquemas de preferencias unilaterales (como el caso de los sistemas de preferencias generalizadas —SPG—).<sup>12</sup>

Para entender la materia de estudio, resulta indispensable hacer un mínimo análisis de lo que se entiende por el «territorio» del país en cuestión, o al que conforman los países que se integran para efectos económicos, asunto que dista mucho de ser pacífico. Por territorio, se puede entender la base física o espacial en la que un determinado estado o ente de Derecho internacional ejerce su autoridad y competencia, en la que se incluyen el suelo, subsuelo, ríos y mantos acuíferos interiores, el espacio aéreo y marítimo. El concepto se hace extensivo a las naves aéreas y marítimas que ostenten el pabellón del país. También se considera como parte del territorio, aunque a efectos económicos, la zona económica exclusiva y la plataforma

---

<sup>12</sup> La OMC establece la obligación para los socios de notificar los acuerdos comerciales que firman, esto como parte de los compromisos en materia de transparencia. Como informa la página web del organismo, para 2016 cada integrante de la OMC tenía en vigor al menos algún tipo de ACR. Desde los años 1990s, la cantidad de acuerdos ha aumentado exponencialmente. Para octubre de 2021 se habían notificado más de 350 acuerdos en vigor. Además, se cree que existen otros acuerdos que no han sido notificados. ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO. *Acuerdos comerciales regionales* [en línea], [acceso: 8.12.2021], formato htm, [http://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/whatis\\_s/tif\\_s/bey1\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/bey1_s.htm).

continental.<sup>13</sup> De igual manera, el concepto territorio se puede referir al espacio geopolítico que conforman varios países o naciones que se conforman en zonas de integración económica homologadas al Derecho GATT-OMC, como el caso del «territorio comunitario» para efectos del Mercado único europeo. En la mayoría de los casos se puede identificar el territorio con un país o zona económica, sin embargo, en otras ocasiones no resulta fácil dicha determinación, basta pensar en la situación del Medio Oriente (conflicto territorial entre Palestina e Israel) o en el estatus del territorio antártico. Especialmente complicado es el concepto del origen de las mercancías en relación con la delimitación de las franjas marítimas, así como con la «nacionalidad» (como expansión del concepto *territorio*) de los buques con bandera de conveniencia.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> El concepto de *zona económica exclusiva* ha sido problemático en la delimitación del origen de las mercancías, especialmente, productos de la pesca. Conforme a la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, se ubica dentro de 200 millas a partir del límite del *mar territorial* –que a su vez consta de 12 millas desde la costa–. El concepto se ha ido estableciendo de manera paulatina en la costumbre internacional. La conformación de la ZEE ha sido una reivindicación de países en desarrollo a fin de que se reconozca su potestad soberana para explotar y gestionar los recursos marítimos. Esta pretensión ha chocado directamente con la de países desarrollados, que cuentan con empresas con tecnología y capital suficiente para realizar actividades comerciales en zonas lejanas a las costas de sus territorios. FERNÁNDEZ TOMÁS, Antonio; SÁNCHEZ LEGIDO, Ángel; ORTEGA TEROL, Juan Miguel. *Manual de Derecho internacional público*. Valencia: Tirant, 2004, pp. 427-452; DIEZ DE VELASCO VALLEJO, Manuel. *Instituciones de Derecho Internacional Público*. Madrid: Tecnos: 2003, 14ª ed., pp. 468-482; ZAVALA, Jorge. *Consenso y confrontación en la delimitación de la ZEE y de la plataforma continental*. Madrid: Dykinson, 1998, 302 pp.

<sup>14</sup> Sobre el territorio, nacionalidad y poder del gobierno de un Estado en el entorno del Derecho internacional económico. SEIDL-HO-

### *C. Regulan el origen de mercancías en el comercio internacional*

En este ámbito, es hay que considerar el término «mercancía» como sinónimo de «producto» o «mercadería». Una *mercancía* en el comercio internacional puede identificarse con cualquier *bien corporal de naturaleza mueble*, tales como las producciones del sector primario (pescado, frutas y verduras, animales vivos, entre muchas otras), o bienes semi-procesados (como las verduras congeladas, carne cortada y deshuesada, frutas empaquetadas, etc.), o incluso de elaborada manufactura (como automóviles, ordenadores, herramientas, zapatos, por citar algunos ejemplos).<sup>15</sup> A efectos de la legislación comunitaria que regula la libre circulación de mercancías en el Mercado único europeo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha realizado una interpretación laxa de la noción de «mercancía», considerando a cualquier objeto que pueda ser cuantificado económicamente y que sea susceptible de transacción comercial.<sup>16</sup> En esta interpretación se ha

---

HENVELDERN, Ignaz. *International Economic Law*. London: Kluwer, 1999, pp. 47-64.

<sup>15</sup> A efectos de aplicación de la *Convención de Viena sobre Compraventa Internacional de Mercaderías*, de 1980, por mercancía habrá que incluir a «...las cosas corporales de naturaleza mueble de todo tipo, como por ejemplo, automóviles, maquinaria, programas de ordenador, fruta o libros»; FERNÁNDEZ DE LA GÁNDARA, Luis; CALVO CARAVACA, Alfonso-Luis. *Derecho Mercantil Internacional: Estudios sobre Derecho comunitario y del Comercio internacional*. Madrid: Tecnos, 1993, p. 567.

<sup>16</sup> *Sentencia de 10 de diciembre de 1968*, Comisión v. Italia, As. 7/68, Rec. p. 617, («Obras de arte»). En esta noción se incluye todo tipo de productos a los que no resulten aplicables otras libertades comunitarias, incluso los bienes inmateriales — como el caso del fluido eléctrico— o las monedas que no tengan curso legal (*Sentencia de 23 de noviembre de 1978*, Regina c. Thompson, As. 7/78). CARREIRA HERNÁNDEZ, Jesús. *Libre circulación de mercancías: noción de mercancía*. Iustel [en línea]. Madrid: 2001-2022 [acceso: 3.07.2020].

incluido también a los bienes consumibles y cualquier otro tipo de objeto que reúna las características anteriormente señaladas (como podrían ser los bienes artísticos, los residuos tóxicos, los soportes de imágenes, las elaboraciones industriales, las especies animales, entre muchos otros).<sup>17</sup> En definitiva, la característica de ser objeto tangible, la posibilidad de ser transportada,<sup>18</sup> y además, poder ser objeto de transacción, son por ende elementos que definen a las mercancías en el comercio internacional.

De la referencia específica a las mercancías como bienes corporales de naturaleza mueble, se infiere que en tal concepto no deberán incluirse los servicios. Al igual que las mercancías, los servicios pueden ser valuados económicamente, ser sujetos a oferta en el mercado; sin embargo, se caracterizan por ser una actividad cuyo proceso y/o resultado no siempre es

---

RI §911330. Disponible en: [www.uc3m.es](http://www.uc3m.es), Madrid, España. ISBN 84-96440-84-2.

<sup>17</sup> CALVO CARAVACA, Alfonso Luis; CARRASCOSA GONZÁLEZ, Javier. Mercado Único Europeo y libertades comunitarias. (Cap.1) En: CALVO CARAVACA, Alfonso Luis; BLANCO-MORALES LIMONES, Pilar. (Eds.), *Derecho europeo de la competencia*. Madrid: Colex, 2000, p. 14 y ss.

<sup>18</sup> Al estudiar a las mercancías como «objetos del comercio internacional contemporáneo», Witker y Hernández destacan como elementos definitorios las características de ser objetos *tangibles y transportables*. Conceptúan a las mercancías como «los objetos físicos transportables que se importan o exportan entre los distintos mercados internacionales. Estos objetos transportables se dividen en materias primas o productos básicos y manufacturas, entendidas estas como aquellas que han experimentado diversos procesos de elaboración, transformación o procedimientos que incorporan valor agregado a una materia prima». WITKER, Jorge; HERNÁNDEZ, Laura. *Régimen jurídico del comercio exterior en México* [en línea]. México, D.F.: UNAM, 2002, p. 22, [acceso: 25.02.2020], formato pdf, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2539/2.pdf>.

perceptible de manera física o tangible. Es importante recalcar esta última característica, pues en muchas ocasiones no resulta sencilla la distinción entre *mercancía* y *servicio*.<sup>19</sup> Lo anterior se pone de manifiesto con la existencia de los bienes considerados como «híbridos», que surgen de la distinción que se tiene que hacer entre el continente (una mercancía) y el contenido (un servicio), como pueden ser el ejemplo de los programas para ordenador en soportes electrónicos.<sup>20</sup> En general, los textos de los ACR contienen *protocolos* que señalan los productos o mercancías a efectos del instrumento jurídico en cuestión. Además, dentro de los sistemas de clasificación y codificación internacionales, como el llamado Sistema Armonizado, se engloban la mayoría de los bienes que son considerados como mercancías.

Las normas de origen se erigen como un elemento *sine qua non* para la aplicación de cualquier régimen jurídico-comercial internacional. Una vez que una mercancía determinada cruza las fronteras y es importada a un territorio, se actualizan disposiciones jurídicas, tanto de carácter arancelario como de otros ámbitos de la política comercial. En este sentido, siempre que la transacción comercial internacional requiera la identificación del producto que cruza la frontera, se requerirá la norma de origen, sin importar el objeto a seguir por el instrumento de

---

<sup>19</sup> NAVARRO VARONA, en su obra *Las reglas de origen para las mercancías y servicios en la C.E., E.E. U.U. y el GATT*. Madrid: Civitas, 1995, p. 185, apunta citando a Hill, que «...los servicios han venido siendo definidos como un cambio en la condición de una persona o de un bien perteneciente a una unidad económica, que es logrado como resultado de la actividad de otra unidad económica». Además la autora señala los conflictos que se pueden presentar en la no tan sencilla delimitación de los *servicios* y los *productos*; de la misma obra, véase. p. 186 y ss.

<sup>20</sup> WITKER, Jorge; HERNÁNDEZ, Laura. *Régimen jurídico del comercio...*, p. 28.

política comercial (la elaboración de estadísticas de flujos comerciales, marcado del país de origen, medidas fitosanitarias o sanitarias, procedimientos de competencia leal, entre otras). Ya he señalado que, para efectos comerciales, los países que se integran en un ACR son considerados como un solo territorio. No obstante, en el seno de acuerdos como la Unión Europea, que garantizan la libre circulación de mercancías sin discriminación del origen, existen mecanismos excepcionales para frenar el libre flujo, razones de orden público, moralidad, etc., que hacen necesaria la delimitación del origen de la mercancía en «libre práctica».

#### ***D. ¿Normas o reglas de origen? Delimitación semántica***

Una vez establecido el concepto de las normas de origen, y las principales características, conviene detenerse un momento a analizar la delimitación semántica de la materia objeto de investigación. La doctrina como en los textos legales que se ocupan de la materia de estudio se utiliza indistintamente para referirse a la misma noción, la terminología *reglas* y *normas*, en combinación con los vocablos *mercancías* o *productos*. Aunque los mismos aparentan ser términos sinónimos, cabe preguntarse sobre la idoneidad en la utilización de uno u otra expresión para referirnos al mismo objeto de estudio. La mayoría de los textos legales así como en las obras de muchos de los tratadistas, se utiliza el vocablo *reglas de origen* y sus equivalentes en otros idiomas (como en el inglés —*rules of origin*— o el término francés —*règles d'origine*—), lo que demuestra que el término *reglas de origen* ha tenido una mayor aceptación en los ámbitos legal y académico, frente a la voz *normas de origen*. Sin embargo, como sucede con algunos conceptos jurídicos, el hecho que un término sea el haya ahondado con mayor profundidad en las mentes de legisladores y juristas, no significa que sea necesariamente el idóneo desde el punto de vista académico.

No obstante lo ya referido, la locución norma de origen es la que mejor describe la materia objeto de estudio, ya que, en primer lugar, en nuestro idioma la palabra norma tiene una mayor connotación jurídica frente al vocablo regla.<sup>21</sup> Además de lo anterior, hay que señalar que la armonización multilateral es el objetivo primario del Acuerdo OMC que versa sobre el instrumento comercial materia de estudio (armonización que puede calificarse como de «vocación universal») y que en dicho Acuerdo se refiere al fenómeno objeto de regulación como las «normas de origen». Es por estas razones que ante la posibilidad de utilizar a lo largo del presente estudio las locuciones reglas de origen o normas de origen, se ha preferido utilizar la última.

### *E. Distinción frente a figuras jurídicas semejantes*

Resulta conveniente diferenciar las normas de origen de otras figuras jurídicas aduaneras y de la propiedad industrial con las cuales podría confundirse. Así, aunque el origen de la mercancía guarda relación con los conceptos de procedencia y de puesta en libre práctica, los mismos no son sinónimos, sino que atienden a distintas finalidades.<sup>22</sup> La procedencia indica el lugar del cual físicamente viene la mercancía, refiriéndose

---

<sup>21</sup> Al consultar las distintas acepciones de los términos *norma* y *regla* en el *Diccionario de la Lengua Española* de la Real Academia Española, se encontrará que la Academia sólo otorga un sentido jurídico como tal al vocablo *norma*, considerándola equivalente a «precepto jurídico», mientras por *regla* considera «aquello que ha de cumplirse por estar así convenido por una colectividad», «estatuto, constitución o modo de ejecutar algo». REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de la Lengua Española*, 23ª edición, en: <http://www.rae.es/> [acceso: 1.09.2021].

<sup>22</sup> NAVARRO VARONA, Edurne. *Las reglas de origen para las mercancías...*, p. 35 y ss.; en el mismo sentido, PELECHÁ ZOZAYA, Francis-

al país del cual proviene el último transporte, sin que sea necesariamente originario del mismo, implica el traslado material de la mercancía de un punto geográfico hacia otro. Este concepto es especialmente considerado en temas sanitarios y fitosanitarios, así como para la aplicación de decisiones de política comercial del tipo «embargo comercial» y similares, en el contexto de relaciones internacionales conflictivas. En lo que respecta al concepto de la libre práctica, este se presenta cuando un producto de un Estado tercero se interna en un territorio aduanero conformado por uno o varios Estados, por haber satisfecho determinados requisitos, como puede ser la liquidación de un arancel, y con ello circular de forma libre dentro del territorio aduanero.<sup>23</sup>

Existen otros conceptos propios del Derecho de la propiedad industrial que pueden confundirse con las normas de origen, tales como la indicación geográfica, la denominación de origen, la indicación geográfica genérica, o con las denominaciones de fantasía.<sup>24</sup> Por ello, se presenta un importante vínculo entre las disposiciones jurídicas que determinan el origen de las mercancías y normativas internacionales, como el *Acuerdo de la OMC sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio* (ADPIC). En el comercio internacional actual, la deslocalización productiva supone buscar los insumos y procesos más eficientes a lo largo y ancho del

---

co. *El origen de las mercancías en el régimen aduanero de la Unión Europea*. Madrid: Marcial Pons, 1999, p. 28 y ss.

<sup>23</sup> Este concepto ha sido fijado mediante jurisprudencia del TJUE, Sentencia de 22 de marzo de 1990, As. 83/89, *Openbaar Ministerie and the Minister for Finance vs. Vincent Houben*, «Vincent Houben».

<sup>24</sup> WITKER, Jorge. *Las reglas de origen en los tratados de libre comercio*. Santiago: LexisNexis, 2002, p. 7-8; también, ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL. *Indicaciones geográficas* [en línea], [acceso: 01.09.2021], formato html, [https://www.wipo.int/geo\\_indications/es/](https://www.wipo.int/geo_indications/es/).

mundo, lo que abre la posibilidad para la participación de productores diversos países y regiones, complicando determinar el origen del producto final. Sin embargo, con la vinculación del producto con la tierra en que se genera, se limita la participación de productores foráneos. En este sentido, figuras como la indicación geográfica suelen servir como un instrumento de producción frente a la competencia exterior, ya que funciona como una forma de distintivo que evoca procesos de producción con determinada calidad y características propias, permitiendo con ello crear un nicho de mercado con un producto perfectamente diferenciado frente a otros similares.

Así, bajo la figura de la indicación geográfica, se comprende a todo aquel signo utilizado para describir los productos cuya elaboración se vincula con un determinado lugar geográfico, y que tienen unas determinadas características, cualidades o reputación directamente relacionada con el lugar del cual son originarias (como el caso del aceite de oliva italiano «Toscana», o el queso francés «Roquefort»). Por su parte, la figura de la denominación de origen, es una especie de indicación geográfica, bajo la cual se protegen a los productos que tienen unas características específicas que se derivan de manera exclusiva o esencialmente del lugar geográfico en el cual se elaboran (siendo este el caso el vino de «Rioja»). La indicación geográfica genérica, es un término geográfico que se usa para referirse a un determinado producto en lugar de ser usado para indicar el lugar de procedencia del mismo (como ejemplo, equiparar «mostaza de Dijon», —que es un tipo de mostaza producida en la ciudad de Dijon, Francia— con un determinado tipo de mostaza, de determinadas características, con independencia del lugar de su producción). El uso de las indicaciones geográficas y sus variantes puede suponer problemas en el tráfico jurídico, siempre que se establezcan como restricción al comercio. El ADPIC sólo se ocupa de las denominaciones geográficas para vinos y licores, sin embargo, con la Ronda Doha se lanzó el debate sobre la creación de un

registro multilateral para vinos y bebidas espirituosas y extensión «del nivel más elevado de protección» (art. 23.4 ADPIC) hacia otras mercancías.<sup>25</sup> En cuanto a las denominaciones de fantasía, estas hacen referencia al lugar del cual ha sido obtenido el producto, sin que el lugar resulte determinante para la atribución de características específicas del producto (como el «VW Brasilia», automóvil de la marca *Volks-Wagen* que era fabricado en los años ochenta del siglo pasado en dicha ciudad brasileña).

Las figuras anteriormente descritas se aproximan en grado de confusión al concepto de normas de origen, en la medida en que de una u otra forma relacionan un producto con una zona geográfica, sin embargo, se trata de conceptos diferentes. Así, cuando el producto conocido como «aceite Toscana» o el «vino Rioja» se convierten en mercancías en canales comerciales internacionales, se hace necesario determinar su origen a efectos de aplicar instrumentos de política comercial (aranceles, cuotas, etc.) y lo anterior se realiza mediante la aplicación de las normas de origen. Ahora bien, cabe preguntarse por la relación existente entre normas de origen y las demás figuras propias del Derecho de la propiedad industrial; de esta forma, ¿puede el «vino Rioja» (considerado denominación de origen calificada),<sup>26</sup> al circular en el comercio internacional, tener un

---

<sup>25</sup> Documento TN/IP/14, de fecha 23 de noviembre de 2005, *Informe del Presidente del Consejo ADPIC al Comité de Negociaciones Comerciales*. Sobre el debate, SPENCE, Malcom John. Geographical Indications. En: GRYNBERG, R.; TURNER, E. *Multilateral and Regional Trade Issues for Developing Countries*. London: Commonwealth Secretariat, 2003, p. 29-36.

<sup>26</sup> Orden APA/3465/2004, de 20 de octubre, por la que se aprueba el *Reglamento de la Denominación de Origen Calificada «Rioja» y de su Consejo Regulador* (B.O.E. 259 de 27/10/04); Reglamento (CE) No 1493/1999, del Consejo, de 17 de mayo, por el que se establece la *organización común del mercado vitivinícola*.

origen aduanero diverso al comunitario o español? El TJCE ha señalado que el «vino Rioja» sólo puede ser aquél que es obtenido y embotellado en la Zona riojana.<sup>27</sup> Por lo tanto, no cabe la posibilidad de que el vino sea vendido «a granel», por ejemplo a una empresa australiana, para ser embotellado y vendido como *Rioja* de origen aduanero australiano, aunque el proceso se verifique bajo la supervisión del Consejo regulador de la denominación de origen. Existe cierto consenso en que para que un vino sea originario desde un punto de vista aduanero, el proceso «desde la uva hasta el vino» tiene que darse en una misma región.<sup>28</sup> La respuesta a la interrogante es negativa, por lo que la aplicación de una norma de origen para la mercancía «vino Rioja», siempre deberá tener como consecuencia la vinculación del producto con el territorio español,<sup>29</sup> ya que pensar

---

<sup>27</sup> *Sentencia de 16 de mayo de 2000*, Reino de Bélgica vs. Reino de España, As. 388/95, Rec. p. 3123, TJUE; reseñada en la obra: SORIANO GARCÍA, José Eugenio. (Dir.). *Jurisprudencia comunitaria comentada*. Barcelona: Atelier, 2003, p. 239-263.

<sup>28</sup> En este sentido: INAMA, Stefano. Nonpreferential Rules of Origin and the WTO Harmonization Program (Ch. 14). En: HOEKMAN, Bernard M; MATTOO, Aaditya; ENGLISH, Philip. (Eds.). *Development, Trade and the WTO: A Handbook*. Washington: The World Bank, 2002, p. 123. Lo anterior, permitiría entonces que en el proceso de fabricación del vino se utilicen uvas no originarias, y que el mosto forzosamente fuese originario.

<sup>29</sup> Asumiendo que cualquier alteración a las características del vino, debido a un proceso de transformación sometido en el exterior, supondría la afectación a la denominación de origen calificada. Es evidente que existe una ligazón entre libre circulación de mercancías y denominaciones de origen; en este sentido, y desde una perspectiva del Derecho internacional privado, Pilar Jiménez Blanco, en su obra *Las Denominaciones de Origen en el Derecho del Comercio Internacional* (1986), apuntó que la libre circulación de mercancías constituye el segundo escalón de protección a las denominaciones de origen. Obra citada en: SORIANO GARCÍA, José Eugenio. (Dir.). *Jurisprudencia comunitaria comentada...*, p. 252.

lo contrario supondría una antinomia entre los preceptos jurídicos que regulan las denominaciones de origen y las normas de origen para las mercancías; y en general, las disposiciones de libre circulación de mercancías en el territorio comunitario que prohíben barreras al flujo de importaciones y exportaciones. Con el anterior ejemplo se deja patente que, aunque con las normas de origen se regulen aspectos normativos propios de la política comercial, su creación y gestión debe realizarse de manera exquisita, a fin de no perjudicar la eficacia de otras figuras jurídicas, procurando en todo caso la coherencia global de los sistemas jurídicos.

### 3. TAXONOMÍA DE LAS NORMAS DE ORIGEN

Dentro de la pluralidad de normas de origen para las mercancías adoptadas con base en normativas nacionales o internacionales existen elementos que les identifican a la vez que les diferencian unas de otras. En este sentido, contar con un esquema de clasificación de las diversas normas de origen facilita el estudio y análisis de la materia, por ello, se propone una clasificación en función a los elementos que se estiman como más definitorios. La pauta de mayor importancia para realizar una clasificación de normas de origen es aquella sustentada en *función de los objetivos comerciales* que gravitan en los instrumentos, dividiendo las normas en dos grandes grupos: «preferenciales» y «no preferenciales» (también llamadas «comunes»). De hecho, la mayoría de los tratadistas, al abordar el estudio de las normas de origen para las mercancías, se refieren de manera directa o indirecta a esta clasificación, de igual manera, en la elaboración de los regímenes de origen y su armonización se contemplan esta gran división, que se vincula con el comercio común y el preferente.

En cuanto otros criterios, atendiendo al *grado de especialidad* existen normas «generales», «especiales» y «específicas»;

mientras que en función de la *prelación* en su aplicación, hay normas «principales» y «subsidiarias» (estas últimas también conocidas como «residuales o supletorias»); si se considera el sentido de la *formulación* de la norma, habrá «positivas» y «negativas»; tomando en cuenta el ámbito temporal, habría normas «transitorias» y «perennes»; si se analizan los actores que intervienen en su emisión, «unilaterales» y «negociadas»; según los efectos comerciales desplegados con su aplicación, «restrictivas» y «liberalizadoras». Resulta pertinente aclarar que una misma norma de origen puede de manera simultánea gozar de algunas de las características de descritas en los diversos criterios de clasificación, más aún, cuando se analizan en el impacto que se generan dentro de todo el régimen de origen y sistema comercial. A continuación se desarrolla el análisis taxonómico propuesto.

#### ***A. Clasificación según objetivos comerciales: preferenciales y no preferenciales***

En cuanto a la primera clasificación, la distinción entre normas preferenciales y no preferenciales debido a los *objetivos comerciales* tiene como fundamento la aplicación de distintos regímenes jurídico-comerciales a los cuales puede quedar sujeta la mercancía en el momento en que se internará en el país receptor. Palmeter indica que tendría mayor precisión el uso de los vocablos «normas de origen» y «normas de preferencia» para distinguir unas de otras, ya que las últimas, como su nombre lo indica, se usan siempre en esquemas comerciales preferenciales y las «normas de origen» se aplicarían en todos los demás supuestos.<sup>30</sup> Por otra parte, hay quien sostiene

---

<sup>30</sup> PALMETER, David N. Pacific Regional Trade Liberalization and Rules of Origin. En: *JTW*, 1994, Vol. 27, N° 5, p. 49. En el mismo sentido: STEPHENSON, Sherry M; JAMES, William E. Rules of Origin

ne que no existe diferencia entre normas de origen «preferenciales» y «comunes», sino que lo que varía es el contexto de aplicación, sea dentro del *comercio preferencial* o en el *comercio común*. En esa tesitura, Witker apunta que «lo que amerita la distinción es el origen del producto y no la regla en sí, pues esta sólo es un instrumento que permite determinar el origen de un producto»,<sup>31</sup> así, con toda razón afirma que «se hablará del origen preferencial y origen no preferencial según se pretenda determinar el origen de una mercancía o saber dónde ha sido producida.»<sup>32</sup> Por su parte, Hudec y Southwick al analizar las normas de origen para las mercancías en función a la homologación con el regionalismo en el GATT-OMC, apuntaron que es difícil de entender por qué las normas de origen diseñadas para otorgar una preferencia comercial en un ACR no debieran ser más restrictivas que aquellas relativas aplicables a disposiciones de defensa comercial, esquemas comerciales unilaterales, o normas de marcaje del país de origen.<sup>33</sup> De lo anterior se desprende que la diferencia entre unas y otras normas es el objetivo político comercial que subyace en su aplicación.

---

and the Asia-Pacific Economic Co-operation. En: *JTW*, Apr. 1995, Vol. 29, N° 2, p. 93, quienes afirman que es semejante el impacto discriminatorio de las normas de origen en los acuerdos comerciales que deberían denominarse «normas de preferencia».

<sup>31</sup> WITKER, Jorge. *Las reglas de origen en el comercio internacional contemporáneo* [en línea]. México: UNAM, 2005, p. 6, [acceso: 20.02.2022], formato pdf, <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1597-las-reglas-de-origen-en-el-comercio-internacional-contemporaneo>.

<sup>32</sup> WITKER, Jorge. *Las reglas de origen en el comercio internacional...*, p. 6.

<sup>33</sup> HUDEC, Robert E.; SOUTHWICK, James D. Regionalism and WTO Rules: Problems in the Fine Art of Discriminating Fairly. En: RODRÍGUEZ MENDOZA, Miguel; LOW, Patrick; KOTSCHWAR, Barbara. (Eds.). *Trade Rules in the Making: Challenges in Regional and Multilateral Negotiations*. Washington, D. C.: OAS, 1999, p. 57-58.

En todos los ordenamientos existe la distinción en función de los objetivos comerciales, en algunos casos la diferenciación es fáctica y en otros expresa (como el caso del *Código Aduanero Comunitario* —CAC—).<sup>34</sup> Las normas de origen preferenciales, por ser aplicadas en esquemas comerciales discriminatorios (contractuales —UA, ZLC— o unilaterales —del tipo SPG—) que suponen un acceso comercial más favorable de un producto a un mercado (ya sea por rebaja arancelaria o por favorecer las cuotas de acceso del producto en cuestión), por lo general contendrán requisitos más estrictos de cumplimiento frente a las no preferenciales. Se ha señalado que las preferencias se condicionan a cubrir de una serie de requerimientos principalmente relacionados con las normas de origen, en muchos casos, los países beneficiarios no son capaces de cumplir,<sup>35</sup> y dentro de estos, los PVD. La dificultad en el cumplimiento del origen se debe principalmente al grado de restricción de la norma, el desapego de las disposiciones la realidad económica y la carga en su administrativa en la gestión, situación que mina el objetivo liberalizador de los intercambios.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> Reglamento (CEE) N° 2913/92 del Consejo, de 12 de octubre de 1992, *por el que se aprueba el Código aduanero comunitario*, DO N° L 302, de 19.10.1992. En dicho instrumento jurídico se establece en los artículos 22 a 27 la distinción entre normas de origen para el comercio preferencial y el común.

<sup>35</sup> INAMA, Stefano. Trade Preferences and the World Trade Organization Negotiations on Market Access: Battling for Compensation of Erosion of GSP, ACP and Other Trade Preferences or Assessing and Improving Their Utilization and Value by Addressing Rules of Origin and Graduation? En: *JWT*, 2003, Vol. 37, N° 5, p. 959-977; también del autor referido, Market Access for LDCs: Issues to be addressed. En: *JWT*, 2002, Vol. 36, N° 1, p. 85-116.

<sup>36</sup> La dificultad de cumplimiento del régimen preferencial implica para algunos autores la imposibilidad de que se ejecute de manera adecuada la preferencia otorgada, y por ende, la posibilidad de que sólo exista un régimen general y no uno diferenciado. MAVROIDIS,

Se puede decir que las «normas de origen preferenciales» establecen los requisitos y criterios que debe cumplir una mercancía de un país beneficiario para poder ser elegible a un trato comercial preferente por parte del país que otorga el beneficio. Tales disposiciones sientan la base legal sobre la cual se determina la «nacionalidad económica» de un producto, a fin de poder considerarlo como originario de un territorio de un miembro de una zona económica de integración para los propósitos de preferencia comercial.<sup>37</sup> Mientras que las «normas de origen no preferenciales», como se desprende del artículo 1.2 del *Acuerdo OMC sobre normas de origen*, son aquellas disposiciones que regulan los supuestos en los cuales una mercancía queda sujeta al *comercio común*, criterios que sirven como base para la aplicación de cualquier política comercial que no signifique el otorgamiento de una preferencia comercial. Por exclusión, se puede afirmar que todo lo que no se refiera a normas de origen del ámbito del comercio discriminatorio, recae en las normas de origen de la esfera del comercio no preferencial o común.

Respecto de otras diferencias significantes, las normas de origen preferenciales requieren que la transformación sea «sustancial» y que se lleve a cabo dentro de un territorio; mientras que las normas de origen comunes requieren una transformación «suficiente». Los sistemas preferenciales cuentan además con posibilidades como de flexibilización del sistema, como la acumulación del origen.

---

Petros C.; VERLMUST, Edwin. The Case for Dropping Preferential Rules of Origin. En: JWT, 2018, Vol. 52, No. 1, pp. 1-13.

<sup>37</sup> PALMETER, David N. Pacific Regional Trade Liberalization..., p. 49-62.

### ***B. Clasificación según el grado de especialidad: generales, específicas y especiales***

Las normas de origen se convierten en un reflejo de las sensibilidades comerciales de los países, por lo que, atendiendo al grado de intensidad de la regulación, a la especialidad, se pueden distinguir entre normas de origen «generales», «específicas» y «especiales». Dentro de un régimen de normas de origen, las *normas generales* serán aquellas que sientan las bases y principios de aplicación genérica a todo el conjunto, donde encontramos los principios de mercancía enteramente obtenida y de transformación sustancial, así como los criterios aplicables a productos o grupos de productos para poder considerarlos como originarios y disposiciones anexas, por ejemplo, la acumulación, la regla general de tolerancia, entre otras. Sin embargo, suelen presentarse supuestos en los cuales las reglas generales conducen a resultados no deseables o poco razonables; para corregir semejante situación, se recurre a normas de origen específicas, aplicables a productos en concreto y no a toda una partida o subpartida.<sup>38</sup> Finalmente, para aquellos productos que despiertan una especial sensibilidad para los intereses de los Estados (tradicionalmente, sector agrícola, textil y de la confección, manufacturas, automotriz y electrónico), se aplican normas de origen especiales, que suelen ser reguladas apartándose de métodos generales.

El análisis del *Tratado de Libre Comercio de América del Norte* (TLCAN) resulta ilustrativo para identificar esta clasificación, ya que dentro de su régimen de normas de origen, en el art. 401 se regularon las normas *generales*, en el Anexo 401

---

<sup>38</sup> En el caso del proceso de integración norteamericano, desde el TLCAN se crearon partidas arancelarias de 8 dígitos con el fin de identificar insumos específicos y evitar imponer criterios adicionales —de valor añadido. Con ello, se evitó establecer, además, criterios adicionales para toda una partida o subpartida.

las normas de origen *específicas*, mientras que se emitieron disposiciones en concreto para productos de los sectores textil, automotriz y electrónico, que se pueden considerar como *normas especiales*, puesto que se apartan del método del cambio de posición arancelaria (CPA) que predomina en todo el sistema del Tratado, para añadir complicados métodos de cálculo y procesos de transformación. Semejante disposición se siguió en el *Tratado México, Estados Unidos y Canadá* (T-MEC), sucesor del TLCAN, donde en el Capítulo 4 se contemplan normas generales, y posteriormente, en anexos las normas específicas por productos.

### ***C. Clasificación según la prelación: principales y subsidiarias***

Otro criterio de clasificación que sirve para desarrollar la tipología de las normas de origen es el de la *prelación*. Para adentrarse en este análisis, hay que cuestionarse sobre la posibilidad de que existan mercancías en el comercio que carezcan de origen, utilizando el símil con la *nacionalidad*, «mercancías apátridas». La respuesta es categórica: todas las mercancías que circulan en el comercio internacional deben tener un origen. Sin embargo, existen supuestos en los cuales no resulta sencilla la vinculación de la mercancía con un país, ante tal situación, ¿qué sucedería si la *norma principal* no resulta suficiente para determinar el origen del producto? En los regímenes de normas de origen, además de contener las disposiciones «principales», aplicables a supuestos expresos, deben incluir normas «subsidiarias» (residuales o supletorias), que puedan cubrir un sinnúmero de supuestos, suplir «lagunas», con el objetivo de lograr establecer el vínculo jurídico de la mercancía con un territorio determinado. Ello supone que los sistemas tengan que configurarse de la manera más completa posible, estableciendo reglas de interpretación y de relación jerárquica entre las disposiciones, con el objetivo de clarificar su aplicación.

Si se pretende acoger una mercancía en un sistema preferencial y no resulta posible atribuir el origen del supuesto país beneficiario, la sanción será la imposibilidad de acceder al beneficio del trato preferente, sin embargo, cabrá la posibilidad (salvo prohibición expresa), de que se importe al mercado objetivo a través de los canales del comercio común. Esta situación pone de manifiesto una característica indispensable en los sistemas que regulan la adquisición del origen: las normas de origen que se establezcan para el comercio común deben de tener el atributo de la *exhaustividad* en su desarrollo, toda vez que a efectos comerciales «no puede haber una mercancía sin origen».

#### ***D. Clasificación según el sentido de enunciación de la disposición: positivas y negativas***

En cuanto al sentido de la *enunciación* de la disposición, encontramos que hay normas «positivas» y «negativas». La mayoría de las normas de origen se basan en criterios positivos, en los cuales el enunciado que conforma la hipótesis se expresa señalando los requisitos que habrá de cubrir la mercancía para ser considerada originaria (estipulan *qué es* lo que confiere origen). En lo que respecta a las *normas de origen negativas*, obedecen a supuestos bajo los cuales una mercancía no adquiere el origen (establece *qué es* lo que no confiere origen); cabe señalar que las normas formuladas en sentido negativo no resuelven el problema del origen puesto que sólo señalan lo que no confiere origen, siendo necesaria la referencia a otra norma que establezca aquello que sí otorga el vínculo entre mercancía y territorio.<sup>39</sup> Además, la principal crítica a este tipo de formulaciones negativas es que facilitan su «dirección» hacia

---

<sup>39</sup> NAVARRO VARONA. Edurne. *Las reglas de origen para las mercancías...*, p. 159.

objetivos proteccionistas y por lo tanto es proclive a ser capturada por intereses de agentes económicos y grupos de interés.

En el proceso de armonización que se lleva a cabo en el seno de la OMC, se ha establecido que las normas de origen deben basarse en un criterio positivo, utilizando el criterio negativo sólo para clarificar un criterio positivo o en los casos individuales en que no sea necesaria una determinación positiva del origen.<sup>40</sup> No cabe duda que el primar el criterio positivo frente al negativo ofrece ciertas ventajas, especialmente porque eleva el grado de objetividad de la norma. No obstante lo anterior, acudiendo a la *Teoría del negativo implícito*, se ha apuntado que las normas de origen basadas en un criterio positivo pueden llegar a ser bastante más restrictivas que las formuladas en sentido negativo.<sup>41</sup> Al final, la posibilidad de formular una norma en uno u otro sentido, dependerá en gran medida de los intereses político-comerciales que subyacen en la elaboración de la norma de origen.

---

<sup>40</sup> Véase el art. 2 inciso f, art. 9 inciso g del *Acuerdo sobre normas de origen* de la OMC, así como el punto 3, inciso b) de la *Declaración común acerca de las normas de origen preferenciales*.

<sup>41</sup> Así por ejemplo, una norma que establezca de manera positiva que los supuestos «A», «B» y «C» son susceptibles de otorgar origen, significaría que los supuestos «D», «E», «F», en virtud del *negativo implícito*, no lo son. En cambio, en un sistema que establezca que los supuestos «A», «B» y «C» no otorgan origen, haría que cualquier otro fuese susceptible de otorgar. Como lo señala el autor, una visión más estricta es lo que los gobiernos buscan, sobre todo, por las implicaciones de política comercial que con lleva la determinación del origen. PALMETER, David N. The US rules of origin proposal to GATT: Monotheism or Polytheism? En: *JTW*, Apr. 1990, Vol. 24, N° 2, p. 29.

### ***E. Otros criterios de clasificación***

Tomando en consideración la vocación de regulación que dentro del *plano temporal* que se pretende para las normas de origen para las mercancías, se encuentran las «transitorias» y como contraposición, las «perennes». Las primeras son aquellas que se crean con el objetivo de regular situaciones no definitivas y dentro de un periodo delimitado de tiempo, tales como los procesos de «relajación» de los regímenes de normas de origen, cuyo objetivo sea el de generar procesos transitorios que favorezcan la adaptación de las cadenas productivas a la realidad económica de un socio comercial a los nuevos escenarios de apertura;<sup>42</sup> o la «flexibilización» de las normas de origen debido a periodos de carencia o dificultad temporal en el suministro de materias.<sup>43</sup> Por el contrario, aquellas normas de origen para mercancías que se consideran como perennes, se estiman que regirán de cara al futuro y si una delimitación concreta de tiempo.

Si se atiende a criterios *personales*, en cuanto a la intervención de los distintos Estados en la creación y aplicación de los

---

<sup>42</sup> En el Acuerdo de libre comercio celebrado entre la UE y México (TLCMUE), la organización europea aplicó un modelo armonizado de protocolo de normas de origen para acuerdos comerciales celebrados con terceros países, sin embargo, se adoptaron algunas soluciones de compromiso para facilitar la firma del acuerdo, entre ellas, un periodo transitorio para que los productores mexicanos se adaptaran a las exigencias del tratado. En el mismo ámbito, pero en el T-MEC, también se adoptó un régimen transitorio para facilitar la adaptación de las cadenas productivas a los nuevos requisitos de origen.

<sup>43</sup> Como ejemplo, en el *Anexo 300-B* del TLCAN, referente a *bienes textiles y del vestido*, Sección 7, se estableció la posibilidad de revisar y modificar las normas de origen para hacer frente a periodos de dificultad en la oferta de fibras, telas e hilos, dentro de la zona norteamericana.

regímenes de normas de origen, se encontrará que hay normas de origen «autónomas», que son directamente dictadas por los Estados para aplicarlas en el comercio común. También hay normas de origen «unilaterales», expedidas en beneficio de un trato comercial preferente no recíproco, como puede ser el SPG. Por otra parte, habrá normas de origen «negociadas», en aquellos casos en que los distintos países involucrados en el sistema comercial en cuestión demandan y ofrecen compromisos comerciales a través de la negociación de los textos de los regímenes de normas de origen para las mercancías, pudiendo clasificarse, además, atendiendo al número de estados que participan, como bilaterales, trilaterales, multilaterales, etc.

Ahora bien, si se atiende a los *efectos* que la norma de origen despliega sobre los flujos del comercio y de la inversión, se podrán encontrar normas consideradas como «restrictivas» o «proteccionistas», cuando con motivo de su aplicación se tenga como resultado el surgimiento fáctico o real de una barrera no arancelaria que dificulte el intercambio entre los distintos actores. Por contraposición, una norma de origen «liberalizadora» será aquella que facilite el intercambio comercial, tomando en consideración una situación anteriormente estimada como más restrictiva. En el medio de ambos extremos, se encuentra el paradigma, la de norma de origen *neutral*, aquella cuyos efectos comerciales tienden a no afectar el flujo comercial, limitándose simplemente a establecer el vínculo entre mercancía y lugar de producción. Sin embargo, en la aplicación de cara a los sectores de mayor sensibilidad comercial las normas de origen suelen alejarse de la *neutralidad comercial* y ser utilizadas de manera proteccionista para el fomento de una determinada política industrial. Temas que se verán a mayor profundidad cuando se aborden los efectos económicos del régimen del origen.

Con los elementos expuestos sobre el concepto, características y tipología de las normas de origen, podremos ahora analizar los efectos que el régimen del origen genera en los flujos

del comercio internacional y la interacción que se da en torno a la conformación, interpretación y ejecución del régimen dentro de los contextos comerciales.

## *Capítulo 2*

# *Efectos económicos y función estructural de las normas de origen*

**SUMARIO:** 1. Los efectos económicos de las normas de origen. 2. La «llave» para la gestión de la Política comercial. A. La piedra angular del comercio multilateral: trato comercial de nación más favorecida. B. Medidas correctoras de la competencia: procedimientos antidumping y anti subvención. C. Restricciones cuantitativas: una medida de protección diferente al arancel. D. Las salvaguardias. E. Marcaje del país de origen: «hecho en». F. El control estadístico del comercio. G. Compras públicas. H. Derecho privado: compraventa internacional, competencia económica y el seguro de crédito a la exportación. I. Política exterior y de seguridad.

«The solution to these problems will not only condition the functioning of a free trade area; it will also, to some extent, govern its actual scope.

The volume of goods which can circulate free of duty within the area will depend on whether these “mixed” products are given exemption from duty in a more or less liberal manner.»

Reporte del Grupo Especial al Consejo OEEC,

*Report on the Possibility of Creating a Free Trade Area in Europe, C(57)5, París, 1957.*

## 1. LOS EFECTOS ECONÓMICOS DE LAS NORMAS DE ORIGEN

Sin lugar a dudas, los aspectos más importantes de las normas de origen se encuentran en relación con factores económicos, que las hacen erigirse como poderosos instrumentos de política comercial. Esta relevancia se debe a los *efectos* económicos que en sí mismas contienen. Así, aún y cuando las normas de origen sean utilizadas de manera neutral, objetiva e imparcial, pueden generar los efectos de «desviación del comercio» (*Trade deflection o Trade divertion*), la «distorsión comercial» (*Trade distortion*) o el «desvío de inversiones». La creación y puesta en práctica de las normas de origen despliega entonces una serie de impactos (positivos y negativos) en los flujos comerciales, tanto para el seno de la zona de integración como para terceros Estados. En este sentido, las normas de origen se pueden identificar con la imagen de Jano, Dios mitológico romano caracterizado con dos caras. Así, por una parte, las normas de origen fomentarían con una cara el comercio de los socios, a la par que restringiendo el del exterior. Los efectos económicos antes referidos se presentan tanto en los causes del comercio común como en los del preferencial. Con el fin de clarificar en la investigación los efectos económicos (potenciales y reales) de las normas de origen, en la investigación se hará especial referencia al área preferencial, por considerar que es en este tipo de comercio donde se puede percibir el fenómeno con mayor nitidez.

Resulta indispensable reflexionar sobre la esencia de las zonas de integración comercial. El *quid* de los ACR (tanto una UA como una ZLC), descansa sobre dos vertientes, una interna y otra externa. La primera, consiste en la búsqueda de creación del comercio y el aumento del bienestar económico, tanto de los miembros en lo individual como de la región en lo global; mientras que en el plano externo, la clave está en la exclusión del beneficio comercial respecto de países no participantes

(evitar los beneficiarios sin contrapartida o *Free-riders*).<sup>1</sup> Para conseguir tales extremos, resulta necesaria la discriminación entre mercancías originarias de la zona de integración respecto a las de terceros países, siendo imprescindibles las normas de origen para la operación efectiva de cualquier ACR. En este contexto, las normas de origen preferenciales cumplen la función de «porteros» que permiten la distinción de las mercancías que pueden ser candidatas a acceder a los beneficios del sistema preferencial respecto de las que no lo son.

La doctrina económica, siguiendo los postulados establecidos a mediados de siglo pasado por Viner, considera que las zonas de integración comercial pueden ser generadoras de los efectos de creación o desviación del comercio,<sup>2</sup> adjetivos que hasta la fecha califican a las zonas de integración según el predomine uno u otro efecto.<sup>3</sup> En general, se puede hablar de creación del comercio cuando durante el proceso de integración comercial se generan oportunidades comerciales que de otra forma no hubiesen existido, teniendo como resultado que los productores locales cuenten con mejores suministradores de bienes, más eficientes y económicos. En todos los casos, la

---

<sup>1</sup> JAKOB, Thinam; FIEBIGER, Gernot. Preferential Rules of Origin: A Conceptual Outline. En: *Intereconomics*, May/Jun 2003, Vol. 38, N° 3, p. 141-142.

<sup>2</sup> VINER, Jacob. *The Customs Union Issue*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 1950, 221 pp. No obstante la constante elaboración de nuevos modelos, los postulados básicos de Viner siguen vigentes. KRUEGER, Anne O. Free Trade Agreements versus Custom Unions [en línea] En: *NBER Working Paper Series*, N° 5084, April 1995, p. 2, [acceso: 20.08.2021], formato pdf, <http://www.nber.org/papers/w5084>.

<sup>3</sup> KRUEGER, Anne O. Free Trade Agreements as Protectionism Devises: Rules of Origin [en línea] En: *NBER Working Paper*, N° 4352, May 1993, p. 2-5, [acceso: 20.8.2021], formato pdf, <http://www.nber.org/papers/w4352>.

creación del comercio presupone un aumento del bienestar económico del país y de la zona de integración en su conjunto.<sup>4</sup> En lo que respecta al efecto de desvío del comercio, este se genera por la divergencia existente entre los aranceles y políticas de los diversos países que participan de un ACR. Por ejemplo, en un proceso de integración en ZLC, al conservar cada país participante sus barreras arancelarias al exterior, y ante la ausencia de una política común, puede suceder que productores terceros pretendan colocar sus mercancías en el territorio preferencial, internándolas a través del país que tenga un menor arancel o una cuota arancelaria más beneficiosa, o una política más laxa, alejándose de los cauces considerados como

---

<sup>4</sup> No existen estudios conclusivos sobre los efectos negativos o positivos, en global, de los procesos de integración. En este sentido, para Kemp y Wan, citado por Krugman, una UA siempre es «potencialmente beneficiosa» para los miembros, señalando que los miembros pueden ajustar el arancel exterior a un nivel pre-unión, (un arancel óptimo) para minimizar los efectos de distorsión comercial. El propio Krugman apunta que aunque en el caso hipotético una UA no genere distorsión comercial, en su seno siempre se escogerán políticas comerciales tendientes a la distorsión comercial; concluyendo, «... esto significa que la formación de una unión aduanera, mientras que para los miembros es beneficiosa, será perjudicial para el resto del mundo y puede reducir el bienestar del Mundo entendido en su totalidad (si semejante medición puede definirse).» KRUGMAN, Paul R. Is Bilateralism Bad? [en línea] En: *NBER Working Paper Series*, N° 2972, May 1989, p. 6-9, [acceso: 18.08.2021], formato pdf, <http://www.nber.org/papers/w2972>. Hay que hacer mención que «... los acuerdos regionales no tienen por qué producir necesariamente un daño sobre los países no partes en los mismos tampoco han de considerarse totalmente inocuos», DÍAZ MIER, M. A; PUEYO ABARDÍA, S. Integración y regionalismo: reflexiones desde un punto de vista económico. En: BROTÓNS, Remiro Antonio; ESÓSITO, Carlos. (Eds.) *La Organización Mundial del Comercio y el Regionalismo Europeo*. Madrid: Dykinson: 2001, p. 73.

normales dentro de los flujos del comercio.<sup>5</sup> El fenómeno de la desviación será menos acusado en las zonas cuyos procesos de integración sean más avanzados y en las cuales exista una mayor homogeneidad entre sus aranceles y sus políticas comerciales, como la Unión Europea; por el contrario, será más acentuado en los ACR en las cuales la divergencia sea mayor. Como fórmula para prever o para paliar los efectos de la desviación, se recurre a un mayor control sobre los productos importados, haciendo con ello más rigurosas los requisitos para adquirir el origen, siendo esto especialmente palpable en las ZLC, aunque también puede presentarse en las uniones aduaneras, como el caso del MERCOSUR; otra solución puede ser la vinculación del origen de la mercancía con el destino final de la importación.<sup>6</sup> En ambos casos, las normas de origen sirven como mecanismos preventivos del efecto de desvío del comercio.

La propia estructura de las normas de origen y el objetivo de garantizar que las preferencias se conserven sólo en la zona de integración y evitar los beneficiarios sin contrapartida, hacen que en la aplicación de las normas de origen se genere la «distorsión del comercio» (*Trade distortion*).<sup>7</sup> Este efecto se presenta al incentivar a los productores locales a adquirir materias primas y productos semi-manufacturados de la región

---

<sup>5</sup> Esto suponiendo que factores como los costos por transporte, almacenaje no influyan en las decisiones comerciales. El cauce normal del comercio sería aquél en base al cual se importan y exportan mercancías, tomando en cuenta solamente decisiones de conveniencia comercial, sin considerar una *planeación* o *ingeniería* comercial.

<sup>6</sup> GHONEIM, Ahmed Farouk. Rules of Origin and Trade Diversion: The Case of the Egyptian-European Partnership Agreement. En: *JTW*, Jun. 2003, Vol. 37, N° 3, p. 599.

<sup>7</sup> Las normas de origen pueden llegar a generar un comercio adicional de determinadas mercancías más allá de los aranceles, lo que supone *nuevas desviaciones comerciales*. DÍAZ MIER, M. A.; PUEYO ABARDÍA, S. Integración y regionalismo... p. 41-80.

preferencial, con el fin de que las mercancías intermedias y finales puedan calificar como originarias para la zona de integración, protegiendo o fomentando con ello el comercio regional. Como ejemplo al incentivo en la adquisición de materias y distorsión del comercio, se puede hacer referencia al proceso de integración comercial norteamericano, del cual se ha señalado que las normas de origen del fueron configuradas de tal forma en que se aumentase la adquisición de productos regionales (*vgr.*, tomates para elaborar salsas, textiles para elaboración de prendas, etc.), aunque no necesariamente a precios más competitivos. Esta ventaja (que se puede llegar a considerarse como «artificial»), podría derivar a su vez en la generación de una ineficiencia económica, ya que en el afán de adquirir bienes locales que sean susceptibles de conferir un determinado origen al producto, podría suponer la renuncia a la adquisición de bienes más baratos o de mejor calidad ofrecidos por terceros países,<sup>8</sup> con el consecuente desperdicio de recursos y pérdida de bienestar económico, fenómeno identificado como *Directly Unproductive Profit-Seeking* (DUPE).<sup>9</sup>

Tratándose de ACR, los efectos económicos de la norma de origen se sentirán con mayor fuerza en la medida en que resulte atractiva la preferencia otorgada respecto del arancel aplicable al comercio común bajo el principio de la nación más favorecida (NMF). Si la preferencia comercial realmente supone una ventaja frente al arancel común, serán mayores los incentivos para que el agente económico cumpla los extremos

---

<sup>8</sup> Buenos ejemplos de lo señalado se encuentran en los siguientes trabajos: HIRSCH, Moshe. *International Trade Law, Political Economy and Rules of Origin: A Plea for a Reform of the WTO Regime on Rules of Origin*. En: *JTW*, Apr. 2002, Vol. 36, N° 2, p. 180 y ss.; SILVER, Sabrena A. *NAFTA's Rules of Origin for Automobiles: A Need for a Reform*. En: *Fordham L. R.*, 1993-1994, Vol. 62, p. 2245 y ss.

<sup>9</sup> BHAGWATI, Jagdish. *Free Trade Today*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2002, p. 36-37.

de la norma de origen y busque el comercio a través de los canales preferenciales. Como se desprende de un estudio sobre el comercio entre Canadá y Estados Unidos en el marco del TLCAN, cerca de la mitad de los intercambios se valen del TLCAN, toda vez que la mayoría de las mercancías se puede comerciar sin aranceles. Sin embargo, cuando los aranceles NMF son iguales a cero los importadores recurrirán al tratado, siempre que resulte rentable valorando los gastos de cumplimiento de las normas de origen. Cuando existen aranceles NMF los importadores se apoyan más en el TLCAN.<sup>10</sup> Este incentivo va de la mano con la facilidad para cumplir con el procedimiento de acreditación del origen.

Como consecuencia de los efectos de *creación, desviación y distorsión* de flujos comerciales, las normas de origen también pueden ser utilizadas como instrumentos para controlar la «desviación de las inversiones». Como sostiene Vermulst, las normas de origen representan la «expresión de un nepotismo diseñado para fomentar la inversión extranjera en ciertos países en lugar que otros».<sup>11</sup> A través de las normas de origen, especialmente con las más rigurosas en cuanto al requisito de transformación, se puede controlar la política de inversión enfocándola hacia la zona de integración. Ya sea estimulando a los productores terceros para que a través de la deslocalización productiva, busquen que bienes inicialmente no originarios sean procesados en la región con el objetivo de

---

<sup>10</sup> KUNIMOTO, Robert; SAWCHUCK, Gary. NAFTA Rules of origin: Discussion paper [en línea], *Policy Research Initiative*, June 2005, [acceso. 4.10.2021], p. 6, formato pdf, <https://publications.gc.ca/collections/Collection/PH4-22-2005E.pdf>.

<sup>11</sup> VERMULST, Edwin A. Rules of Origin as Commercial Policy Instruments? –Revisited. (Cap. 9). En: VERMULST, Edwin; WAER, Paul; BURGEAIS, Jaques. (Eds). *Rules of Origin in International Trade: A Comparative Study*. Michigan: University of Michigan Press, 1994, p. 475.

adquirir el origen preferencial y poder acceder al mercado<sup>12</sup> (generándose con ello una derrama económica en la región por la inversión extranjera directa). O también, la estrategia de atracción de inversiones puede seguirse a través del estableciendo normas de origen tan restrictivas en su cumplimiento que protejan a los inversores locales en detrimento de las inversiones provenientes del exterior. Se ha señalado que la brecha entre el arancel NFM y el preferencial es directamente proporcional al incentivo de la atracción de inversiones.<sup>13</sup> De manera heurística, se puede afirmar que existe una correlación entre el grado de exigencia de cumplimiento de la norma de origen y el incentivo para atraer inversión mediante deslocalización de procesos productivos o el fomento y protección de la industria local. De la reubicación de los procesos de producción se pueden beneficiar los agentes económicos de la región, ya que siempre que les resulte rentable (tomando en cuenta costos de logística, transporte y almacenamiento) podrán «cambiar» conductas comerciales y producir aquellos

---

<sup>12</sup> En la estrategia de acceso al mercado, una empresa debería realizar un análisis completo en el cual se contemplen las variables: la adquisición de materias y el impacto que tendrá esta en el producto final, para saber si se puede o no utilizar la ventaja comercial a través del origen de la mercancía; igualmente, la empresa debe considerar el origen final de la mercancía en un determinado mercado, antes de establecer el lugar en el que se llevará a cabo la manufactura o ensamblado. Dentro de la estrategia, para determinar quiénes serán suministradores de materiales, o para decidir la deslocalización productiva, se tienen que analizar los costes de entrada al mercado junto con otros factores (costo del capital, transportes y trabajadores, la posibilidad de producir en economía de escala, los impuestos aplicables, el nivel de preparación de los trabajadores, entre otros.). LANASA, Joseph A. Rules of Origin and the Uruguay Round's Effectiveness in Harmonizing and Regulating Them. En: *Am. J. Int'l L.*, Oct. 1996, Vol. 90, N° 4, October 1996, p. 628.

<sup>13</sup> HIRSCH, Moshe. *International Trade Law...*, p. 178-179.

bienes que anteriormente se compraban en el extranjero. De igual forma la deslocalización supone un incentivo a la inversión extranjera directa al «crear una ventaja» con la norma de origen, que puede suponer un aliciente para aquellas empresas de países terceros que se interesan en cubrir el mercado mediante la ubicación de procesos productivos en la zona de integración. Como parte de una estrategia de diversificación y atracción de inversiones, México ha participado en una red de acuerdos comerciales que le permite estar en el centro, siendo el punto neurálgico el TLCAN, hoy el T-MEC. Como consecuencia de ello, la dinámica de las inversiones ha cambiado debido al régimen del origen norteamericano; por ejemplo, en las relaciones comerciales México-Japón, la industria japonesa mantiene una estrategia en la cual los fabricantes buscan establecer sistemas productivos en México y dirigir negocios considerando América como un bloque independiente.

Ahora bien, las normas de origen sirven para garantizar que los países participantes en una zona de integración tengan un acceso más o menos paritario a suministro de bienes del exterior, evitando así la creación de excesivas ventajas comparativas artificiales, fomentando con ello la eficiencia económica. En este sentido, las normas de origen funcionan como herramientas para asegurar y controlar el grado de las preferencias comerciales otorgadas, de hecho, se puede llegar a vincular el grado de flexibilidad del régimen de normas de origen con la profundidad de la integración y de las preferencias otorgadas.<sup>14</sup>

Los efectos económicos inherentes a las normas de origen, junto con el proceso de desarme arancelario a nivel internacional,

---

<sup>14</sup> LANASA, Joseph A. *Rules of Origin and the Uruguay Round's...*, p. 627, se refiere a la mayor o menor rigidez en los requisitos de transformación, el grado de acumulación permitido y la flexibilidad de las reglas de tolerancia.

hacen que las normas de origen puedan derivar en barreras no arancelarias al comercio, instrumentos neo-proteccionistas para la aplicación de políticas comerciales, industriales y de inversión. Lo anterior se justifica en que la apertura comercial a nivel multilateral y la regulación jurídica de las barreras comerciales produce un desplazamiento de las demandas de protección; de tal suerte, que la protección no desaparece del todo, sino que se transmuta. Es por ello que, analizando a las normas de origen como una barrera no arancelaria se puede concluir que el efecto de desplazamiento también opera en tales normas siendo estas últimas, en cierta forma, sustitutos de los aranceles como instrumentos de protección.<sup>15</sup> Hay quien estima que más que sustitutos, las barreras no arancelarias son medios complementarios de protección comercial.<sup>16</sup> Así, por la disminución de los aranceles y barreras comerciales llevadas a cabo en los últimos años, especialmente el seno del GATT-OMC, ha aumentado la demanda de normas de origen restrictivas como sustituto o como complemento de las barreras comerciales tradicionales. Considera Hirsch, que la posibilidad de que las normas de origen se utilicen de manera proteccionista subyace, además del efecto desplazamiento, en la laxitud de las normas y la asimetría en la información.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> «Efecto de desplazamiento» o «Ley del proteccionismo constante», acuñado por el economista Bhagwati. Al respecto, BHAGWATI, Jagdish. *Protectionnisme*. Paris: Dumond, 1990, p. 56-57.

<sup>16</sup> El argumento central es que en ocasiones las barreras no arancelarias aplicadas por un país en concreto se utilizan para resguardar algunas industrias nacionales, que no obstante contar con protección arancelaria, recurren a nuevas barreras para protegerse frente a nuevos desafíos del exterior. MANSFIELD, Edward D.; BUSCH, Marc L. The political economy of nontariff barriers: A cross-national analysis. En: *Int. Organ.*, 1995, Vol. 49, N° 4, p. 723-749.

<sup>17</sup> HIRSCH, Moshe. *International Trade Law...*, p. 181-184.

El uso proteccionista de las normas de origen ha sido sin duda alguna la principal preocupación en torno a la cual ha pivotado la literatura especializada de la materia.<sup>18</sup> Las normas de origen son instrumentos comerciales, cuya potencialidad en la generación de efectos económicos es enorme, pero cuyo efecto se magnifica al reforzar otro instrumento de política comercial.<sup>19</sup> Desde otra opinión, hay quien apunta que las normas de origen son como cualquier otro instrumento secundario de política comercial, y por ende, no son intrínsecamente buenas ni malas, y pueden servir tanto a intereses proteccionistas como a la promoción al desarrollo.<sup>20</sup> En este sentido, se ha señalado que para entender la magnitud de las normas de origen hay que analizarlas con el arancel, preferencia comercial, cuota, etc., o medida comercial a la que obedezca;<sup>21</sup> se requiere entonces, entender el objetivo político del instrumento comercial principal para entender el alcance del secundario.

---

<sup>18</sup> Varios tratadistas enfocan el problema de las normas de origen desde el punto de vista de la restricción del comercio internacional, VERMULST, ¿Edwin A. Rules of Origin as Commercial Policy Instruments? –Revisited..., p. 433-484; PALMETER, David N. Rules of Origin or Rules of Restriction?..., p. 1-50; KRISHNA, Kala; KRUEGER, Anne O. Implementing Free Trade Areas: Rules of Origin and Hidden Protection [en línea] En: *NBER Working Paper Series*, N° 4983, 1995, 46 pp., [acceso: 20.02.2020], formato pdf, <http://www.nber.org/papers/w4983>; FALVEY, Rod; REED, Geoff. Rules of Origin as Commercial Policy Instruments. En: *International Economic Review*, 2002, Vol. 43, N° 2, p. 393 y ss.; entre otros.

<sup>19</sup> KINGSTON, Ivan E. The Economics of Rules of Origin. (Chapter 1). En: VERLMULST, Edwin; WAER, Paul; BOURGEOIS, Jaques. *Rules of Origin in International Trade: A comparative Study*. Michigan: University of Michigan Press, 1994, p. 7.

<sup>20</sup> COYLE, John. Rules of Origin as Instruments of Foreign Economic Policy: An Analysis of the Integrated Sourcing Initiative in the U.S.-Singapore Free Trade Agreement. En: *Yale J. Int'l L.*, 2004, Vol. 29, 2004, p. 551.

<sup>21</sup> INAMA, Stefano. Nonpreferential Rules of Origin and..., p. 121.

Sin embargo, han existido supuestos en los cuales las normas de origen han adquirido importancia por sí mismas, debido al carácter restrictivo con el que son configuradas. A partir de los años 1990, las normas de origen fueron para medidas antidumping fueron utilizadas como instrumentos primarios de política comercial, sin que necesariamente existiera la aplicación de un instrumento comercial de referencia.

Por lo anterior, en el estudio de la norma de origen, atender relación con el instrumento político o comercial para cuya aplicación servirá; por lo tanto, la importancia de la norma de origen se multiplicará en función de la importancia instrumento comercial considerado como «principal». Sin embargo, en algunas ocasiones, habrá que estudiarlas como instrumentos comerciales *per se*. Prueba de ello ha sido que durante los años 1980, las normas de origen para las mercancías adquirieron importancia en la medida en que instrumentos de competencia leal como las disposiciones antidumping y anti subvención, mecanismos de restricción voluntaria, salieron a la palestra del comercio internacional; a tal grado que en ocasiones, incluso tuvieron «vida propia».

## 2. LA «LLAVE» PARA LA GESTIÓN DE LA POLÍTICA COMERCIAL

Una vez que ha quedado de manifiesto la importancia de las normas de origen por sus efectos económicos en el comercio internacional, ahora habrá que analizar en concreto la importancia de las normas en la gestión de la política comercial y los instrumentos que la sustentan. Se pueden distinguir dos tipos de políticas relacionadas con el comercio, por un lado las «comerciales», que son aquellas en las cuales se discrimina entre productos domésticos y foráneos, o productos vendidos en el mercado local o en el extranjero; y «domésticas» en las cuales simplemente se discriminan entre las diferentes categorías de

productos sin tomar en cuenta su origen o destino.<sup>22</sup> Sin duda, ambas vertientes son complementarias e influyen en el comercio internacional de mercancías, sin embargo, es en el contexto de la política comercial en la cual los países han adquirido mayores compromisos internacionales, como los abordados en el sistema GATT-OMC,<sup>23</sup> y además, donde resulta pertinente el estudio de las normas de origen.

La política comercial se puede entender como un «conjunto de medidas destinadas a regular las relaciones económicas con los terceros países»,<sup>24</sup> de esta forma, el estado puede mantener, alterar o modificar de manera sustantiva el intercambio comercial con el resto del mundo.<sup>25</sup> Tanto las medidas locales como las internas, conforman la política en su conjunto, por lo

---

<sup>22</sup> ROESSLER, Frieder. Diverging Domestic Policies and Multilateral Trade Integration. En: BHAGWATI, Jagdish; HUDEC, Robert E. (Eds.). *Fair Trade and Harmonization: Prerequisites for Free Trade? Vol. 2: Legal Analysis*. Cambridge: MIT Press, 1997, p. 21-53.

<sup>23</sup> El GATT-OMC establece la reducción de barreras entre mercados, no la armonización de las condiciones competitivas de los mercados; por lo tanto, en principio sólo se imponen obligaciones en materia de políticas comerciales dejando en libertad a los países para conducir sus políticas domésticas. En la medida en que se fue progresando en la liberalización comercial multilateral aumentaron las presiones para negociar en el seno del GATT reglas en lo que respecta a políticas domésticas. Es innegable que existe un vínculo entre política comercial y local, esto debido a la necesidad de compensar entre políticas locales de diversas regiones, a la armonización y/o convergencia de políticas, a las presiones y negociaciones que desde lo local emergen hacia lo internacional y viceversa. ROESSLER, Frieder. *Diverging Domestic Policies...*, p. 21-53.

<sup>24</sup> Esta definición fue adoptada por Pescatore, y ha sido seguida por muchos tratadistas. Así lo señala: GONZÁLEZ ALONSO, Luis Norberto. *Política Comercial y Relaciones Exteriores de la Unión Europea*. Madrid: Tecnos, 1998, p. 66.

<sup>25</sup> WITKER, Jorge.; HERNÁNDEZ LAURA. *Régimen jurídico del comercio...*, p. 19 y ss.

que se puede señalar que son dos caras de una misma moneda; situación que, incluso, ha sido identificada dentro del proceso de integración comunitario como complementarias y de igual jerarquía, según jurisprudencia del TJUE.<sup>26</sup>

Cabe mencionar, que en la creación de la política comercial participan todos los poderes del estado, pero normalmente, prima la conducción que realiza la rama ejecutiva,<sup>27</sup> bajo la cual se articulan toda una serie de instrumentos de liberalización comercial, restricciones de carácter arancelario y no arancelario, políticas fiscales y políticas monetarias expansivas.<sup>28</sup> En

---

<sup>26</sup> Concretamente, el máximo Tribunal comunitario señaló que una política comercial se componía de la combinación e interacción de medidas internas y externas, sin que exista primacía de una sobre la otra; en algunas ocasiones, los acuerdos comerciales se concluyen en ejecución de una política adoptada, en otras, la política se define en función del acuerdo pactado. *Dictamen del TJCE de 11 de noviembre de 1975*, emitido con arreglo al párrafo segundo del apartado 1 del artículo 228 del Tratado CEE, «Dictamen 1/75», Rec. 1975, p. 1355 y ss.

<sup>27</sup> DÍAZ MIER, Miguel Ángel; GONZÁLEZ DEL RÍO, Penélope. Una visión sintética de la exportación. En: DÍAZ MIER, Miguel Ángel. (Coord.). *Negocios internacionales: Introducción*. Madrid: Pirámide, 2003, p. 99.

<sup>28</sup> Tomando como ejemplo la UE, se pueden identificar los siguientes instrumentos como integradores de la Política comercial común: por un lado, el régimen arancelario y aduanero (Código aduanero y reglamentaciones de desarrollo, los regímenes de importación —para países miembros OMC y asimilados, régimen autónomo y mecanismo comunitario de gestión de los contingentes aplicables a los textiles importados); por otra parte, los instrumentos de defensa comercial (reglamentos antidumping, anti subvención y sobre obstáculos al comercio); el régimen de exportación; y por último, los regímenes comerciales preferenciales (ACR y SPG). GONZÁLEZ ALONSO, Luis N. La Política Comercial Común (II). Cap. 30, p. 425-438. En: LÓPEZ ESCUDERO, Manuel; MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José. (Coords.) *Derecho comunitario material*. Madrid:

la gestión de la política comercial el estado puede participar en el contexto internacional de manera directa, a través de la política fiscal, monetaria, comercio exterior, empresas públicas; o de una forma indirecta, con las políticas salariales, de empleo, seguridad social, entre otras.<sup>29</sup>

En el comercio internacional, se recurre a las normas de origen para las mercancías, junto con la denominación y la valuación de productos, como un prerequisite<sup>30</sup> para actualizar los principales instrumentos de la política comercial. Entre tales instrumentos comerciales, encontramos las medidas arancelarias (aranceles, cuotas, embargos comerciales, restricciones al acceso de mercancías), las medidas correctoras de la competencia desleal<sup>31</sup> (medidas antidumping y derechos compensatorios), la práctica del trato de «nación más favorecida» (NMF), el control estadístico del flujo comercial, el marcado del país de origen, la compra de bienes en el sector público, la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias. Las normas de

---

McGraw-Hill, 2000, 480 pp.; ÁLVAREZ PALLETE, José María. Libre circulación de mercancías: Unión aduanera y Política comercial, p. 19-54. En: ILLESCAS ORTIZ, Rafael; MOREIRO GONZÁLEZ, Carlos J. *Derecho comunitario europeo (Vol. I): Las libertades fundamentales*. Madrid: Colex, 2001, 378 pp.

<sup>29</sup> WITKER, Jorge.; HERNÁNDEZ LAURA. *Régimen jurídico del comercio exterior...*, p. 20.

<sup>30</sup> NAVARRO VARONA, Edurne. *Las reglas de origen para las mercancías...*, p. 36-37.

<sup>31</sup> Entendida la disciplina de la *competencia desleal* como «aquella parte del derecho de la competencia que regula las concretas acciones de los empresarios dirigidas a la captación de clientela en un mercado en el que otros empresarios operan, las cuales acciones no persiguen directamente la alteración de la estructura plural del mercado». ILLESCAS ORTIZ, Rafael. *Derecho de la competencia: la competencia leal*. Iustel [en línea]. Madrid: PortalDerecho: 2001-2022 [acceso: 23.11.2021]. RI §911330. Disponible en: [www.uc3m.es](http://www.uc3m.es), Madrid, España. ISBN 84-96440-84-2.

origen son indispensables para hacer operativos los esquemas comerciales preferenciales, ámbito en el que probablemente tengan una influencia de más fácil detección por tratarse de esquemas comercialmente favorables. Además, aunque más cuestionado desde el punto de vista del libre comercio, las normas de origen sirven directa o indirectamente para reforzar la aplicación de políticas comerciales del tipo «compra lo nacional» e incluso para la aplicación de políticas industriales tendientes a la inversión local y desarrollo de determinados sectores. De igual manera, sirven para hacer operativos los compromisos de restricción comercial, como el caso de los acuerdos de restricción voluntaria (ARV) para las importaciones.

A continuación se realiza un análisis, que si bien es breve, nos permite identificar las principales figuras del comercio internacional en las que el origen de las mercancías resulta relevante, destacando sus características básicas para ofrecer una visión de la incidencia del origen en la gestión de la política comercial: el trato NMF, las medidas correctoras de la competencia, las restricciones cuantitativas, las salvaguardias, el marcaje del país de origen, el control estadístico del comercio, compras públicas, así como algunas referencias al derecho privado y la política exterior.

### ***A. La piedra angular del comercio multilateral: trato comercial de nación más favorecida***

Uno de los principales objetivos de la liberalización comercial multilateral y bilateral, ha sido romper con las principales barreras comerciales conocidas hasta el momento: los aranceles. Básicamente, los distintos países aplican tres tipos de aranceles. El primero, se trata de un arancel establecido unilateralmente por el país, y que resulta aplicable a aquellos países que no son Miembros de la OMC, o que no disfrutaban de un trato arancelario preferente. Este arancel suele ser el más alto

de todos. En segundo lugar, el arancel aplicable en función al compromiso del trato NMF, y que es reclamable por todos los países Miembros de OMC o con los que se tenga un acuerdo comercial que permita el trato NMF. Por último, un arancel preferencial, que suele ser el más bajo, y que resulta aplicable en un esquema comercial preferencial.

En el sistema GATT-OMC se establecen dos principios centrales sobre no discriminación comercial, el trato NMF y el «trato nacional». Durante mucho tiempo el desarrollo del comercio internacional se ha basado en el trato NMF, tanto en el ámbito común como en el preferencial. Hoy en día, el principio del trato NMF<sup>32</sup> se encuentra arraigado en el sistema GATT-OMC como «piedra angular» y pilar del sistema comercial, fundamento básico y motor de las concesiones de las negociaciones comerciales,<sup>33</sup> pese a que también existen detractores sobre sus bondades.<sup>34</sup> El trato NMF en el GATT es la

---

<sup>32</sup> El Art. I.1 del GATT 1994, señala sobre el *Trato de la Nación más Favorecida*, lo siguiente: «1. Con respecto a los derechos de aduana y cargas de cualquier clase impuestos a las importaciones o a las 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 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, 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 destinado.» (Énfasis añadido).

<sup>33</sup> Así quedó establecido por el Informe del Órgano de Apelación, *Canadá- Automóviles*, Doc. WT/DS142/AB/R, párrafo 69.

<sup>34</sup> Existen argumentos a favor y en contra de las bondades de la cláusula NMF. Como argumentos favorables a la aplicación del trato NMF se encuentran efectos económicos y facilitadores del comercio, tales

«regla de oro»<sup>35</sup> por la que cada Miembro tiene que otorgar a cualquier otro socio el trato más favorable de aquellos que otorga a otro país en relación con la importación y exportación de productos, no pudiendo existir discriminación entre los interlocutores comerciales. Así, las ventajas otorgadas por un país Miembro de la OMC a otro, pueden ser reclamadas para sí por cualquiera de los Estados partícipes en la OMC.<sup>36</sup> Los acuerdos comerciales preferentes suelen tener una mecánica semejante.

Conforme al derecho GATT-OMC, cualquier actividad que caiga bajo su ámbito queda sujeta al principio de no discriminación consagrado en la cláusula NMF, salvo que exista alguna posibilidad de excepción señalada por el propio ordenamiento (tales como los SPG preexistentes, cláusulas de escape, *wai-vers*, habilitaciones, y los propios esquemas preferentes).<sup>37</sup> En

---

como disminuir la distorsión, multiplicar el efecto liberalizador de los acuerdos, reducir costes de transacción y gestión comercial. Desde el ámbito político, se justifica puesto que en las negociaciones comerciales ayuda a evitar la creación de pequeños grupos de negociación con la exclusión de otros. En cuanto a los argumentos negativos, el trato igualitario supone un agravio para PVD que requieren de cierta discriminación positiva, por otra parte, puede llegar a dificultar el proceso de negociación al requerir unanimidad y consenso en los acuerdos (fenómeno «*foot-dragger*»), además de fomentar los beneficiarios sin contrapartida («*free-rider*»). JACKSON, John H. *The World Trading System...*, p. 159-160.

<sup>35</sup> LOWENFELD, Andreas F. Remedies along with Rights: Institutional Reform in the New GATT. En: *Am. J. Int'l L.*, Vol. 88, N° 3, July 1994, p. 478.

<sup>36</sup> BOSSCHE, Peter, van den. *The Law and Policy of the World Trade Organization: Text, Cases and Materials*. Cambridge: CUP, 2005, p. 312.

<sup>37</sup> Algunas de las excepciones reconocidas por el propio ordenamiento OMC al trato NMF: los derechos reconocidos sobre los sistemas preferenciales preexistentes (Art. 1.2 y Anexos A al F del GATT); las Medidas de urgencia sobre la importación de determinados pro-

lo concerniente a mercancías, para determinar si una acción comercial emitida por algún Miembro es compatible con el trato NMF, se requiere contrastar con las normas comerciales, para identificar si la medida otorga una ventaja de las consideradas por el art. I.1 del GATT 1994,<sup>38</sup> si los productos son similares<sup>39</sup> para por último, establecer si la ventaja es otorgada de manera inmediata e incondicional a todos los productos semejantes. En todo caso, se requiere determinar el origen del producto del estado Parte a fin de poder otorgar o reclamar el trato NMF, por lo que las normas de origen derivan en instrumentos indispensables para la gestión de uno de los principios básicos del sistema GATT-OMC.<sup>40</sup> Los mismos principios han

---

ductos conocida como «cláusula de escape» (art. XIX del GATT); las exenciones o «*waivers*», las excepciones generales del art. XX del GATT, la «cláusula de habilitación», y tal vez la más importante de todas, la excepción del art. XXIV por el cual se autoriza la creación de ZLC y UA.

<sup>38</sup> Cualquier «ventaja» en lo referente a derechos de aduana, cargas, impuestos a la exportación e importación y otros procedimientos aduaneros, impuestos internos, así como normativas internas relativas a la venta, distribución y uso de los productos.

<sup>39</sup> El concepto «producto similar» aparece en diversas disposiciones del Derecho OMC, pero no necesariamente tienen el mismo significado, ya que habrá que utilizarse según el contexto en que se trate. Así quedó asentado en el asunto *Japón- Bebidas alcohólicas II*, WT/DS8/AB/R. En el asunto *España-Café (Tariff Treatment of Unroasted Coffee)*, Report of the Panel adopted on 11 June 1981(L/5135-28S/102), se abordó por primera vez el concepto de «producto similar», (párr. 4.6-4.8), donde para determinar la «similitud», habría de atenderse a las características del producto, su uso final y a la comparación con los aranceles de otros Miembros.

<sup>40</sup> En la controversia resuelta en la OMC Canadá- automóviles (WT/DS139/R), aunque la controversia principal no se refería directamente a las normas de origen surgió una cuestión básica con el origen de los productos, ya que se resolvió que la determinación del origen de las mercancías era un prerequisite para identificar una

sido utilizados en los acuerdos preferenciales de integración que pactan los países como excepción al comercio multilateral.

### ***B. Medidas correctoras de la competencia: procedimientos anti-dumping y anti subvención***

Las medidas correctoras de la competencia económica son una de las principales herramientas jurídicas con la que cuentan los Estados y los agentes económicos para influir sobre el comportamiento de los socios comerciales. Es en este terreno, donde el régimen del de origen de las mercancías ha desempeñado un papel proteccionista, al grado de que en ocasiones se les puede considerar como con vida propia y no como instrumentos secundarios; y esto se debe a que las medidas correctoras de la competencia suelen ser objeto de captura por intereses políticos y comerciales.

Desde los inicios del proceso armonizador en OMC se detectó por el Comité de Normas de Origen de la OMC que parte del desacuerdo político en el proceso de armonización y como consecuencia su lento avance, estaba íntimamente relacionado con la cuestión de la elusión de las medidas relativas a los derechos antidumping.<sup>41</sup> La falta de acuerdo sobre la naturaleza de las normas de origen en este escenario de corrección de la competencia, sumado a otras cuestiones sistémicas, han minado el proceso de armonización, que al día de hoy no ha podido ser concluido y que tampoco se prevé se pueda

---

discriminación inconsistente con los principios de NMF y trato nacional. KOMURO, Norio. Rules of Origin for products and services: WTO origin agreement and GATS. En: IRISH, Maureen. (Dir.). *The Auto Pact: Investment, Labour and the WTO*. Hague: Kluwer, 2004, p. 113-135.

<sup>41</sup> Doc. G/RO/52, *Informe del Presidente del Comité de Normas de Origen al Consejo General*, 15 de julio de 2002, párrafo 2.3.

superar. Debido a esta situación, y por el papel relevante que el dumping representa en la regulación del comercio, conviene detenerse brevemente a analizarle.

A fin de lograr el libre comercio no basta con la apertura de los mercados, sino que se requiere la elaboración de un marco jurídico que permita regular actividades comerciales no deseadas, por ser consideradas como injustas y lesivas para el normal transcurrir del comercio. En ese contexto surgen las normas correctoras de la competencia desleal, en las cuales encontramos las disposiciones antidumping y anti subvención.<sup>42</sup> Se ha señalado que tras la *ratio legis* de las disposiciones de competencia económica se encuentra la búsqueda de un «campo de juego nivelado» (*Level playing field*), donde los diversos agentes económicos tengan la oportunidad de competir en el escenario comercial con cierta equidad de por medio.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> La regulación jurídica de la competencia económica por el Derecho posee un *triple objeto material*: «la creación y mantenimiento en el mercado, nacional y global, de una competencia de prestación e innovación que permita el triunfo de los empresarios de acuerdo con sus propios méritos y capacidades y que, consiguientemente, reprima las prácticas restrictivas y desleales al par que abra nuevos espacios económicos a la competencia en cuestión. Así, se distingue entre el Derecho de la libre competencia, Derecho de la leal competencia, y el Derecho de creación de la competencia.» ILLESCAS, Rafael. Hacia un orden internacional de defensa de la competencia: Estado de la cuestión (Cap. 18). En: BENEYTO PÉREZ, J.M. (Dir.). *El nuevo Derecho Comunitario y Español de la Competencia: Descentralización, análisis económico y cooperación internacional*. Barcelona: Bosch, 2002, p. 408.

<sup>43</sup> JACKSON, John H.; DAVEY, William J.; SYKES, Alan O., Jr.; (Eds.). *Legal Problems of International Economic Relations: Cases, Materials, and Texts on the Regulation of Transactional Economic Relations*. St. Paul: West Group, 2002, p. 677. Se ha señalado que la actividad regulatoria del estado se debe enfocar, por justicia a los productores, a garantizar un cierto nivel de juego, CAAS, Ronald A.; BOLTUCK, Richard D. Antidumping and Countervailing-Duty Law:

Aquello que implica nivelar el juego debe además obedecer a las reglas impuestas por los estados y los operadores jurídicos, como por ejemplo evitar el *dumping* y las subvenciones, disposiciones que además de contar con una complejidad inherente también cuentan con un trasfondo político en su generación y aplicación.<sup>44</sup>

El concepto central del dumping se encuentra descrito en el sistema GATT-OMC,<sup>45</sup> de manera simple podemos señalar que implica la venta de productos a la exportación a un precio más bajo que el valor normal, donde el valor normal significa el precio por el cual esos productos se venden en el mercado de exportación.<sup>46</sup> Este acción comercial de discriminación artificial de precios posibilita la conquista de nuevos mercados y desplaza las empresas al mercado de importación, y afecta a las industrias eficientes, estas últimas que generan empleo y

---

The Mirage of Equitable International Competition. En: BHA-GWATI, J; HUDEC, R. *Fair Trade and Harmonization: Prerequisites for Free Trade?* Cambridge: MIT Press, 1996, p. 355-356.

<sup>44</sup> JACKSON, John H. *The World Trading System...*, p. 247 y ss.

<sup>45</sup> El art. 2 del *Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994* («Acuerdo Anti-dumping») establece como definición de «dumping»: «[a] los efectos del presente Acuerdo, se considerará que un producto es objeto de dumping, es decir, que se introduce en el mercado de otro país a un precio inferior a su valor normal, cuando su precio de exportación al exportarse de un país a otro sea menor que el precio comparable, en el curso de operaciones comerciales normales, de un producto similar destinado al consumo en el país exportador.»

<sup>46</sup> BLONIGEN y PREUSE apuntan que, de las revisiones del sistema GATT-OMC en los últimos veinticinco años, la definición legal de *dumping*, y por lo tanto, las *acciones antidumping*, poco o nada tienen que ver con el concepto económico de dumping. BLONIGEN, Bruce A.; PRUSE, Thomas H. *Antidumping*. En: *NBER Working Paper*, n° 8398, July 2001, p. 2 y ss.

riqueza.<sup>47</sup> Simplificando la operación, el margen del dumping se obtiene de la diferencia entre el precio de venta del producto en el mercado de origen y el de exportación, así, cuando el margen es más que cero existe dumping en el sentido utilizado en la política comercial internacional.<sup>48</sup> Identificado así, el dumping parece simple de calcular; sin embargo, todos los elementos involucrados para su cálculo implican operaciones muy complejas para obtener los precios de referencia.<sup>49</sup> Por su parte, las *medidas antidumping* implican las acciones que los estados afectados emiten tendientes a corregir tal situación desleal, como lo pueden ser las cuotas compensatorias o los precios estimados. En todo caso, es muy amplio el espectro de aplicación de tales medidas para delimitar lo que es justo desde el punto de vista comercial, y por ello, las disposiciones antidumping han sido consideradas como una nueva forma de proteccionismo comercial.<sup>50</sup> No obstante lo anterior, este tipo de medidas correctoras han sido calificadas como un mal necesario, como una válvula de escape que minimiza hostilidades mayores en el plano del comercio internacional.<sup>51</sup>

---

<sup>47</sup> FERNÁNDEZ ROZAS, José Carlos. *Sistema del comercio internacional*. Madrid: Civitas, 2001, p. 121-123.

<sup>48</sup> JACKSON, John H. Dumping in International Trade: Its Meaning and Context. (Ch. 1) En: JACKSON, John H.; VERMULST, Edwin A. *Antidumping Law and Practice: A Comparative Study*. New York: Harvester Wheatsheaf, 1990, p. 1-3.

<sup>49</sup> Para realizar la operación, hay que pensar, por ejemplo, en qué parte del comercio se utilizará para calcular el precio de venta; determinar cómo se calcula el precio del mercado de venta, cómo se resuelve la divergencia de sistemas contables, entre muchas variables.

<sup>50</sup> LIMA-CAMPOS, Alusio, de; VITO, Adriana. Abuse and Discretion: The Impact of Anti-dumping and Countervailing Duty Proceedings on Brazilian Exports to the United States. En: *JTW*, 2004, Vol. 38, N° 1, p. 37-68.

<sup>51</sup> FORRESTER, Ian S. The End of Innocence. En: VERMULST, Edwin; WAER, Paul; BURGEONIS, Jaques. (Eds). *Rules of Origin in*

En el contexto internacional, cada país puede crear y aplicar normativas a fin de proteger el comercio local frente a prácticas dumping externas. En esencia, cada industria y sector puede fijar los precios conforme se requiera, por lo que esto, cae en el ámbito de lo privado y no dentro de lo público y regulado en el sistema GATT-OMC.<sup>52</sup> Ahora bien, el sistema multilateral sí se ocupa de condenar los casos bajo los que los precios generen lesiones a industrias locales, y para ello, se sientan una serie de principios fundamentales y requisitos procedimentales para los procesos de investigación, determinación y concreción de los derechos antidumping.<sup>53</sup> En este sentido y conforme al Acuerdo Antidumping, una vez realizada la investigación un Estado puede establecer *derechos antidumping* si comprueba cumulativamente la existencia del dumping, de un daño importante a una rama industrial que produce un producto idéntico o similar en el país de importación y que existe una relación causal entre ambos extremos. Paralelamente a las disposiciones antidumping, existen las llamadas «antielusión» (*anti-circumvention*)<sup>54</sup> que refuerzan la

---

*International Trade: A Comparative Study*. Michigan: University of Michigan Press, 1994, p. 397.

<sup>52</sup> BOSSCHE, Peter, van den. *The Law and Policy of the World Trade...*, p. 516.

<sup>53</sup> En el GATT 1994, los países establecieron principios para el comercio entre los Miembros y el trato NMF, trato nacional, no discriminatorio, así como la consolidación de aranceles. El artículo VI del GATT 1994 permite el establecimiento de *derechos antidumping* por encima de los aranceles consolidados, para aquellos casos en que el dumping cause daño o amenace a un sector industrial o no permita su desarrollo. El *Acuerdo Antidumping* es la norma de desarrollo del art. VI.

<sup>54</sup> La «elusión» desde la perspectiva antidumping, puede definirse como «una conducta que *mina* los objetivos de política comercial que subyacen en las normas antidumping, mientras que, desde un punto de vista estricto, no caen en el concepto de conducta san-

aplicación de las decisiones antidumping al garantizar que la industria sancionada efectivamente se vea sujeta a la disposición y no la eluda a través de movimientos comerciales. Cabe señalar que durante la Ronda Uruguay del GATT los países no llegaron al consenso en lo referente a disposiciones antielusión por lo que cada país puede unilateralmente aplicar las normas que consideren pertinentes al respecto.<sup>55</sup>

Existe un vínculo directo entre el origen de la mercancía y los procedimientos antidumping, ya que estos últimos se basan en la comparación y análisis de mercancías originarias importadas, con las del mercado local y otros mercados de referencia.<sup>56</sup> A grandes rasgos la lógica de aplicación es la siguiente: suponiendo que un país «A» aplica medidas antidumping a mercancías del productor «X», cuyo origen es del país «B». Si el mismo productor «X» fabrica las mismas mercancías en otro país, obteniendo el origen en el país «C», los derechos antidumping aplicados a la producción en el país «B» no resultan aplicables. La anterior afirmación queda sujeta a que efectivamente se adquiera el origen en el país «C», ya que de lo contrario, se continuarían aplicando los derechos antidumping señalados para la producción en el país «B», puesto que las mercancías, aunque importadas desde el país «C», continuarían siendo originarias del país «A» para los efectos del procedimiento antidumping.

---

cionable por las normas antidumping» (traducción propia), VERMULST, Edwin; WAER, Paul. *Anti-Diversion Rules in Anti-dumping Proceeding: Interface or Short-circuit for the Management of Interdependence?* En: *Mich. J. Int'l L.*, 1989-1990, Vol. 11, p. 1120.

<sup>55</sup> OSTONI, Lucia. *Anti-Dumping Circumvention in the EU and the US: Is there a future for multilateral provisions under the WTO?* En: *Fordham J. Corp. & Fin. L.*, 2004-2005, Vol. 10, p. 407-438.

<sup>56</sup> PALMETER, David N. (Ch. 2). *Rules of Origin in the United States*. En: VERMULST, Edwin; WAER, Paul; BOURGEOIS, Jacques. (Eds.). *Rules of Origin in International Trade: A Comparative Study*. Michigan: University of Michigan Press, 1994, p. 73 y ss.

En este contexto, la adquisición o pérdida del origen es fundamental para la aplicación de los derechos antidumping.

En el ámbito del comercio internacional, el aumento en el uso de las medidas antidumping ha tenido un impacto importante en la elaboración y aplicación de las normas de origen, siendo una de las causas principales de su uso proteccionista. Como se ha apuntado respecto a los procedimientos antidumping en Estados Unidos, la discrecionalidad del *Departamento de Comercio*—entidad encargada de determinar el origen de los productos en el contexto de procedimientos antidumping—ha dado como resultado una alta probabilidad de que el producto en cuestión sea sancionado—la política administrativa siempre procurará beneficiar al productor local (una política considerada como «heads-we-win, tails-you-loose»)—.<sup>57</sup> Incluso, se ha señalado que los métodos utilizados por las autoridades estadounidenses constantemente fallan en distinguir actividades competitivas y distorsiones del mercado, lo que conlleva a la utilización del sistema antidumping de manera proteccionista.<sup>58</sup>

El impacto de las normas de origen en las disposiciones de competencia leal se debe a tres razones:<sup>59</sup> primero, a que las

---

<sup>57</sup> PALMETER, David N. Rules of Origin in the United States..., p. 75.

<sup>58</sup> LINDESY, Brink. The US Antidumping Law: Rhetoric versus Reality. En: *JTW*, 2000, Vol. 34, N° 1, p. 28. Señala el autor: «...las leyes antidumping tal y como están configuradas hoy en día rutinariamente castigan las prácticas competitivas normales de los negocios [...] Por ello, no se trata de las normas que garantizan un «campo de juego nivelado» para las empresas de Estados Unidos y sus competidoras extranjeras. Por el contrario, activamente discrimina en contra de mercancías extranjeras al sujetarlas a requerimientos que no son aplicables a productos de Estados Unidos.» (Traducción propia).

<sup>59</sup> VERMULST, Edwin A. Rules of Origin as Commercial Policy Instruments? (Cap. 9). En: VERMULST, Edwin; WAER, Paul; BURGEUIS,

autoridades locales deben interpretar el país de origen de la mercancía sujeta a investigación; segundo, al ser solicitados los procedimientos por empresas locales se evalúa si sus mercancías (aquellas que son idénticas o similares) en efecto se obtienen en el país; y tercero, porque algunos problemas derivados de la antielusión se resuelven atendiendo al origen del producto.<sup>60</sup> Doctrina autorizada ha señalado que las normas de origen comunes y no las medidas antielusión deberían de aplicarse para determinar el lugar en el cual se lleva a cabo la elusión; desde otro punto de vista, se ha señalado que las normas de origen no pueden servir para ese fin, puesto que las disposiciones antielusión implican una medida comercial extrema e incluso contraria al Art. VI del GATT (que establece que los derechos antidumping se determinarán en función del dumping y del resultado del daño).<sup>61</sup>

La divergencia en la interpretación del origen en la aplicación de normas antielusión como una de las razones que más ha pesado para avanzar en la armonización de las normas de origen comunes en el contexto internacional. Es tanta la importancia de la relación disposiciones de competencia leal y normas de origen, que la falta de acuerdo sobre una posición común sobre las normas antielusión ha minado la armonización internacional de las normas de origen no preferenciales.<sup>62</sup>

---

Jaques. (Eds). *Rules of Origin in International Trade: A Comparative Study*. Michigan: University of Michigan Press, 1994, p. 466 y ss.

<sup>60</sup> Cuando los derechos antidumping se aplican respecto de un producto final y no sobre sus componentes en sí, los productores afectados se pueden ver tentados a aplicar maniobras «destornillador». Ello supone el traslado de operaciones, como el ensamblaje, al mercado de destino del producto.

<sup>61</sup> VERMULST, Edwin. *Rules of Origin as Commercial Policy Instruments? — Revisited...*, p. 480-481.

<sup>62</sup> STEELE, Keith; MOULIS, Daniel. *Country of Origin: The Australian Experience*. En: VERMULST, Edwin; WAER, Paul; BOURGE-

Es previsible que ante la ausencia de un acuerdo sobre medidas antielusión los países seguirán utilizando normas de origen comunes no armonizadas para reforzar el cumplimiento de las medidas antidumping y para combatir la elusión llevada a cabo a través de terceros países,<sup>63</sup> sirviendo las normas de origen como atajo para la aplicación de sanciones comerciales sin la necesidad de seguir los procedimientos establecidos al efecto para combatir la competencia desleal.<sup>64</sup> De ello se desprende la necesidad de contar con normas de origen claras y precisas que limiten la discrecionalidad en su aplicación, encontrando un balance entre flexibilidad, costos administrativos y predictibilidad.<sup>65</sup>

La Unión Europea ha sido duramente criticada por realizar reformas arbitrarias a sus normas de origen de productos calificados como sensibles, que afectaron radicalmente los procesos productivos de la zona, en detrimento de agentes económicos extranjeros. Las reformas justificadas por las autoridades comunitarias para evitar la elusión de disposiciones antidumping fueron reprochadas por los socios comerciales afectados (especialmente los japoneses) por lesionar la seguridad jurídica

---

OIS, Jacques. (Eds.). *Rules of Origin in International Trade: A Comparative Study*. Michigan: University of Michigan Press, 1994, p. 234-244.

<sup>63</sup> VERMULST, Edwin. Anti-Dumping and Anti-Subsidy Concerns for Developing Countries in the Millennium Round: Key Areas for Reform En: *Positive Agenda for AD/CVD. UNCTAD Workshop on Development of Positive Agenda* [en línea], Seoul 8-10 June 1999, p. 13 y ss., [acceso: 6.05.2021], formato pdf, <http://ctrc.sice.oas.org/geograph/antidumping/vermulst.pdf>.

<sup>64</sup> VERMULST, Edwin; WAER, Paul. Anti-Diversion Rules in Anti-dumping Proceeding..., p. 1119-1194.

<sup>65</sup> La falta de normas precisas deja en manos de los oficiales una alta dosis de discrecionalidad, lo que genera en ocasiones problemas para la revisión de las decisiones y el control de interpretaciones abusivas. JACKSON, John H.; DAVEY, William J.; SYKES, Alan O., Jr.; (Eds.). *Legal Problems of International Economic Relations...*, p. 681.

en los intercambios de mercancías;<sup>66</sup> estimándolas, como proteccionistas por ser dirigidas a industrias en concreto, como los casos de las fotocopiadoras y los semiconductores.<sup>67</sup> En el TLCAN, las normas de origen preferenciales para productos electrónicos eran específicas y restrictivas, y más aún, cuando se vinculan —aunque sea de manera indirecta— con disposiciones de competencia leal dictadas por los países. Como ejemplo, las normas de origen TLCAN consideraba que los televisores mayores de 14 pulgadas habría de haberían de tener un tubo catódico de origen norteamericano; dicha norma técnica, aunada a una serie de sanciones establecidas por los Estados Unidos en materia antidumping de productos chinos supuso una deslocalización productiva hacia México, a efecto de librarse de la imposición de sanciones.<sup>68</sup>

---

<sup>66</sup> GEVEL, A. J. W., van de. *From Confrontation to Coopetition in the Globalized Semiconductor Industry* [en línea]. Tilburg: Katholieke Universiteit Brabant, May 29, 2000, 141 pp., [acceso: 14.03.2020], formato pdf, <https://pure.uvt.nl/ws/portalfiles/portal/535950/792.pdf>.

<sup>67</sup> En Julio de 1989, la entonces Comunidad Económica Europea introdujo nuevas normas de origen para las fotocopiadoras. Según las nuevas disposiciones, algunos procesos no serían suficientes para otorgar el origen del lugar en el cual se llevarían a cabo, creando una «lista negativa» de procesos. La producción de los semiconductores incluye dos procesos: la difusión —que es el más complejo- y un posterior ensamblaje. En 1989, la CEE cambió la práctica por la cual consideraba que el origen de los semiconductores se estimaba en función al lugar de ensamblaje, para ahora requerir el lugar de difusión; y aunque fue un cambio pequeño en la regulación, tuvo grandes consecuencias en la industria que operaba en Europa, ya que obligó a las empresas extranjeras (principalmente japonesas y estadounidenses) que sólo tenían operaciones de ensamblaje —operaciones «destornillador»-, a realizar en territorio comunitario los procesos de difusión.

<sup>68</sup> FOLSOM, Ralph H.; GORDON, Michael Wallace; GANTZ, David A. *Nafta and the Free Trade in the Americas: A problem-oriented coursebook*. Thomson-West: St. Paul, 2005, p. 105.

En lo que respecta a las prácticas de subvención y los derechos compensatorios, hay que apuntar que, aunque guardan una estrecha relación con las prácticas dumping y las medidas antidumping (por ser una vertiente de la protección contra prácticas comerciales desleales), se refieren a diferentes realidades. En contraste con lo que sucede con los procedimientos antidumping, que involucra principalmente a empresas privadas, en lo concerniente a las subvenciones se estará ante la actividad gubernamental. El hecho de que sean los gobiernos quienes a la vez otorguen y objeten el uso de las subvenciones supone un mayor uso del aparato diplomático (y por lo tanto una mayor «visibilidad» del proceso) frente a otros ámbitos de la política comercial.<sup>69</sup>

Tanto en el ámbito local como en el internacional existen diversas disposiciones jurídicas sobre subvenciones en el comercio internacional. En el contexto del comercio multilateral, el GATT 1994, a través de sus artículos VI y XVI, establece el fundamento para regular en materia de subvenciones, siendo su norma de desarrollo el *Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias* («Acuerdo SMC»). El objetivo de las disposiciones es por un lado, restringir el uso de los derechos compensatorios por las Estados, y por otra parte, regular las obligaciones internacionales sobre el uso de ciertas subvenciones.<sup>70</sup> Las razones políticas y económicas que sustentan el uso de las subvenciones en el comercio internacional, al igual que

---

<sup>69</sup> JACKSON, John H. *Dumping in International Trade: Its Meaning and Context...*, p. 3-6.

<sup>70</sup> No obstante, existen excepciones. Por ejemplo, en el Acuerdo sobre Agricultura, crea un régimen jurídico-comercial especial para determinados productos agrícolas, en los cuales, se permiten algunas subvenciones. ALCOCEBA GALLEGO, Amparo; MANERO SALVADOR, Ana. *El comercio agrícola internacional y europeo: el régimen del algodón*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 2006, 156 pp.

las del dumping, son controversiales, ya que se cruzan objetivos económicos y sociales legítimos con la generación de efectos al flujo comercial.<sup>71</sup>

Desde la perspectiva del GATT-OMC, sólo interesan ciertos tipos de subvenciones, tratándose de aquellas consideradas como dañinas para los flujos comerciales frente a terceros Estados. Por «subvención», el Acuerdo SMC se considera aquellas *contribuciones financieras* realizadas por el *Estado* o un órgano público, que genere un *beneficio* a una determinada persona jurídica o física, en términos más favorables que los de mercado (art. 1.1, Acuerdo SMC). Se distinguen entre

---

<sup>71</sup> Se trata de la justificación de la intervención del Estado en el Mercado. Los argumentos, son variados y se resumen a continuación. En primer lugar, diversa literatura económica critica el uso de derechos compensatorios, puesto que al producir a bajos costos siempre reeditúa a favor del consumidor en el mercado de importación. Segundo, los economistas reconocen que en situaciones *estratégicas* el uso del «poder de mercado» de la zona de integración junto con un *arancel óptimo* pueden promover el bienestar económico en la zona; aunque habría que evaluar el impacto a nivel global. En tercer lugar, se justifica el uso de derechos compensatorios para paliar los costos de un *ajuste económico* de las empresas ante la apertura al libre comercio (uso «*in and out*» de la subvención); esto valdría para subvenciones de «corto plazo» y «esporádicas», pero generalmente las subvenciones tienden a ser a «largo plazo» y «continuas». Un cuarto argumento sería el que se refiere a los fines *predatorios*, fundamento muy similar al del dumping, sin embargo, resulta más rentable para un Estado promover el beneficio para varias empresas «en general», además de que, de tener éxito en la actividad predatoria, sería evidente la imposición de medidas compensatorias. Otros argumentos son los referentes a la existencia de otras políticas relativas a las subvenciones que no tienen que ver con el *bienestar económico* (sino con aspectos estratégicos de política de Estado -como puede ser el mantener la industria militar) y la existencia de políticas tienen conexión directa con el enfoque económico que sigue el gobierno en cuestión. JACKSON, John H. *The World Trading System...*, p. 280 y ss.

subvenciones «prohibidas» y las «recurribles». Las primeras, son las que se otorgan a la exportación o por la sustitución de importaciones,<sup>72</sup> mientras que las recurribles (art. 5 y ss., Acuerdo SMC), son aquellas contra las cuales los Miembros pueden iniciar un procedimiento en contra, por ocasionar un daño a una rama de producción de un país importador; por lesionar a exportadores rivales de otro país cuando unos y otros compitan en terceros mercados; y cuando las subvenciones internas de un país puedan perjudicar a los exportadores que traten de competir en el mercado interno de dicho país. Además, la normativa internacional requiere que la subvención sea específica (*de iure* o *de facto*), habilitada para una empresa o rama industrial en concreto, y no una oferta generalizada en el mercado.

El Derecho OMC se ocupa del procedimiento para delimitar la acreditación de existencia de una subvención, probar el daño a la industria doméstica y que existe un vínculo causal entre ambos extremos. Los estados pueden adoptar como remedio los *derechos compensatorios provisionales*, *compromisos voluntarios*, y por último los *derechos compensatorios definitivos*. Las normas sustantivas y procesales son muy parecidas a las de los procedimientos *antidumping*, por lo que las normas de origen juegan el mismo papel en ambos procedimientos al vincular el producto con un determinado territorio en el procedimiento. No obstante, las normas de origen pueden significar una vía de escape a las obligaciones internacionales en materia de subvención, al responder como subterfugio para

---

<sup>72</sup> Prohibidas por ser designadas específicamente para distorsionar el mercado mediante el estímulo o inhibición de los procesos de importación o exportación de mercancías. Esto se deriva del art. 3 del Acuerdo SMC.

dar cauce a intereses proteccionistas que reclaman el fomento de la exportación.<sup>73</sup>

Como dato histórico, de manera previa al surgimiento del Derecho OMC, los procedimientos antidumping solían venir acompañados por *acuerdos de restricción voluntaria* (ARV). Estos son acuerdos eran el resultado de negociaciones entre gobiernos de distintos países, o entre el gobierno y una determinada industria (generalmente las «sensibles», como acero, textil, automóviles), con el fin de reducir el nivel de exportación de una determinada mercancía. A través de estos acuerdos los gobiernos extranjeros pactaban la restricción a sus manufacturas durante un periodo de tiempo limitado,<sup>74</sup> requiriéndose para ello identificar el origen de las mercancías de dichos países. Durante mucho tiempo, se les consideró como medidas grises de base jurídica dudosa,<sup>75</sup> y como una inconsistencia del sistema jurídico comercial.<sup>76</sup> Sin embargo, con el Acuerdo

---

<sup>73</sup> En este sentido, algunos autores sugieren que las normas de origen del TLCAN fueron diseñadas para proteger a los productores intermedios, y que en sí, constituyen una «subvención a la exportación» oculta y contraria a las normas internacionales. CADOT, Olivier; ESTEVADEORDAL, Antoni; EISENMANN, Akiko Suwa. Rules of Origin as Export Subsidies [En línea] En: *Laboratoire d'Economie Appliquee, Research Unit Working Papers*, February 2004, 27 pp., [acceso: 23.03.2020], formato pdf, <https://www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/download/1835.pdf>.

<sup>74</sup> KENNEDY, Kevin C. Voluntary Restraint Agreements: A threat to Representative Democracy. En: *Hastings Int'l & Comp. L. Rev.*, 1987-1988, Vol. 11, p. 1.

<sup>75</sup> TAKACS, Wendy E. Export Restraints: Proliferation and Options for Retariffication. (Cap. 8). En: GREENWAY, David; HINE, Robert C.; O'BRIEN, Anthony P.; THORNTON, Robert J. (Eds.). *Global Protectionism*. London: Macmillan, 1991, p. 171.

<sup>76</sup> JACKSON, John H. *The World Trading System...*, p. 180. En el plano práctico era más factible acordar voluntariamente con la industria involucrada que justificar una salvaguardia; de esta manera, se evitaba

sobre salvaguardias, que se analizará a continuación, se ilegalizó la práctica de las restricciones voluntarias entre Miembros OMC,<sup>77</sup> al reglamentar la forma en base a la cual un estado puede afrontar situaciones económicas desventajosas.

### *C. Restricciones cuantitativas: una medida de protección diferente al arancel*

Otro ámbito en el cual las normas de origen resultan de aplicación necesaria son en la ejecución de las restricciones cuantitativas como mecanismos impuestos para el control del flujo comercial. La restricción cuantitativa puede adoptar la forma de prohibición de la exportación o importación de una mercancía (absoluta o condicional), o bien, de una cuota como medidas que indican la cantidad a importar o exportar (pudiendo ser global, distribuida entre países o bilateral), por requerir de una licencia previa, entre otras.<sup>78</sup> Cabe señalar que en el sistema GATT-OMC se parte de la prohibición de restricciones a la importación más allá de los aranceles negociados (Art. XI.1 GATT 1994), y además, se establece el compromiso para que los estados parte, conforme al *Acuerdo sobre*

---

la necesidad de acreditar daño y nexo causal, además de las compensaciones.

<sup>77</sup> JAMES, William E. Rules of Origin and Rules of Preference and The World Trade Organization: The Challenge to Global Trade Liberalization. En: MACRORY, P.; APPLETON, A.; PLUMMER, M. (Eds.). *The World Trade Organization: Legal, Economic and Political Analysis*. New York: Springer, 2005, p. 277; BOSSCHE, Peter, van den. *The Law and Policy of the World Trade...*, p. 447-448.

<sup>78</sup> BOSSCHE, Peter, van den. *The Law and Policy of the World...*, p. 441 y ss., que refiere a otras restricciones hechas por el Estado a través de determinadas operaciones comerciales, como requisitos de mezclas del producto, el establecimiento de precios mínimos, o bien, los acuerdos de restricción voluntaria.

*Procedimientos para el Trámite de Licencias*, establezcan requisitos sencillos, transparentes, previsibles y accesibles, sin embargo, el referido acuerdo no establece cómo habrán de asignarse las cuotas a favor de las empresas que las solicitan.<sup>79</sup>

El ejemplo más claro en cuanto a cuotas y cómo afecta el origen de las mercancías para su asignación lo encontramos en materia de textiles y prendas del vestido. Como antecedente, para 1974 se negoció un acuerdo paralelo conocido como el *Acuerdo Multifibras* que establecía las restricciones cuantitativas a la exportación de textiles por parte de algunos países, dicho acuerdo fue reemplazado por el *Acuerdo sobre los textiles y el vestido* (ATV) firmado durante la Ronda Uruguay, por el cual se aplicó un *régimen transitorio* para el sector textil y del vestido, como paso previo a la total liberalización de las restricciones cuantitativas a partir de 2005, y la regulación del sector bajo las normas GATT-OMC.<sup>80</sup> La eliminación del régimen especial para este tipo de productos ha robustecido el sistema comercial global, especialmente en lo referente a la transparencia y la no discriminación. Sin embargo, al liberalizar el sector las demandas de protección en países desarrollados no desaparecieron, sino que recayeron en las normas de origen, y a la par, se tuvieron que renegociar acuerdos de restricción a las exportaciones provenientes de países en asiáticos, principalmente China. Además, cabe mencionar que con el ATV (art. 5) los

---

<sup>79</sup> Así por ejemplo, en los EE.UU. se utiliza el sistema de «*first-come*», «*first-served*», pero conlleva el riesgo de que productores que han expedido sus mercancías, al llegar a la frontera no logren el cupo. Por ello, en 1988 una reforma a la *Trade Act* autorizó el uso de subastas para asignar las cuotas. JACKSON, John H.; DAVEY, William J.; SYKES, Alan O., Jr.; (Eds.). *Legal Problems of International Economic Relations...*, p. 394-395.

<sup>80</sup> MAYER, Jörg. Not Totally Naked: Textiles and Clothing Trade in a Quota-free Environment. En: *JWT*, 2005, Vol. 39, N° 3, p. 393-426.

Miembros establecieron compromisos en relación con normas contra el fraude en el origen de los productos.

#### *D. Las salvaguardias*

Dentro de las tareas fundamentales que tiene que afrontar la administración pública, se encuentran la promoción de la salud pública, la protección de los consumidores, el medio ambiente, la promoción del empleo, el desarrollo económico de determinadas áreas, así como la política de defensa. Dentro de las funciones tradicionales del estado está el desarrollo de ámbitos que, al menos en principio, pudiesen entrar en conflicto con el libre flujo del comercio. Así, podemos encontrar razones políticas en restricciones comerciales vinculadas con la protección del ambiente, salud pública, seguridad, los consumidores, la promoción del empleo, el desarrollo económico de alguna región, etc. Por ello, los países constantemente se ven obligados por razones políticas y/o económicas a adoptar medidas —deliberadas o incidentales— que son inconsistentes con el Derecho OMC o con compromisos adquiridos mediante acuerdos comerciales, especialmente con la no discriminación.<sup>81</sup>

A fin de reconciliar las posturas de la liberalización comercial con otros valores económicos y sociales, existen mecanismos excepcionales que se pueden aplicar en las relaciones comerciales. En el caso del GATT-OMC, se negociaron las «salvaguardias», que como excepciones a los principios generales permiten establecer restricciones a las importaciones provenientes de un país Miembro. Se distinguen tres categorías de salvaguardias, siendo las generales, las relacionadas con temas de seguridad y las que tienen objetivos netamente económicos

---

<sup>81</sup> BOSSCHE, Peter, van den. *The Law and Policy of World Trade...*, p. 597.

(a la cual responde el art. XIX del GATT 1994 y el *Acuerdo sobre salvaguardias*). En general, se puede señalar que la protección frente a las importaciones en casos de urgencia obedece a objetivos de ajuste económico ante el proceso de liberalización, y que en sí, se refiere a un mecanismo de protección de la industria nacional que no encaja dentro de los mecanismos de defensa de la competencia.<sup>82</sup> Si bien las salvaguardias son excepciones al proceso de apertura también facilitan la negociación comercial, pues liberan las presiones al fungir como posibles salidas de emergencia dentro de los efectos de los acuerdos pactados.

Sobre estos mecanismos excepcionales, cabe decir que el artículo XIX GATT autoriza a los miembros a adoptar medidas de salvaguardia con el objetivo de proteger a una determinada rama de producción nacional de un aumento imprevisto de las importaciones de cualquier producto que cause, o pueda causar, un perjuicio grave a dicha rama de producción. En el contexto del derecho OMC, mediante el *Acuerdo sobre salvaguardias* se establece un procedimiento que busca hacer transparente la decisión sobre el daño y el nexo causal del aumento de las importaciones. Se trata de medidas excepcionales y temporales por naturaleza (cuatro años con posibilidad de prórroga) y sólo para enfrentar el escenario de ajuste competitivo de la

---

<sup>82</sup> El objetivo de la salvaguardia es «... facilitar que las empresas afectadas puedan realizar el ajuste económico que requiera el nuevo entorno competitivo: bien tomar disposiciones destinadas a mejorar la competitividad o, simplemente, desmantelarlas por su incapacidad para competir en el nuevo marco. No se trata de medidas de defensa contra el comercio desleal, sino de medidas de defensa de la industria nacional.» Al respecto: MILLET, Montserrat. *La regulación del comercio internacional: Del GATT a la OMC* [en línea]. Barcelona: La Caixa, 2001, [acceso: 23.11.2021], formato pdf, [https://www.caixa-bankresearch.com/sites/default/files/content/file/2016/09/ee24\\_esp.pdf](https://www.caixa-bankresearch.com/sites/default/files/content/file/2016/09/ee24_esp.pdf).

industria o sector afectado, pudiendo además los países afectados solicitar compensaciones. Cabe señalar que los ACR generalmente incluyen mecanismos similares para hacer frente a situaciones excepcionales. Las medidas de salvaguardia generalmente involucran la gestión de contingentes entre países proveedores, en los cuales, se requiere determinar el origen de los productos y diferenciar entre productos de los países miembros frente a otros. Anteriormente al derecho OMC, los países habían optado por la aplicación de ARV frente al recurso de las salvaguardias, sin embargo, con el *Acuerdo sobre salvaguardias* supuso la terminación de cualquier ARV, limitando temporalmente las existentes hasta entonces y prohibiendo la celebración de nuevos ARV.

### ***E. Marcaje del país de origen: «hecho en»***

El «marcaje de país de origen» tiene trascendencia en los ámbitos de aplicación de disposiciones relativas al acceso de mercancías a los mercados y la aplicación de los aranceles. El marcaje del país de origen es uno de los ámbitos en los cuales se demuestra con mayor nitidez la aplicación de las normas de origen. Es importante hacer mención que la etiqueta «*hecho en...*» es un poderoso elemento informativo para el consumidor, ya que evoca criterios de referencia a la hora de realizar una elección de consumo de productos.<sup>83</sup> Precisamente debido a esa protección informativa, conforme al art. IX del GATT

---

<sup>83</sup> La marca de origen «hecho en...» tiene efectos sobre la percepción de los consumidores en calidad de los productos, imagen de marca, decisiones de compra, y la propensión de los consumidores a usar productos con una determinada marca de origen. Lo anterior lo acreditan diversos estudios de mercadeo. Por todos, CLARKE, Irvine; OWENS, Margaret; FORD, John B. Integrating Country of Origin into Global Marketing Strategy: A Review of US Marking Statutes. En: *Int. Mark. Rev.*, Vol. 17, N° 2, p. 114 y ss.

(Marcas de origen) y con el objetivo de proteger al consumidor, el régimen jurídico GATT-OMC permite a los Miembros, como excepción, mantener disposiciones normativas relativas al origen de los productos importados. Mientras que se posibilita a los países la aplicación del marcado de origen para productos extranjeros, no existe la correlativa obligación para los productos locales; por lo que el art. IX debe interpretarse como una excepción a la obligación de trato nacional establecida en el art. III. Sin embargo, como ha sido establecido en el sistema multilateral, las medidas sobre el marcado de origen deben sujetarse a ciertos requisitos, tales como no ser excesivas, evitar ser discriminatorias, y que no impidan el uso de marcas comerciales y denominaciones geográficas. En ocasiones, los requisitos de marcado de origen que identifican de manera expresa algunas mercancías extranjeras pueden estimarse como una discriminación contraria a los postulados del GATT.<sup>84</sup> La legislación de la mayoría de los miembros de la OMC no supe- ditaba la marca del origen con el origen aduanero, esta situación cambia con el Acuerdo sobre normas de origen, ya que se vincula una con la otra.

De esta forma, el que una mercancía obtenga o pierda una marca de país de origen puede tener efectos importantes en su internacionalización en un territorio comercial. Cualquier cambio en el origen de la mercancía puede suponer un cambio en la marca del país de origen del producto. Esto puede afectar al ánimo del consumidor, especialmente en los casos en que se asocia un producto con un país en concreto, por ejemplo, por producir con calidad, por la fama de su diseño, por respetar el medio ambiente y derechos sociales en los procesos productivos, etc. No obstante que la deslocalización productiva

---

<sup>84</sup> MATSUSHITA, Mitsuo; SCHOENBAUM, Thomas J.; MAVROIDIS, Petros C. *The World Trade Organization: Law, practice, and policy*. Oxford: OUP, 2003, p. 119-121.

y el avance tecnológico permiten hoy en día producir en diversos países con elevados resultados en cuanto a calidad, existen países que se relacionan con estándares altos de calidad, innovación, diseño o responsabilidad en la producción.

Por la fama y acreditación de los sectores, alta cualificación, calidad, diseño, algunas industrias se vinculan con productos de calidad. En este sentido, pensemos en los relojes suizos, la alta costura con las industrias francesa e italiana, los autos alemanes o japoneses entre otros. Tomando como ejemplo el sector textil, si un diseño italiano se procesa en otro país, como por ejemplo Vietnam, y de esta manera la prenda adquiriese el origen vietnamita, podría llegar a afectar la percepción del consumidor del producto. Como ejemplo de política de etiquetado de origen, solicitada por la presión de los sindicatos se puede referir la *Automotive Labeling Act* dictada en los Estados Unidos en el contexto de lucha con productores asiáticos del sector, bajo la cual se estableció un riguroso sistema de etiquetado que permitía diferenciar el origen de la transmisión, el motor y en general del automóvil.<sup>85</sup>

El requisito de que una mercancía importada debería ser marcada con el país de origen aparece por primera vez en la

---

<sup>85</sup> Se ha señalado que el intento de proteger a los productores norteamericanos del sector, y en concreto, los estadounidenses, las ventas de vehículos asiáticos no pararon de crecer; lo que demuestra que el consumidor estadounidense —o el canadiense— «compran aquello que les gusta, sin importar el origen», JOHNSON, Jon R. Current State of Negotiations on the Harmonized Rules of Origin. En: GRYNBERG, Roman. (Ed.) *Rules of Origin: Textiles and Clothing Sector*. London: Cameron May, 2005, p. 478, nota 15. Para un estudio del impacto de la legislación, KAVALAUSKAS, Juanita S.; KAHAN, Charles J. *Evaluation of the American Automobile Labeling Act*, (NHTSA Report Number DOT HS 809 208), [en línea], January 2001, [acceso: 21.11.2021], formato pdf, <https://crashstats.nhtsa.dot.gov/Api/Public/Publication/809208>.

legislación aduanera de los Estados Unidos, con el objetivo de que el último comprador en el país tuviese información sobre el origen extranjero del producto.<sup>86</sup> Esta norma, es un antecedente relevante sobre las disposiciones del *made in*, y en que en el caso concreto, regula que las mercancías originarias de terceros países deberían ser marcadas de alguna manera con el país que se le vincula. Así, todo artículo o contenedor de origen extranjero que sea importado a los Estados Unidos debe ser marcado, de manera legible, indeleble y permanente, para indicar al último comprador el nombre en inglés del país donde el producto ha sido originado.

Para vincular el origen de la mercancía con la leyenda hecho en, se utilizan conceptos como el último comprador, también, se refiere al lugar en el cual el producto ha sido enteramente obtenido (elaborado, cosechado, criado), y cuando intervienen productores de dos o más Estados, se usa el concepto de la transformación sustancial. La normativa es estricta y se ha visto desarrollada por la jurisprudencia,<sup>87</sup> y aunque el principal enfoque es la protección del consumidor, también ha sido aplicada de manera proteccionista.<sup>88</sup> Cuando exista más de una

---

<sup>86</sup> El Congreso de los EE. UU., fundamentándose en el Art. I, Sección 8 de su Constitución (mismo que autoriza al Congreso a regular en materia de comercio con naciones extranjeras), adoptó en 1890 la *Tariff Act*, legislación que establece los requisitos del marcado del país de origen. La normativa que hoy en día regula el marcado del país de origen es la Sección 304 de la *Tariff Act* de 1930. El apartado 134 del *Customs Regulations*, que establece lo que debe de considerarse por país de origen.

<sup>87</sup> Sobre la legislación estadounidense de marcado y su evolución jurisprudencial, SILVERSTEIN, David. Country-of-origin Marking Requirements Under Section 304 of the Tariff Act: An Importer's Map Through the Maze. En: ABLJ, 1987, Vol. 25, N° 2, p. 285-300.

<sup>88</sup> NAVARRO VARONA, Edurne. *Las reglas de origen para las mercancías...*, p. 65-67.

transformación, se hace la determinación del origen en función de aquella que haya sido la última, valiéndose las autoridades estadounidenses de cuatro criterios a saber: atendiendo al nombre, características y uso;<sup>89</sup> a la esencia del producto;<sup>90</sup> al

---

<sup>89</sup> Se considerará que un producto ha sido sustancialmente transformado cuando, como resultado del proceso «pierda su identidad» para resultar en un producto diferente, con un nombre, características y uso únicos. En el asunto *Gibson-Thomsen Co v. United States*, 27 CCPA 267, 273 (1940), la Corte sostuvo que mangos japoneses (marcados «*made in Japan*»), por haber sido en posteriores transformaciones combinados con cerdas de origen estadounidense, habían resultado en cepillos de origen estadounidense, puesto que al unir los mangos se convirtieron en una parte integrante de un nuevo producto («*made in USA*»), y por lo tanto, los mangos habían perdido su identidad.

<sup>90</sup> A través de este examen, se acreditará una transformación sustancial cuando el componente importado se incorpora en el producto final y se convierte en el elemento «esencial» de la mercancía. Para ello, debe reunir una serie de características, tales como ser funcionalmente necesario y no sólo decorativo o complementario. No debe tener valor comercial en sí mismo y al ser incorporado a la mercancía final deberían valerse de procesos técnicos más o menos complejos —evitando simple ensamblajes—. El componente sería una parte indisoluble del bien final, de tal suerte que, al separarlo del bien final, signifique la destrucción parcial o completa del producto completo. En el asunto *Grafton Spools, Ltd v. United States*, 45 Cust. Ct. 16, 223 C.D. 2190 (1960), la compañía estadounidense *Grafton Spools* productora de cintas para máquinas de escribir, importaba carretes en los cuales enrollaba las cintas. Sin embargo, la empresa consideraba que el hecho de que en el carrete se indicara el origen de un país diverso podría dañar las ventas del producto final. La Corte sostuvo que los carretes se habían convertido en una parte esencial de un nuevo producto, en el caso, un carrete para máquina de escribir.

valor añadido del proceso;<sup>91</sup> y por último a la comercialización del bien.<sup>92</sup>

---

<sup>91</sup> A través de este examen, se considera que la transformación sustancial se logra cuando el proceso productivo otorga un *valor añadido* al producto. Mientras que el valor se crea cuando los componentes son combinados en un producto final, el valor añadido se determina por la demanda del bien por los consumidores finales. Así, el proceso que otorga más valor es aquél susceptible de otorgar el origen al producto final. En el asunto *Uniroyal, Inc. v. United States*, 3 Ct. Int'l Trade 220, 542 F. Supp. 1026 (1982), la Corte introdujo un examen más restrictivo, puesto que a la transformación sustancial habría que agregarle la «manufactura sustancial». En este asunto, importaba determinar si la parte superior de un zapato («*uppers*», consistente en un zapato completo a excepción de la suela), se veía sustancialmente transformado al momento de llevar el proceso de agregar la suela. La Corte sostuvo que la parte superior del zapato retenía durante todo el proceso las características propias de un zapato acabado. Determinó que el proceso extranjero de creación de la parte superior del zapato era más complejo y necesitaba más trabajo que la simple adhesión de la suela de origen estadounidense, consideró esta última operación como «menor». Por lo tanto, el lugar de origen fue considerado aquél en el cual se incurrieran en mayores gastos. Cabe señalar que posteriormente a la sentencia la compañía estadounidense *Uniroyal* comenzó a importar los *uppers* sin una parte del talón, para ser añadido en territorio estadounidense, y con ello, causar una transformación sustancial que otorgara el origen («made in USA»). Palmetter considera que en este asunto la Corte se extravió al confundir procesos, y de hecho, la sentencia sirvió como herramienta para que las autoridades aduaneras establecieran normas de origen altamente restrictivas en textiles y vestimenta así como en productos del acero. PALMETER, D. Rules of Origin or Rules of Restriction?... p. 1-50.

<sup>92</sup> Mediante este examen, se pretende determinar si con las transformaciones se ha creado un «nuevo artículo de comercio». Resulta de especial importancia en campos como los de la electrónica, ordenadores, etc. La Corte en el asunto *Texas Instruments, Inc. v. United States*, 691 F.2d 778 (1982), distinguió entre «bien del productor» (*producer's good*), no susceptible de ser usado por el consumidor

Cabe hacer mención que, en el caso de la Unión Europea, la exigencia por parte de las autoridades de un Estado miembro, del marcado de país de origen en las mercancías como requisito a la circulación en territorio comunitario, se considera violatoria del Derecho comunitario, y en concreto, de la libertad de circulación de mercancías.<sup>93</sup>

### ***F. El control estadístico del comercio***

Los países que se relacionan en el contexto del comercio internacional llevan el control estadístico de las actividades de importación y exportación de mercancías. El objetivo de llevar este registro estadístico (ya sea del total de bienes negociados, como de la cantidad y valor de cada mercancía), tiene una utilidad analítica muy importante, puesto que permite a la administración de los países contar con datos necesarios para identificar las tendencias económicas internacionales, el

---

frente a un «bien del consumidor» (*consumer's good*), con valor y uso para el consumidor. En este asunto, *Texas Instruments* importaba componentes de Taiwán, productos que habían sido a su vez obtenidos de materiales importados de muchos otros países, incluido EE. UU. El proceso final de ensamblado se hacía en suelo estadounidense. La empresa pretendía marcar el producto final como «made in Taiwán» para beneficiarse de un trato preferente bajo un esquema SPG. Así, todos los componentes de Taiwán servían para crear un producto nuevo: calculadoras. Pero las operaciones necesarias para crear el producto final para el uso de los consumidores eran realizadas en EE. UU. El proceso de ensamblaje requería varios empleados con capacidades técnicas altas, a fin de combinar los componentes cuyo resultado sería la calculadora. Con el objetivo de adquirir el origen, los «bienes del productor» deben ser transformados en un «bien del consumidor» en un lugar en concreto en el cual se pretende adquirir el origen.

<sup>93</sup> *Sentencia del Tribunal de Justicia de 25 de abril de 1985, Comisión contra Reino Unido, As. 207/83, Rec. p. 1201.*

estado de la economía local, la balanza de pagos, la participación en el comercio (tanto en lo individual como en zonas de integración) así como el comportamiento de los mercados. Los datos recabados a través de las estadísticas comerciales son fundamentales a la hora de adoptar decisiones de política comercial. Un aspecto fundamental en la información estadística del flujo comercial guarda relación directa con el origen de la mercancía. Así por ejemplo, al considerar estadísticamente que un producto es originario de «X» país, tendrá un impacto importante en la balanza comercial entre el país «X» y el «Y»; situación que puede afectar de manera directa las decisiones de política comercial entre ambos países. No es lo mismo negociar una apertura comercial cuando la información estadística arroja un déficit comercial, o aplicar un sistema de cuotas cuando los datos comerciales apuntan a que un país ha superado los límites preestablecidos.

Cada país establece la metodología a seguir para el control de las estadísticas. A nivel internacional, las Naciones Unidas (a través de la División de Estadística del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales) han elaborado una propuesta de armonización de definiciones y conceptos para recabar las estadísticas nacionales e internacionales, que puedan resultar comparables. Así, el documento *Estadísticas del comercio internacional de mercancías: Conceptos y definiciones (ECIM 2010)*, establece conceptos, pautas y recomendaciones a seguir por los países y organizaciones internacionales involucradas en temas comerciales, para gestionar una recopilación de información armónica cuyos resultados puedan ser analizados y compartida por los participantes.<sup>94</sup> En lo referente a normas de origen, el

---

<sup>94</sup> NACIONES UNIDAS. *Estadísticas del comercio internacional de mercancías: Conceptos y definiciones (ECIM)* [en línea], [acceso: 23.05.2020], formato pdf, [https://unstats.un.org/unsd/trade/eg-imts/IMTS%202010%20\(Spanish\).pdf](https://unstats.un.org/unsd/trade/eg-imts/IMTS%202010%20(Spanish).pdf) . Véase además: — *Manual para*

ECIM se guía por los trabajos llevados a cabo tanto en OMC como en la Organización Mundial de Aduanas (OMA).

Para analizar los flujos comerciales, se abordan los criterios de comercio especial, en el cual la aduana es la frontera estadística, y comercio general, dentro del cual la frontera nacional es la frontera estadística. Los criterios en los cuales se pueden relacionar los países (llamados «copartícipes») son los de país de compra/venta, país de consignación/destino/ último destino conocido/ envío y país de origen/consumo. Interesa el último puesto que involucra directamente la determinación del origen de las mercancías para efectos estadísticos. Para determinar el «país de origen» el ECIM remite a las normas de origen establecidas en cada país. Por lo que concierne al concepto «país de consumo» para el caso de exportaciones, cabe señalar que es paralelo al concepto de país de origen, siendo el país en el cual se considera serán utilizados los bienes para consumo final o como parte de un proceso productivo.

Cuando el control estadístico se realiza a través del criterio país de origen, se puede identificar de manera directa la relación entre país productor y país importador. Esta información resulta relevante para analizar la mayoría de las cuestiones de política comercial (tales como los objetivos a seguir en negociaciones comerciales, la administración de cuotas, y la gestión de los aranceles preferenciales). Sin embargo, el recurrir a este criterio tiene ciertos inconvenientes puesto que en ocasiones no permite un análisis simétrico entre transacciones del país

---

*compiladores* [en línea], [acceso: 23.05.2020], formato pdf, [http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesF/seriesf\\_87s.pdf](http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesF/seriesf_87s.pdf). Naciones Unidas también han propuesto para aquellos países que lo deseen utilizar, una *Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional* (CUCI), cuya Revisión 4, de 2006 se encuentra vigente. Es semejante al Sistema Armonizado, y se compone de partidas y subpartidas básicas, recolectadas en 262 grupos, 67 divisiones y 10 secciones.

de exportación y el de importación (siempre que los bienes son reenviados por un tercer país); igualmente resulta problemática la falta de unidad en el establecimiento de un certificado de origen único para las diversas transacciones comerciales, puesto que el requisito de presentar un certificado de origen de los bienes está definido en las leyes arancelarias de los países y no se aplica en todos los bienes que entran en un país o salen de su territorio.

Dentro de las recomendaciones que se establecen, se insta al uso del Convenio de Kyoto para determinar el país de origen, a su vez, para determinar el país copartícipe, se propone adoptar el país de origen de las importaciones (con la información adicional del país de consignación) y país de último destino en caso de las exportaciones. En cuanto al territorio estadístico, será aquél que determinen los propios países. Es importante señalar que para los casos de uniones aduaneras en las estadísticas del comercio exterior pueden registrar sólo el país de consignación (o el país de expedición/recepción).

La OMC, utiliza el CUCI y el ECIM en la elaboración de sus informes estadísticos, aunque con ciertos ajustes. Por otra parte, el hecho de que cada país permanezca en libertad para determinar el país de origen de las mercancías a efectos estadísticos es un problema considerable que puede generar discrepancias en la información estadística e incluso, llegar a afectar el flujo comercial. De hecho, la aplicación de una misma norma de origen tanto a efectos aduaneros como estadísticos es un hecho «casi sin precedentes» en el comercio internacional,<sup>95</sup> ya que generalmente el origen se determina en función del país que aparece en la factura, que puede ser el país de exportación, pero no necesariamente el país de origen de las mercancías para efectos aduaneros. Se colige que,

---

<sup>95</sup> En este sentido, INAMA, Stefano. *Non preferential Rules of Origin and...*, p. 124.

si todo país recurre a las estadísticas comerciales para adoptar decisiones de política comercial, la divergencia en los métodos estadísticos y en su interpretación estadística puede generar malestar en otros socios comerciales, e incluso afectar el normal flujo del comercio internacional con acciones que terceros países pueden calificar como proteccionistas.

En un claro ejemplo de la problemática relacionada entre el origen de la mercancía y las estadísticas comerciales, China se manifestó en contra de la forma en que los Estados Unidos gestionaban las estadísticas.<sup>96</sup> En este caso, según las estadísticas recabadas por los Estados Unidos, en la balanza comercial con China se mantiene un déficit importante. Sin embargo, la administración china discrepaba de tal consideración, y arguyó que las operaciones que añadían valor a la mercancía, realizadas por empresarios de Hong Kong o Taiwán a productos originalmente chinos, eran computadas por los Estados Unidos como importaciones chinas, sin considerar el cambio en el origen en el producto debido a las transformaciones llevadas a cabo en Hong Kong o Taiwán. Desde la perspectiva china, las normas de origen estadounidenses estaban configuradas para efectos de recaudación arancelaria y no para el control estadístico del comercio; por lo que no podían ser aplicadas a la especial situación de China, en cuyo territorio se realizan muchas operaciones de perfeccionamiento activo (*inward processing*). La diferencia en los resultados de las estadísticas comerciales se presentó en función al lugar de origen que Estados Unidos atribuía a los productos importados. Lo anterior, aunado a las modificaciones que Estados Unidos realizó en sus normas de origen para textiles entre 1984-1996, afectó drásticamente el flujo comercial de textiles chinos. Según ha sido manifestado

---

<sup>96</sup> XIAOYE, Ma; HAN-DA, Zheng. China and the United States: «Rules of Origin» and Trade Statistics Discrepancies. En: *JWT*, 1996, Vol. 30, N° 2, p. 39-51.

por la parte china, la lógica a la cual obedece la interpretación estadística es la de «golpear» la cuota que para productos textiles gozaba el Gigante oriental.<sup>97</sup>

### G. *Compras públicas*

Los países a través de la administración pública y demás órganos propios de la gestión pública, suelen comprar todo tipo de mercancías para la concreción de sus fines. Las adquisiciones pueden ir desde el material más elemental hasta bienes de tecnología punta, y generalmente, en grandes cantidades. Es por ello que la administración suele convertirse en un comprador muy importante en el mercado, y en este escenario, es común que reciba presiones de los productores locales interesados en colocar sus mercancías. Las compras públicas son un sector en el cual no se ha abierto totalmente la competencia internacional, por lo que cada país tiene normas sobre contratación pública y aún se tiende a discriminar entre mercancías locales y foráneas, para favorecer a los productores nacionales a través de la adquisición de sus productos.<sup>98</sup>

---

<sup>97</sup> XIAOYE, Ma; HAN-DA, Zheng. China and the United States..., p. 46.

<sup>98</sup> Como ejemplo, en EE. UU. a través de la *Buy American Act, Sec 10 a-d*, se regula la compra pública. Esta normativa se adoptó en 1933 durante la *Gran Depresión*, con el objetivo de fomentar la creación de empleo y de impulsar la industria local. Según la normativa, en las adquisiciones de la administración, salvo excepciones, se preferirán los productos estadounidenses. Para efectos de las mercancías, consideran como mercancía originaria a productos no manufacturados, materiales y suministros, que han sido obtenidos en los EE. UU. y todas aquellas mercancías producidas en el país a partir de productos estadounidenses. Sobre la historia de la *Buy American Act* y la evolución hacia compromisos internacionales en materia de compras públicas en EE. UU., POMERANZ, Morton. *Toward a New*

No obstante que las compras públicas pueden erigirse en importantes barreras comerciales a nivel internacional, es un área que recae fuera del ámbito multilateral de la OMC, siendo regulada por el *acuerdo plurilateral* denominado *Acuerdo sobre Contratación Pública* (ACP).<sup>99</sup> Con el objetivo de aplicar tanto

---

International Order in Government Procurement. En: *Law & Pol'y Int'l B.*, 1979, Vol. 11, N° 4, p. 1263-1300.

Desde la perspectiva comunitaria, las compras públicas han sido consideradas como una barrera no comercial a dismantelar para lograr la consecución del *Mercado interior o único*. Las prácticas proteccionistas como el requisito de determinados estándares técnicos nacionales, o la participación de «nacionales» en las compras públicas, han sido consideradas como barreras artificiales que bloquean la Libre circulación de mercancías. El TJCE, con su labor jurisprudencial ha establecido interpretaciones positivas y de corte restrictivo de las Directivas sobre compras públicas; ha delineado los conceptos básicos que sustentan el marco jurídico de las compras públicas. BOVIS, Christopher. Recent Case Law Relating to Public Procurement: A Beacon for the Integration of Public Markets. En: *Common Market Law Review*, 2002, Vol. 39, p. 1025-1056. Como parte del proceso de modernización y simplificación de las normas sobre adjudicación de contratos públicos, en la UE se han dictado las Directiva 2004/19/CE (considerada como «clásica», que se aplica a todos aquellos contratos públicos de obras, suministro y servicio) y la Directiva 2004/17/CE (para los «sectores especiales» del agua, energía, transportes y servicios postales). BOVIS, Christopher. The New Public Procurement Regime: A Different Perspective on the Integration of Public Markets of the European Union. En: *European Public Law*, 2006, Vol. 12, N° 1, p. 73-109; — Developing public procurement regulation: Jurisprudence and its influence on law making. En: *Common Market Law Review*, 2006, Vol. 43, N° 2, p. 461-495; — *Public Procurement in the European Union*. Houndllills: Palgrave Macmillan, 2005, 289 pp.

<sup>99</sup> Este Acuerdo fue inicialmente negociado durante la Ronda Tokio del GATT y entró en vigor en 1981; actualmente veintiocho Estados lo han firmado. Sólo para aquellos casos en los cuales las administraciones adquieran los productos para consumo propio y no para hacer transacciones posteriores, se exenta el trato NMF. Con

los compromisos internacionales como la normativa nacional referente a las compras públicas, las distintas administraciones requieren determinar el origen de los productos en cuestión, a fin de someterlos a un determinado régimen jurídico de compras públicas.

Para garantizar la aplicación del ACP entre las Partes se requiere identificar los productos que son originarios de las mismas. El Acuerdo cuenta con una prohibición expresa sobre la discriminación, por razón de nacionalidad de la empresa o del origen del producto suministrado. Concretamente el art. IV.1 del ACP prohíbe que se apliquen normas de origen diferentes a las operaciones «normales» y en el momento de la transacción que se trate. Bajo el ACP, existen también compromisos sobre información entre las Partes, y de entre ellas, el compromiso de facilitar información estadística sobre los contratos adjudicados y el origen de las mercancías (art. XIX.5). El Comité en Contratación Pública estableció las directrices sobre los métodos que deben utilizarse en la información estadística, recomendando el uso de las normas de origen utilizadas en el «transcurso normal del comercio», y no un sistema de origen especial para cuestiones estadísticas.<sup>100</sup> El propio ACP, en su

---

el Acuerdo se pretende aumentar la transparencia de las normas relacionadas con la contratación pública y fomentar la no discriminación comercial entre las Partes. Existe además en la OMC un Grupo de Trabajo sobre transparencia en compras públicas, pero los resultados han sido muy lentos. ARROWSMITH, Sue. *Transparency in Government Procurement: The Objectives of Regulation and the Boundaries of the World Trade Organization*. En: *JWT*, 2003, Vol. 37, N° 2, p. 283-303; REGE, Vinod. *Transparency in Government Procurement Issues of Concern and Interest to Developing Countries*. En: *JWT*, 2001, Vol. 35, N° 4, p. 489-515.

<sup>100</sup> GPA/M/1, *Comité de Contratación Pública, Acta de la reunión celebrada el 27 de febrero de 1996*, párr. 60-61.

art. IV.2, señala que se utilizarán las normas de origen que resulten del proceso de armonización llevado a cabo en la OMC.

### ***H. Derecho privado: compraventa internacional, competencia económica y el seguro de crédito a la exportación***

Las normas de origen afectan a los intercambios internacionales, y no sólo en el plano «público», sino también en el aspecto «privado» de las relaciones jurídicas. Como ejemplo, basta revisar los efectos que las normas de origen producen en los particulares derivados de la aplicación de disposiciones como la *Convención de Viena de 1980 sobre compraventa internacional de mercaderías* (CISG por su acrónimo en inglés),<sup>101</sup> de las disposiciones de sobre competencia económica, o en lo referente al seguro de créditos a la exportación.

En el entorno de la CISG, el vendedor está obligado a entregar las mercancías y los documentos relacionados con la transacción (art. 31-35). La determinación del origen sujeta a la mercancía a un determinado régimen jurídico y a la aplicación de las disposiciones de política comercial, por lo que el origen puede ser un importante elemento para tomar en consideración en el momento de la transacción comercial. En este sentido, «[h]ay que tener en cuenta que la comercialización del producto es diferente en función de su origen y las consecuencias para el comprador-importador pueden ser muy gravosas si finalmente, la mercancía se ve atribuir un origen diferente al deducido del contrato.»<sup>102</sup> El incumplimiento en cuanto al origen de la mercancía en transacción comercial,

---

<sup>101</sup> En general, ILLESCAS ORTIZ, Rafael; PERALES VISCASILLAS, Pilar. *Derecho mercantil internacional: el Derecho uniforme*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 2003, 493 pp.

<sup>102</sup> GARCÍA CATALÁN, María Isabel. *Las reglas de origen y la extranjería...*, p. 544.

puede ser motivo suficiente para declarar la «falta de conformidad» con lo contratado, con la consecuente responsabilidad para el vendedor.<sup>103</sup> Toda vez que la forma jurídica de documentar el origen de la mercancía es a través de los certificados de origen, la falta (o deficiencia no subsanada) en la entrega de «documentos conformes» también puede generar un incumplimiento esencial (art. 25), y por ende, la posible petición de resolución del contrato.<sup>104</sup>

Dentro de los efectos económicos que se despliegan con las normas de origen preferenciales, se encuentran las de atraer procesos productivos e inversiones a un punto geográfico concreto. Con la institucionalización de un ACR se generan incentivos para que los agentes económicos sigan estrategias de deslocalización productiva o bien se asocien junto con otras empresas para poder explotar los beneficios comerciales de transformar en la zona comercial las mercancías con el fin de

---

<sup>103</sup> GARCÍA CATALÁN, María Isabel. *Las reglas de origen y la extranjería...*, p. 544. Como ejemplo, la autora cita la siguiente sentencia: Cour de Cassation, Ch. Civil, 11 de julio de 1986, S.A. Cádiz c. S.A. Corbu: «desde el momento en que ha quedado establecido el incumplimiento del vendedor en su obligación contractual concierne el origen de las mercancías, debe ser condenado a devolver al comprador el montante de los derechos de aduana suplementarios ocasionados por este hecho.»

<sup>104</sup> Conforme al art. 25 CISG, un incumplimiento será *esencial* «cuando cause a la otra parte un perjuicio tal que la prive sustancialmente de lo que tenía derecho a esperar en virtud del contrato», salvo casos de imprevisión. El Tribunal Supremo Alemán, en sentencia de 3 de abril de 1996, señaló que la falta de certificados de origen conformes *puede* suponer un incumplimiento esencial. PERALES VISCASILLAS, M<sup>a</sup> del Pilar. *El contrato de compraventa internacional de mercancías (Convención de Viena de 1980)* [en línea], 2001, [acceso. 02.10.2020], formato html, <http://www.cisg.law.pace.edu/cisg/biblio/perales1.html#cvj>. Especialmente, el Capítulo VI, relativo a los derechos y acciones en caso de incumplimiento del contrato (I).

que adquiriera el origen. Las concentraciones económicas<sup>105</sup> que se realizan como respuesta estratégica a la creación o modificación de los regímenes de normas de origen, tienen importantes consecuencias en materia de Derecho de defensa de la competencia (*antitrust*), y de manera específica, en cuanto a la potestad de control y aplicación extraterritorial del Derecho tratándose de concentraciones realizadas fuera de la jurisdicción nacional.<sup>106</sup> Como ejemplo, cuando la entonces Comunidad Europea modificó sus normas de origen para diversos productos y como respuesta estratégica al nuevo escenario del mercado único en 1992, se desató una serie de fusiones y adquisiciones de empresas, que tuvieron que ser controladas por el Derecho de competencia.

Las normas de origen guardan también relación con otras figuras jurídicas relacionadas con las transacciones comerciales,

---

<sup>105</sup> La legislación española considera «operación de concentración» a aquellas que supongan «una modificación estable de control de las empresas partícipes en la operación mediante alguno de los procedimientos legalmente posibles». Se señala de manera enunciativa pero no limitativa, las fusiones de sociedades, la toma de control por parte de un empresario de la totalidad o parte de una empresa por medio distinto de la fusión (*vgr.* adquisición de acciones, control de la mayoría del consejo, etc.), así como las *joint-ventures*. ILLESCAS ORTIZ, Rafael. Derecho de la competencia: la libre competencia. Iustel [en línea]. Madrid: 2001-2022 [acceso: 23.11.2021]. RI §911329. Disponible en: [www.uc3m.es](http://www.uc3m.es), Madrid, España. ISBN 84-96440-84-2.

<sup>106</sup> Sobre la aplicación extraterritorial de normativas de defensa de la competencia en fusiones empresariales y las normas de origen. CONN, Deanna. Assessing the Impact of Preferential Trade Agreements and New Rules of Origin on the Extraterritorial Application of Antitrust Law to International Mergers. En: *Colum. L. Rev.*, 1993, Vol. 93, N° 1, p. 119-177.

tales como los seguros de crédito para la exportación;<sup>107</sup> contratos que otorgan un importante apoyo a aquellos exportadores que requieren de recursos financieros para aumentar sus actividades comerciales, al cubrirse frente a riesgos de incumplimiento en el pago por parte del importador (sean derivados de acontecimientos políticos, y económicos –tales como guerras, cambios en la política comercial, desastres naturales–; o comerciales –insolvencia, quiebras, etc.–). En relación con los créditos a la exportación, aunque con particularidades en la regulación, se encuentran los seguros para «riesgos de cambio» y de «inversiones en el extranjero», «créditos documentarios», entre otros.<sup>108</sup> Este tipo de seguros se celebran con agencias de crédito para la exportación, quienes adoptan en función al contenido no originario en las mercancías, por lo que el origen de los insumos y procesos son un elemento relevante para determinar el riesgo máximo que habrán de cubrir con sus servicios financieros.<sup>109</sup> Las normas utilizadas por las compañías aseguradoras, no están armonizadas y no necesariamente son basadas en otras normas, como pueden ser las de la OMC. Por lo tanto, existe una importante distorsión que afecta a las decisiones de inversión, toda vez que un alto porcentaje de

---

<sup>107</sup> De manera general, el *seguro de crédito* supone que el titular de un crédito se cubre frente a posibles incumplimientos por parte del deudor. Una forma especial de seguro de crédito es el relativo a la *exportación*, cuya característica es la de cubrir incumplimientos derivado de operaciones de exportación de bienes nacionales en el supuesto de impago por parte del importador extranjero. SÁNCHEZ-CALERO GUILARTE, Juan; BAILLO MORALES ARCE, Jaime. *Seguros (II): Seguro contra daños*. Iustel [en línea]. Madrid: 2001-2022 [acceso: 07.05.2021]. RI §910591. Disponible en: [www.uc3m.es](http://www.uc3m.es), Madrid, España. ISBN 84-96440-84-2.

<sup>108</sup> SÁNCHEZ-CALERO GUILARTE, Juan; BAILLO MORALES ARCE, Jaime. *Seguros (II): Seguro contra daños...* especialmente el punto 6.31.

<sup>109</sup> INTERNATIONAL TRADE CENTRE UNCTAD/WTO. *Rules of Origin in Export Credit Insurance*. Geneva: ITC, 2000, 53 pp.

contenido extranjero en una mercancía supondrá que el riesgo correrá a cargo del exportador. Al variar los criterios para otorgar el seguro, los topes máximos y las normas de origen, la cobertura otorgada por el seguro no es la misma. Como ejemplo de lo anterior, un exportador italiano, cuyos productos son de origen italiano, pero no enteramente obtenidos en Italia, y subsecuentemente exportados a China, no se le podrá asegurar más que hasta el 30 por ciento del material no originario. Mientras que un productor griego, en las mismas condiciones, gozará de hasta un porcentaje del 75, y por lo tanto, de una mayor cobertura del riesgo contra el incumplimiento.<sup>110</sup>

### *I. Política exterior y de seguridad*

La realidad de la política económica de un país frente al mundo hace que las decisiones comerciales vayan ligadas con temas de *política exterior y de seguridad*, surgiendo «espacios bisagra».<sup>111</sup> El tratamiento comercial que se otorgue a una nación se verá condicionado por las directrices de la política exterior que en concreto se tenga hacia un país o una región; jugando las normas de origen un papel importantísimo en la consecución de las líneas sentadas por la agenda exterior. Las

---

<sup>110</sup> INTERNATIONAL TRADE CENTRE UNCTAD/WTO. *Rules of Origin in Export Credit...* p. 20-21.

<sup>111</sup> Concretamente, en cuanto a la relación entre la Política exterior y de seguridad común (PESC) y la Política comercial común de la UE, apunta González Alonso, que: «la formalización bajo el techo común de la Unión Europea de una Política Exterior y de Seguridad ha obligado a fundar cauces de comunicación explícitos entre esa estructura de cooperación y aquellos aspectos de la vertiente externa del pilar comunitario, sobre todo la política comercial, con las que se encuentra más íntimamente Relacionada.» Al respecto: GONZÁLEZ ALONSO, Luis Norberto. *Política Comercial y Relaciones...*, p. 406.

normas de origen han servido para identificar «productos del enemigo» durante periodos de guerra, al evitar o controlar su adquisición se fomentan políticas exteriores de *embargo comercial* y similares. Muchos países, entre los que destacan Estados Unidos y los integrantes de la Unión Europea, han llevado a cabo a lo largo de su historia, controles sobre su comercio exterior, utilizándolos como instrumentos de su política exterior, en periodos bélicos o en conflictos internacionales.

Un caso de especial importancia, debido a las tensas relaciones diplomáticas y a la aplicación extraterritorial del Derecho, se derivó de la «Ley Helms-Burton» o «Ley Libertad».<sup>112</sup> El objetivo de la norma dictada por el Congreso de Estados Unidos, era el de indemnizar a los ciudadanos estadounidenses que hubiesen perdido sus propiedades y negocios con motivo de la Revolución Cubana. Sin embargo, el efecto real de la aplicación de la norma generaba el aislamiento de Cuba respecto de los mercados internacionales, en una política de embargo comercial cuyos efectos se dejaban sentir en terceros países.<sup>113</sup> El régimen jurídico era tan severo, que sujetaba no sólo a las mercancías originarias de Cuba, sino incluso a las que simplemente

---

<sup>112</sup> *Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act* de 1996. LEOGRANDE, William. *Enemies Evermore: US Policy Towards Cuba After Helms-Burton*. En: *J. Lat. Amer. Stud.*, 1997, Vol. 29, p. 211-221.

<sup>113</sup> La norma permite a los ciudadanos estadounidenses acudir ante las Cortes de los EE. UU. para reclamar daños en contra de extranjeros, si éstos últimos «trafican» con bienes «confiscados» durante el régimen castrista. El concepto de *tráfico* está definido de manera tan amplia, que no sólo se refiere a inversiones en Cuba, sino que también a mercancías producidas en propiedades confiscadas. El objetivo central es evitar que empresas extranjeras inviertan en Cuba; de ello se desprende con claridad el afán de aplicación extraterritorial de la norma estadounidense, y que, de manera tangencial, afecta el comercio con terceros países.

procedían de la Isla.<sup>114</sup> La Ley Helms-Burton fue controvertida por la comunidad internacional por ser inconsistente con los principios establecidos en el GATT, y por sus claros efectos extraterritoriales. Lo anterior se realizó a través de dos vías, por un lado, se recurrió al sistema de solución de controversias de la OMC,<sup>115</sup> y por otro, de manera unilateral se dictaron «normas antídoto», para aminorar los efectos extraterritoriales.<sup>116</sup>

---

<sup>114</sup> Concretamente, sobre el origen de los productos cubanos señala lo siguiente: «Sec. 110. SALVAGUARDIA CONTRA LA IMPORTACION DE DETERMINADOS PRODUCTOS CUBANOS. a) PROHIBICION DE LA IMPORTACION Y EL COMERCIO DE PRODUCTOS CUBANOS. El Congreso toma nota de que en la sección 515.204 del título 31 del Código de Reglamentos Federales se prohíbe la entrada de mercancías a los Estados Unidos y su comercio fuera de los Estados Unidos, si esas mercancías: 1) son de origen cubano; 2) están o estuvieron en Cuba o se transportaron desde ese país o por su conducto; o 3) se confeccionan o derivan en su totalidad o en parte de cualquier producto que se cultive, elabore o fabrique en Cuba.»

<sup>115</sup> La UE planteó una diferencia ante el OSD de la OMC, porque considerar que la ley violaba los principios GATT; mientras que los EE. UU. se apoyaban su defensa por considerar la normativa como una excepción de «seguridad nacional» basándose en el art. XXI GATT 1994. No existió una resolución, puesto que las partes llegaron a un acuerdo común. Así, EE. UU. suspendería indefinidamente parte de la norma mientras que la UE se comprometería a promover la democratización de Cuba. En este sentido, LÓPEZ-JURADO, Carmen. La controversia entre la Unión Europea y Estados Unidos relativa a la Ley Helms-Burton. En: *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, N° 2, julio-diciembre 1997, p. 581-596; MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, Enrique. La Unión Europea y la ley Helms-Burton: apuntes sobre un conflicto de nuestro tiempo. En: *Noticias de la Unión Europea*, N° 174, julio 1999, p. 119-132.

<sup>116</sup> Los socios de EE. UU. en TLCAN, México y Canadá reaccionaron ante la extraterritorialidad de la Ley. Se iniciaron consultas en el marco del TLCAN, y se formularon leyes «antídoto» o «espejo». Para el caso de México se adoptó la Ley de Protección al Comercio

La aplicación de una norma de origen siempre implica la vinculación de una mercancía con un territorio, y tácitamente, significa el reconocimiento de que un determinado espacio geográfico pertenece al país «X» o «Y», acto que, dicho sea de paso, presenta repercusiones en materia de derecho internacional público. Los problemas comerciales en zonas en disputa territorial, como lo es el Medio Oriente, pueden abordarse desde una perspectiva «práctico-comercial» o desde una visión «política-soberanía». En el conflicto palestino-israelí, la Unión Europea se valió de una interpretación política del acuerdo comercial con Israel al no reconocer parte del territorio hebreo (decisión política), supone que los bienes obtenidos por empresas israelíes asentadas *de facto* en la franja territorial conflictiva no podrán adquirir el origen israelí y, por ende, no se podrán beneficiar del acuerdo comercial (aspecto comercial). En este caso, las normas de origen son aplicadas con una vis de política exterior, y en esta misma tesitura, también podrían ser utilizadas para para fomentar

---

y la Inversión de Normas Extranjeras que Contravengan el Derecho Internacional (DOF 23.10.1996), mientras que Canadá reformó su *Loi sur les mesures extraterritoriales étrangères*. Por su parte, la UE adoptó disposiciones «antiboicot» a través del Reglamento (CE) n° 2271/96 del Consejo de 22 de noviembre de 1996 relativo a la protección contra los efectos de la aplicación extraterritorial de la legislación adoptada por un tercer país, y contra las acciones basadas en ella o derivadas de ella, (DO N° L 309 de 29.11.1996 p. 1–6). El objetivo de todas las normas era el de nulificar las acciones y efectos derivados de la *Liberty Act*. Al respecto: GÓMEZ ROBLEDO VERDUZCO, Alonso. En torno a la «Ley Helms-Burton» de 1996 [en línea]. En: *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 1997, N° 88, [acceso: 25.10.2020], formato pdf, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/boletin/cont/88/art/art7.pdf>. Sobre la posición de la UE, LÓPEZ-JURADO, Carmen. La controversia entre la Unión Europea y Estados Unidos..., p. 581-596; MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, Enrique. La Unión Europea y la ley Helms-Burton..., p. 119-132.

políticas de paz y de desarrollo en zonas conflictivas al favorecer la creación de «zonas de cooperación reforzada».<sup>117</sup>

Por el lado estadounidense, la política exterior ha sido proclive a los postulados de Israel, e incluso, uno de los primeros acuerdos comerciales bilaterales firmado por los Estados Unidos fue el de 1985, precisamente con dicha nación. No resulta extraño que las normas de origen establecidas para la creación de la zona de libre comercio con Israel hayan sido las más liberales y sin contener normas especiales para textiles y vestido, áreas que generalmente son de alta sensibilidad.<sup>118</sup> Sin duda, facilitar el comercio con un socio fiable en Medio Oriente ocupa una posición privilegiada en la agenda estadounidense. Para el año 2000, se firmó el acuerdo comercial entre Estados Unidos y Jordania, siendo «el tercer acuerdo firmado por Estados Unidos y el primero con un estado árabe». De nueva cuenta, se manifiesta la tendencia en la política comercial para ganar aliados y generar estabilidad la zona. Estados Unidos mantiene una estrategia para la creación de un área de libre comercio en el Medio Oriente (a través de lo que se en su momento se identificó como *Middle East free trade agreement initiative* —MEFTA—).<sup>119</sup> Se trata de una estrategia de acercamiento bilateral con *algunos* países de la zona, como Marruecos, Bahrein con los cuales se tenía

---

<sup>117</sup> HIRSCH, Moshe. Rules of Origin as Trade or Foreign Policy Instruments? The European Union Policy on Products Manufactured in the Settlement in the West Bank and the Gaza Strip. En: *Fordham Int'l. L. J.*, March 2003, Vol. 26, N° 3, p. 572-594.

<sup>118</sup> ROSEN, Howard. Free Trade Agreements as Foreign Policy Tools: The US-Israel and US-Jordan FTAs. En: SCHOTT, J. J. (Ed.). *Free Trade Agreements: US Strategies and Priorities*. Washington: Institute for International Economics, Abril 2004.

<sup>119</sup> En general, LAWRENCE, Robert Z. *A US-Middle East Trade Agreement: A Circle of Opportunity?* Washington: Peterson Institute for International Economics, 2006, 123 pp. (Policy Analyses in International Economics, N° 81).

ya un acuerdo, y negociar acuerdos con Omán y los Emiratos Árabes Unidos.<sup>120</sup> Debido a tradiciones culturales, afinidades políticas y otros varios motivos, resulta claro pensar que no todos los países de la zona se mostrarán interesados en negociar con Estados Unidos una zona comercial; y mucho menos, a institucionalizar los intercambios comerciales con Israel. Un elemento destacable de estos acuerdos son las normas de origen. De inicio, hay que señalar que en algunos aspectos de MEFTA, como los textiles, son más restrictivas que los acuerdos establecidos con Israel o Jordania, ya que se recurre a la norma «hilo en adelante».<sup>121</sup> La definición del origen es la misma para los acuerdos de Marruecos, Bahréin y Omán; y además, existen mecanismos para hacer posible una futura acumulación regional; de lo que se infiere la perspectiva de un proceso de integración más ambicioso. Sin embargo, como fue señalado por asesores estadounidenses, la estrategia MEFTA pone de manifiesto una paradoja, ya que por una parte se fomenta una integración comercial más profunda en la zona, y por otra, se divide el Medio Oriente entre países «proclives a firmar» y aquellos que no lo son.<sup>122</sup>

Tanto la Unión Europea como los Estados Unidos mantienen esquemas comerciales cuyo objetivo es el desarrollo económico del Medio Oriente. Las posibilidades de éxito en la consecución de la meta dependerán de que los objetivos de los instrumentos jurídicos no sean configurados y aplicados de

---

120 UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE. *Middle East Free Trade Initiative: U.S. Regional Plan to Spur Economic Growth* [en línea], 27.02.2003, [acceso: 16.04.2021], format html, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/archives/2004/march/middle-east-free-trade-initiative-us-regional->.

121 Este requisito supone que los productos se considerarán originarios de la zona siempre a partir del hilo, y así, se permite el uso de fibras no originarias para la creación del hilo.

122 LAWRENCE, Robert Z. *A US-Middle East Trade Agreement...*, p. 59.

una manera mercantilista, determinada por los intereses comerciales de las empresas norteamericanas o europeas, sino por la meta de fomentar el desarrollo económico de los países beneficiarios. En este sentido, el grado de flexibilidad del régimen de normas de origen y su interpretación favorable a los países de la zona en conflicto, será un elemento primordial para alcanzar el objetivo de la promoción del comercio. Para ello, además de crear regímenes de normas de origen acorde a la realidad de los sectores productivos de los socios, sería determinante permitir a los países beneficiarios la interacción entre los dos sistemas radiales y sus normas de origen, para solventar problema de la proliferación y el solapamiento de los dos sistemas comerciales. Lo anterior sólo se puede llevar a cabo mediante cierto grado de armonización en los regímenes de normas de origen preferenciales de ambas potencias económicas.

En otro ejemplo, y también derivado también de una política «*post 11-S*», Estados Unidos promovió con sus socios comerciales norteamericanos una profundización en el proceso de integración, a través de lo que se conoció como la *Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte* (ASPAN).<sup>123</sup> A través del este mecanismo de cooperación y mediante los canales diplomáticos se favoreció convergencia de agendas políticas en temas de interés para la zona. Como parte de la estrategia también se fomentó el avance económico de la región, siendo la «liberalización» de las normas de origen de algunos productos clave, como uno de los primeros pasos políticos para procurar una ventaja productiva para las industrias norteamericanas. En el plano de la seguridad, se lanzaron iniciativas para adoptar posiciones sobre «bioseguridad», ello implicó delimitar en frontera el origen y la procedencia de las mercancías que se

---

<sup>123</sup> BECERRA RAMÍREZ, Manuel. Adopción de la Alianza para la seguridad y prosperidad en América del Norte (TLCAN-PLUS). En: *AMDI*, 2006, Vol. VI, pp. 923-924.

internan en el territorio norteamericano. Con los anteriores ejemplos, se evidencia que en la configuración de una política comercial como complemento a la exterior, las normas de origen resultan fundamentales para la aplicación de los instrumentos, y que en ocasiones, juegan un papel determinante en su la consecución de objetivos políticos.

De lo expuesto, se recalca la potencialidad que tiene el régimen del origen para influir en los flujos comerciales, sea por la desviación o distorsión del comercio. En este sentido, es importante la conformación neutral y objetiva del régimen del origen para que sea otra instancia, el mercado, el que delimite la forma en cómo se produce y generan las cadenas productivas. En tiempos de deslocalización productiva, las normas de origen constituyen una llave maestra para la gestión de la política comercial y la ejecución de los principales instrumentos de las disciplinas comerciales, como los aranceles, las restricciones cuantitativas, salvaguardias, marcaje del país de origen, control estadístico del comercio, e incluso, el apuntalamiento de otras políticas, como lo son la exterior y de seguridad.



## Capítulo 3

# Configuración de una compleja herramienta comercial: las normas de origen

**SUMARIO:** 1. «Complejidad» de los regímenes del origen de las mercancías. A. Dificultades inherentes: complejidad técnica y pluralidad de regímenes. B. Pluralidad de regímenes de normas de origen. C. Diversidad de intereses. D. Solución de conflictos derivados de la colisión de regímenes. 2. Elementos «esenciales»: mercancía enteramente obtenida o procesada y transformación sustancial. A. Mercancías enteramente obtenidas en un solo país. B. Mercancías obtenidas con la participación de varios países: la «transformación sustancial». C. Métodos para la determinación del origen de las mercancías. a) Cambio de posición arancelaria. i. Referencia al Sistema Armonizado. b) Porcentajes *ad valorem*. i. Referencia al Acuerdo sobre Valoración en aduana de las mercancías de la OMC. c) Operación de fabricación o elaboración. 3. Elementos de «circunscripción»: territorialidad y transporte directo. 4. Elementos de «gradación de flexibilidad»: la acumulación del origen, reglas de tolerancia, liberación de obligaciones de pago de aranceles, «absorción» y niveles de preferencia arancelaria. A. Acumulación del origen. B. Regla de «tolerancia» (*de minimis*). C. Liberación de obligaciones de pago de aranceles (*drawback*). D. Principio de «absorción» de materiales y procesos (*roll-up / roll-down*). E. Niveles de preferencia arancelaria. 5. Elementos de «control de la transformación»: las transformaciones insuficientes y los casos especiales. A. Las transformaciones insuficientes. B. Casos especiales: los accesorios, cambios y productos desensamblados. 6. Elementos de «gestión del régimen»: la acreditación del origen, la declaración vinculante del origen y aplicación uniforme. A. Acreditación del origen. B. Declaración vinculante del origen. C. Aplicación uniforme.

« [...] la India no ha demostrado que la “complejidad” sea una cualidad prohibida. La India parece equiparar, indebidamente, la “sencillez” a la ausencia de normas de origen no preferenciales (como en

la India) o a la existencia de un régimen de origen basado en la formulación, caso por caso, de determinaciones de origen que por su misma naturaleza y funcionamiento entraña un grado mayor de subjetividad y discrecionalidad administrativa que el actual régimen estadounidense de origen.»

*Informe del Grupo especial en Estados Unidos*  
— *Normas de origen*, Doc. WT/DS243/R, 20 de junio de 2003, párrafo 3.88.

## 1. «COMPLEJIDAD» DE LOS RÉGIMENES DEL ORIGEN DE LAS MERCANCÍAS

El «régimen de normas de origen» implica una serie de reglas o principios, interconectados, con elementos cohesionados entre sí. Este régimen se sustentaría en un trípode conformado por procedimientos para la creación y revisión de las normas de origen, procedimientos y disciplinas para su aplicación y control, así como de mecanismos materialmente jurisdiccionales para su revisión.<sup>1</sup>

No se puede perder de vista que, como ha sido sostenido por páneles de la OMC, las normas de origen son «complejas por naturaleza».<sup>2</sup> Los regímenes de normas de origen en principio son concebidos como instrumentos técnicos, neutrales y asépticos. Sin embargo, en los ámbitos de mayor sensibilidad comercial suelen apartarse de tales características, y por el contrario, suelen ser sistemas complejos, de difícil gestión y

---

<sup>1</sup> JACKSON, John H. *The World Trading System...*, p. 110.

<sup>2</sup> Informe del Grupo especial en la controversia Estados Unidos — Normas de origen para productos textiles y del vestido, Doc. WT/DS234/R, 2003, párr. 6.179.

generalmente anclados a intereses políticos y económicos. De hecho, la propia complejidad de las normas de origen da pie a las interpretaciones restrictivas y en favor de intereses comerciales concretos. Lo relativo al origen de las mercancías, al ser un «área gris» de difícil comprensión y fundamentación jurídica, se convierte en terreno fértil para que los funcionarios competentes, en aras de la aplicación técnica y neutral, interpreten las normas conforme a intereses comerciales concretos.

Las normas jurídicas que gocen de claridad, sencillez y publicidad, siempre serán más fáciles de interpretar y aplicar. Por lo que respecta a las normas de origen, «menos es mejor», ya que a mayor complejidad y especificidad mayores dificultades se generarán sobre el impacto en los flujos del comercio internacional.<sup>3</sup> En este sentido, y relacionado con la consistencia y la uniformidad en la aplicación del régimen del origen, ya desde 1987, al analizar las normas de origen existentes en los EE. UU., la *United States International Trade Comisión* (USITC), recomendó que para lograr *consistencia* y *uniformidad* en la aplicación de las normas de origen estadounidenses deberían contar con una serie de características.<sup>4</sup> Así, la USITC recomendó que las normas de origen deberían ser «uniformes», estructuradas para asegurar una aplicación consistente; además, «simples», claras y comprensivas a fin de minimizar la subjetividad en su aplicación; «previsibles», con el objetivo de que los agentes económicos puedan identificar de antemano las consecuencias de su aplicación; «administrables», es decir, fáciles de verificar y sin que suponga una carga administrativa excesiva para

---

<sup>3</sup> SCHOTT, Jeffrey J. Free Trade Agreements: Boon or Bane of the World Trading System? En: SCHOTT, Jeffrey J. (Ed.). *Free Trade Agreements: US Strategies and Priorities*. Washington: Institute for International Economics, 2004, p. 18.

<sup>4</sup> UNITED STATES INTERNATIONAL TRADE COMMISSION. *Standardization of Rules of Origin*. Publication N° 1976. Washington: D.C.: USITC, May 1987, p 12-13.

su acreditación. Los anteriores estándares también se identifican en el proceso de armonización del origen en sede OMC, por lo que, en función a los compromisos adoptados por los estados miembros se podrían aplicar a los regímenes de origen los parámetros de *claridad, previsibilidad, neutralidad comercial, transparencia, objetividad, imparcialidad*, así como *facilidad y celeridad* en su *administración*.

De la enumeración de los anteriores estándares, se infiere que si una norma de origen goza de tales atributos ideales es esperable que la complejidad en su aplicación se reduzca, en beneficio para todos los usuarios del régimen del origen, ya que se limitaría a identificar si el proceso en análisis para la obtención de una mercancía se coloca en el supuesto de una norma de origen concreta, para posteriormente cumplimentar los extremos exigidos, y todo ello, seguido por un proceso de verificación y control. Pero la realidad demuestra que en la mayoría de los casos los regímenes de normas de origen son complejos y nada sencillos de operar por parte de los agentes económicos. Lo anterior se debe principalmente a dificultades técnicas inherentes a los regímenes del origen de las mercancías, su densidad normativa, en los intereses que subyacen en la interpretación, así como en la diversidad, traslape y colisión de estos.

#### ***A. Dificultades inherentes: complejidad técnica y pluralidad de regímenes***

Además de la complejidad derivada por los efectos económicos inherentes a las normas, existen otros elementos técnicos que hacen más intrincado los regímenes de origen, tales como la gestión de la pluralidad de regímenes de normas de origen y la densidad normativa o el volumen de las disposiciones. Con el paso del tiempo, los regímenes del origen se han tornado más complejas y densas, ello se puede desprender de

los procesos de deslocalización productiva generados por la globalización, el avance de la tecnología, y también, el reflejo de los intereses de las industrias y países partícipes en el comercio internacional. De tal suerte que el régimen del origen se convierte en una pieza compleja, técnicamente elaborada y con disposiciones específicas y excepcionales que le hacen ser objeto de análisis. Como evidencia de lo anterior, en el comercio preferente de los Estados Unidos se ha pasado de contar con un régimen relativamente sencillo en el Acuerdo con Israel (1985), basado en un requisito de contenido regional del 35%, a un complejo esquema del origen dentro del TLCAN (1994), que se basó en normas de origen específicas para casi todas las mercancías sujetas al trato preferencial, más de once mil normas de origen descritas en alrededor de 150 páginas.<sup>5</sup> Incluso, la tendencia en la adopción de normas de origen cada vez más complejas aparece cuando un ACR sustituye a otro, como sucedió en la evolución del *Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos* (ALC), posteriormente con el TLCAN, y el ahora con el T-MEC; tratados en los cuales el régimen del origen se tornó cada vez más técnico, extenso y restrictivo.

Una complejidad añadida, es el rigor técnico que se requiere en cuanto a conocimientos de ciencia y técnica respecto a los procesos productivos involucrados con la mercancía en concreto. Como ejemplo, para aplicar una norma de origen basada en requisitos técnicos implica conocer a profundidad los procesos industriales, a su vez, normas basadas en contenidos de valor, implica habilidades financieras y contables para poder configurar el valor de la mercancía. No se puede desconocer, que la evolución tecnológica, en las formas de producción y la interdependencia económica genera nuevos problemas en la regulación jurídica, situación que se hace palpable tratándose

---

<sup>5</sup> BHALA, Raj; KENNEDY, Kevin. *World Trade Law*. Virginia: Lexis Law Publishing, 1999, p. 364-368.

de las normas de origen. Sin embargo, la mayor complejidad tecnológica no debe derivar, al menos no por necesidad, en mayor complejidad jurídica.<sup>6</sup> De aceptarse lo anterior, habrá que apuntar como principal generador de la complejidad del régimen del origen las demandas de protección de intereses comerciales. En este sentido, sobre el rigor técnico de las normas de origen automotrices del TLCAN, se apuntó que se puede interpretar como un intento de contener la entrada de importaciones y frenar la competencia de productores foráneos<sup>7</sup> como por ser el reflejo de la realidad productiva del sector, que en definitiva;<sup>8</sup> situaciones que, *mutatis mutandis*, son aplicable al T-MEC.

### ***B. Pluralidad de regímenes de normas de origen***

La complejidad se ve incrementada por la diversidad de normas, ya que incluso en una misma jurisdicción, existen diversos regímenes de normas de origen; esto se debe tanto al avance de los procesos de integración como los sistemas de preferencias y el régimen multilateral. Como ejemplo de lo anterior, México tiene regímenes de normas de origen *generales* que regulan el comercio común, consagradas en la Ley de Comercio Exterior y disposiciones reglamentarias, así como las normas que emergen de la OMC, además, regímenes preferenciales que aplica en el T-MEC, así como en todos y cada uno de los múltiples ACR bilaterales y multilaterales, los acuerdos en el contexto de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), y los Asociación Transpacífico.

---

<sup>6</sup> ILLESCAS, Rafael. Mercado, Derecho y Libertad. En: *Derecho de los negocios*, 1997, N° 8, p. 1-10.

<sup>7</sup> JACKSON, John H. *The World Trading System...*, p. 169.

<sup>8</sup> ABBOTT, Frederick M. NAFTA and the Legalization of World Politics: A Case Study. En: *Int. Organ.*, 2002, Vol. 54, N° 3, p. 519-554.

La creciente regionalización del comercio y aumento de sistemas tipo SPG trae como consecuencia la fragmentación del mercado global y con ello la aparición de distintos regímenes comerciales. Ahora bien, en el análisis de los regímenes del origen que emergen se pueden identificar «familias» o «tipos» de regímenes, como las similares al TLCAN, ahora al T-MEC, o bien, Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP), a los protocolos europeos, o las asiáticas;<sup>9</sup> el estudio de tales normas tipo puede facilitar el entendimiento de las cuestiones técnicas y/o requisitos exigidos por las zonas en cuestión.

Debido a la importancia en la articulación del comercio las normas de origen son un punto medular en el debate

---

<sup>9</sup> Por ejemplo, en función a características comunes, Estevadeordal y Souminen identificaron para 2003 cuatro grandes «familias» de regímenes de normas de origen en América: a) las similares a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALAI), Comunidad Andina de Naciones, Comunidad del Caribe (Caricom); b) NAFTA y acuerdos celebrados por México; c) MERCOSUR y acuerdos celebrados con Bolivia y Chile; d) Mercado Común Centroamericano (MCCA). ESTEVADEORDAL, Antoni; SUOMINEN, Kati. Mapping and measuring Rules of Origin around the world. En: CADOT, Olivier; (et al). *The Origin of Goods: Rules of Origin in Regional Trade Agreements*. Oxford: OUP, 2006. En el mismo sentido, GARAY S., Luis Jorge; CORNEJO, Rafael. Rules of Origin in Free Trade Agreements in the Americas. En: RODRÍGUEZ MENDOZA, Miguel; LOW, Patrick; KOTSCHWAR, Barbara. (Eds.). *Trade Rules in the Making: Challenges in Regional and Multilateral Negotiations*. Washington, D. C.: Organization of American States, 1999, p. 261-279; — Metodología para el Análisis de Regímenes de Origen: Aplicación en el Caso de las Américas [en línea]. Washington, D.C.: BID, Documentos de trabajo, N° 8, 2002, [acceso: 21.08-2021], 41 pp., formato pdf, <https://publications.iadb.org/es/publicacion/14618/metodologia-para-el-analisis-de-regimenes-de-origen-aplicacion-en-el-caso-de-las> ; KIM, Jong Bum. The Evolution of Preferential Rules of Origin In ASEAN's RTAs: A Guide to Multilateral Harmonization. En: JWT, 2012, Vol. 46, No. 6, pp. 1343-1364.

«regionalismo-multilateralismo». Como fue destacado por el entonces director general de la OMC,<sup>10</sup> la proliferación de normas de origen con los múltiples ACR ha tenido como principal efecto la aparición de una red de normas incoherentes que complica el funcionamiento y compromete la transparencia del régimen comercial global. Este fenómeno fue descrito como un tazón de espagueti,<sup>11</sup> lo que implica una visión gráfica sobre una maraña de interacciones que se genera con la multiplicidad de regímenes del origen. Más aún, retomando este símil podríamos señalar que es aún más complejo, toda vez que aunque los regímenes jurídico-comerciales puedan tener una institucionalización parecida suelen divergentes entre sí, como por ejemplo una ZLC, con una UA, o el SPG; e incluso, dentro del propio régimen, existir variaciones en las normas del origen por sectores específicos o productos concretos. En este sentido, la pluralidad de regímenes del origen es aún más complicado que el tazón antes descrito, ya que incluso entre los propios regímenes hay diferencias y por ello «no todos son de la misma pasta». Situación que es previsible vaya en aumento por la crisis del multilateralismo y el avance de los acuerdos comerciales regionales y megarregionales.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> LAMY, Pascal. *Discurso ante la Confederación de Industrias Indias en Bangalore* [en línea], 17.01.2007, [acceso: 08.03.2020], formato htm, [http://www.wto.org/spanish/news\\_s/sppl\\_s/sppl53\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/news_s/sppl_s/sppl53_s.htm).

<sup>11</sup> BHAGWATI, Jagdish. *Free trade today...*, p. 112-118.

<sup>12</sup> PAUWELYN, Joost, ALSCHNER, Wolfgang. Forget about the WTO: the network of relations between PTAs and double PTAs. En: DÜR, Andreas, ELSIGN, Manfred (eds.). *Trade Cooperation: The Purpose, Design and Effects of Preferential Trade Agreements*. Cambridge: CUP, 2015, p. 497-352, <https://doi.org/10.1017/CBO9781316018453.025>.

### C. *Diversidad de intereses*

Como se apuntó con antelación hay una pluralidad de regímenes del origen que hace complicado su interacción, su entendimiento se agrava cuando se analizan los intereses que subyacen con relación a los mismos. Y lo anterior se debe a que diversos entes y actores públicos y privados pugnan por capturar y ver reflejado sus intereses en la conformación y ejecución del régimen, para así, estados, empresas, grupos de presión gestionan el acceso o protección de los mercados. En este sentido no se puede comprender cómo funcionan las normas de origen sin atender a las consideraciones políticas que subyacen en su configuración.<sup>13</sup> De esta forma, aunque las normas son instrumentos jurídicos secundarios cuyas disposiciones son esencialmente técnicas, en su efecto, se convierten en instrumentos funcionalmente políticos, y como tal, evidencia de una determinada preferencia de política comercial o industrial.

Se puede inferir, que la conjugación de las cuestiones técnicas y momento de negociación y expedición del régimen del origen más el momento político que se gestó a nivel local e internacional, puede derivar una convergencia de regímenes en cuanto a su estilo y trasfondo.<sup>14</sup> De lo anterior se podrían identificar familias o tipos de normas (estilo TLCAN, tipo APP) que sirven de referencia en la negociación de nuevos tratados o expedición de normas locales, que coincidan en lo general, pero que aun así, mantengan especificidades para productos en concreto, derivado de los pactos e intereses políticos. Esta carencia de armonización se traduce en una mayor problemática

---

<sup>13</sup> SIMPSON, John P. North American Free Trade Agreement: Rules of Origin. En: *JTW*, 1994, Vol. 28, N° 1, p. 33-44.

<sup>14</sup> HOECKMAN, Bernard; INAMA, Stefano. Rules of origin as Non-Tariff Measures: Towards a Greater Regulatory Convergence, *EUI Working Paper*, (RSCAS2017/45), 25 pp.

a la hora de actualizar los regímenes de origen tanto por las autoridades competentes como por los agentes económicos.

#### ***D. Solución de conflictos derivados de la colisión de regímenes***

Es importante señalar que, de acuerdo con los conceptos utilizados en las legislaciones aduaneras actuales cada producto sólo puede ser originado en un sólo territorio. En este sentido, en las negociaciones entabladas en el proceso de armonización en el seno de la OMC se debatió sobre la viabilidad del «origen múltiple»<sup>15</sup> sin que hubiese un acuerdo en la materia. Ante la pluralidad de normas de origen y los diferentes fines con los que son utilizadas, es de esperarse, y de hecho surgen, conflictos en la actualización de los regímenes. Así por ejemplo, con la aplicación simultánea de normas de origen preferenciales y comunes a un mismo producto, podría dar como resultado que para distintos fines la mercancía tenga diverso origen, situación que de presentarse resulta como menos confusa. La diversidad de regímenes de normas de origen aplicadas a un mismo tipo de mercancía complica tanto a los agentes económicos en la producción como los funcionarios encargados de aplicar las disposiciones aduaneras.

De igual manera, existe la posibilidad de que haya conflictos derivados de la aplicación de diversas normas de origen a un mismo producto, pero diseñadas para diferentes fines. Además, pueden surgir inconsistencias derivadas de la aplicación de normas de origen preferenciales y comunes. Para ese caso, hay autores que se decantan por criterios de consistencia («*internal consistency*»), así, «si se determina que un producto es originario de un Estado X de acuerdo con las reglas no preferenciales, no se le atribuirá un origen diferente de

---

<sup>15</sup> JAKOB, Thina; FIEBIGER, Gernot. *Preferential Rules of Origin...*, p. 138.

acuerdo con las normas preferenciales (aunque ello puede conllevar que no se le aplique el trato preferencial, dado que las normas preferenciales tienden a ser más restrictivas).»<sup>16</sup> Lo anterior supondría el predominio de las normas de origen comunes frente a los preferenciales. En la práctica, cuando se refiere a la aplicación de disposiciones de defensa comercial, como las normas antidumping, prevalecen las normas de origen comunes.

Ahora bien, en la improbable colisión de normas de origen en sistemas preferenciales, se resolvería atendiendo al requisito del *transporte directo*. Atendiendo a los fines por los cuales se establecen normas de origen preferenciales, se considera que el limitarlas al otorgamiento del trato preferente resulta una visión extremadamente restrictiva, ya que «las reglas de origen del acuerdo preferencial deben aplicarse también a otros fines que excedan el aspecto arancelario en la medida en que se hallen regulados por los acuerdos comerciales».<sup>17</sup> En sí, esta postura implicaría reconocer que de las normas de origen preferentes resultasen aplicables en ámbitos no sólo de preferencia sino para la ejecución el régimen jurídico en general. No obstante, es importante tomar en cuenta que al menos el ámbito de los compromisos internacionales los estados soberanos se obligan en los términos literales de los pactos que firman.

Conjuntamente, si se reconoce entonces que los estados se obligan a cumplir las normas de origen que negociaron o expidieron, cabe preguntarse por aquellos efectos colaterales o repercusiones que se generan con la aplicación del régimen del origen en ámbitos que no fueron objeto de la negocia-

---

<sup>16</sup> NAVARRO VARONA, Edurne. *Las reglas de origen para las mercancías...*, p. 49.

<sup>17</sup> NAVARRO VARONA, Edurne. *Las reglas de origen para las mercancías...*, p. 51.

ción, como lo podría ser la competencia económica, área en la que, salvo algunos acuerdos comerciales con mayor grado de integración, no se cuentan con normas armonizadas. En esta tesitura de nueva cuenta se resalta la importancia de la transparencia, el contar con información sobre los objetivos de la aplicación del régimen de normas de origen.

En definitiva, en función a la preeminencia del comercio común o el preferencial se realizará una interpretación favorable al régimen común del origen o el preferencial; ahora bien, conviene recordar que normativamente, el fenómeno del comercio preferente debe ser compatible con los compromisos multilaterales del sistema GATT-OMC, por lo que para tales fines, por un lado se requiere que los regímenes del origen preferencial deberían ser meridianamente claros en sus objetivos, y por otra parte, en efecto la OMC realizara una efectiva homologación del regionalismo. Tomando prestadas las palabras de Lamy, estimando al regionalismo como la «pimienta» dentro de una mezcla más compleja, «el curry», conformado por el comercio multilateral.<sup>18</sup>

## **2. ELEMENTOS «ESENCIALES»: MERCANCÍA ENTERAMENTE OBTENIDA O PROCESADA Y TRANSFORMACIÓN SUSTANCIAL**

Para analizar las normas de origen en el comercio internacional, se requiere, una vez identificado el producto en cuestión, reconocer el esquema comercial aplicable, la norma de origen que se requiere observar, y la relación que existe entre los esquemas comerciales de las distintas áreas geográficas. Por lo anterior, en la práctica resulta indispensable delimitar lo que es un régimen de normas de origen mediante la iden-

---

<sup>18</sup> LAMY, Pascal. *Discurso ante la Confederación de Industrias Indias...*

tificación de todos aquellos elementos que le son inherentes, y que por tanto, que le caracterizan, como se verá a en los siguientes epígrafes.

Para comerciales se puede decir que «una mercancía es originaria de...» siempre que se ligue la mercancía con un determinado territorio por haber cumplido los requisitos establecidos por las normas de origen. El régimen del origen de las mercancías se sustenta en dos grandes principios para realizar el vínculo producto-territorio, por un lado, el principio de «mercancía enteramente obtenida», y por otro, el de «transformación sustancial».

#### ***A. Mercancías enteramente obtenidas en un solo país***

Para reputar como que una mercancía ha sido obtenida en un solo país, sin la intervención de materias primas o proceso de terceros países, entran en juego los conceptos de mercancía «enteramente obtenida» o «enteramente procesada». Para vincular el territorio con el origen del producto, hay que atender al punto geográfico en el cual la mercancía se produce o se extrae. El territorio en el que se produce la mercancía debe incluir el suelo, el subsuelo marino e incluso las aguas territoriales; lo anterior en términos de los derechos exclusivos que ejerce un país sobre su territorio. Por lo tanto, en términos generales, y dependiendo del tipo de producto en cuestión, puede decirse que la mercancía adquirirá el origen del lugar en el cual ha sido obtenida, cosechada, recolectada, criada, pescada, cazada, extraída, recuperada, etc. Este supuesto abarca materias primas animales, vegetales y minerales, así como de productos poco manufacturados obtenidos a partir de dichas materias primas sin la intervención de otro país. Generalmente, se incluyen los desechos derivados del proceso de producción recolectados en el país, con el objetivo de reciclar materias primas.

Dentro de los principios para establecer el origen de las mercancías, este es el supuesto más sencillo y el menos conflictivo en su aplicación e interpretación. Sin embargo, no está exento de controversias, basta pensar en los productos obtenidos en zonas que se encuentran sujetas a conflictos de delimitación territorial o en las divergencias en la delimitación de las zonas marítimas en las cuales los Estados tienen explotación exclusiva, así como en la problemática que significa los productos obtenidos en aguas internacionales en buques factoría con pabellón de conveniencia.<sup>19</sup> Como dato interesante, en el TLCAN se fue mucho más allá, ya que el art. 415 inciso h consideró enteramente obtenidos bienes originados en el espacio extraterrestre, siempre que fuesen obtenidos por uno de los países Parte o una persona de una de las Partes, y que no fuesen procesados en un país ajeno al Tratado.

***B. Mercancías obtenidas con la participación de varios países: la «transformación sustancial»***

Como consecuencia de la globalización y deslocalización productiva, cada vez es más frecuente encontrar productos que se elaboran con materias primas originarias de diversos países, a través de procesos de manufacturación llevados a cabo en diversas zonas. Esta realidad es recogida por los regímenes de normas de origen, que regulan los supuestos en los cuales una mercancía producida con la intervención de empresas ubicadas en dos o más países, cumpliendo ciertos requisitos, pueda ser considerada como originaria del último país que la haya transformado. Incluso, se establecen reglas de tolerancia que permiten y fijan un cierto límite en cuanto

---

<sup>19</sup> BERR, Claude J.; TREMEAU, Henri. *Le droit douanier: Régime des opérations...*, p. 128-130 ; HIRSCH, Moshe. *Rules of Origin as Trade or Foreign...*, p. 572-296.

al porcentaje que pueden representar las piezas, implementos o procesos no originarios.

Pero en todo caso, el problema deviene en determinar ¿qué es una transformación sustancial? es decir, concretar el grado de procesamiento necesario para que el cambio que sufre el material (no originario) sea susceptible de vincular el producto resultante con el territorio en cual se lleva a cabo la transformación. Por lo anterior, cuando intervienen empresas ubicadas en dos o más países en el procesamiento, se vinculará la mercancía con el país en el cual se lleve a cabo una transformación calificada como sustancial o suficiente, operación así considerada por ser la más importante, por otorgar determinadas características al producto o por la relevancia económica que supone para el valor final de la mercancía.<sup>20</sup> En este sentido, cualquier norma de origen que se formule es en sí una norma sujeta al principio de transformación sustancial.<sup>21</sup>

Dentro del Convenio de Kyoto<sup>22</sup> se establece que cuando dos o más países intervienen en la elaboración de una mercancía,

---

<sup>20</sup> La normativa comunitaria establece expresamente el requisito de la «justificación económica» del proceso para ser considerado *sustancial*. Esta justificación se puede derivar de que la transformación aporte mejoras técnicas al producto, reduzca el precio de elaboración, etc.; todo ello con el fin de evitar operaciones superfluas realizadas con el mero objetivo adquirir un origen en concreto y con ello evitar la aplicación de un determinado sistema jurídico. BERR, Claude J.; TREMEAU, Henri. *Le droit douanier: Communautaire et National...*, p. 120-12. No obstante lo anterior, la *justificación económica* exigida para la transformación puede ser arbitraria, y por lo tanto, cuestionada.

<sup>21</sup> Así lo señala PALMETER, David N. *Pacific Regional Trade Liberalization...*, p. 49-62.

<sup>22</sup> A nivel internacional, el instrumento que sirvió como primer referente a las disposiciones relativas a las normas de origen fue el conocido como *Convenio de Kyoto*, normativa que ha sido adoptada por

se considerará como originaria de aquél lugar en que se haya llevado a cabo la «última transformación sustancial», en la cual se considera se ha otorgado las características esenciales al bien.<sup>23</sup> En dicho instrumento se sugiere que cuando se recurra al principio de última transformación sustancial para determinar el origen de la mercancía, se realice mediante la aplicación de los métodos del cambio de posición de la mercancía en la clasificación arancelaria, conocido como «cambio de posición arancelaria» (CPA o «salto»); mediante la satisfacción de *requisitos de valor de contenido local*, conocido como «porcentajes *ad valorem*»; o bien, al requerir el cumplimiento de determinados *procesos técnicos*. Los criterios antes referidos son los que hoy en día predominan en las diversas normas de origen en el comercio internacional.<sup>24</sup> No obstante, llama la atención que siendo el Convenio de Kyoto un instrumento que persigue la armonización internacional de las normas de origen, no se haya establecido en el texto normativo una jerarquía en la utilización de los criterios, con el objetivo de lograr una aplicación uniforme de los métodos para determinar el origen de las mercancías.

---

muchos países. En el *Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros*, (de 1973, revisado en 1999), y en sus Anexos, se regulan de diversas materias aduaneras, dentro de las cuales destacan los principios en materia de normas de origen que se contienen en los anexos establecidos en 1976: Anexos D.1 (concepto de producto originario), D.2 (cómo y quién debe acreditar el origen) y D.3 (acreditación documental del origen). México no se adhirió a ese Convenio, no obstante, el instrumento sirvió de base para la elaboración de la primer Ley aduanera, DOF 1981.

<sup>23</sup> En las *Definiciones del Capítulo 1, del Anexo K, del Convenio de Kyoto* se señala: «“criterio de transformación sustancial”, el criterio respecto del cual el origen se determina considerando al país de origen al país donde se llevó a cabo la última transformación de fabricación o de procesamiento, según la cual se confirió al producto su carácter esencial.»

<sup>24</sup> Véase las Rec. 3-6 del Capítulo 1, Anexo K, del *Convenio de Kyoto*.

La transformación sustancial es el principio en base al cual las mercancías adquieren el origen cuando participan en su elaboración dos o más países, pero además de ello, la transformación sustancial ha sido utilizada como criterio en sí misma, para la determinación del origen en el contexto no preferencial.<sup>25</sup> Dentro de las características del criterio de la transformación sustancial destaca especialmente la flexibilidad, ya que se puede aplicar a un sinnúmero de casos. Sin embargo, la aplicación de este criterio supone un gran margen de discrecionalidad por parte de las autoridades competentes, por lo que, en la actualización del caso concreto el criterio transformación sustancial puede llegar a ser excesivamente arbitrario y poco objetivo, generando con ello incertidumbre con los consecuentes impactos económicos negativos para los productores al elevarse indiscriminadamente los costos de cumplimiento.

Tomando como referente lo sucedido en los Estados Unidos, la propia subjetividad del método generó que las autoridades competentes lo aplicaran de manera casuística, poco

---

<sup>25</sup> Especialmente utilizado en los EE. UU. para las reglas de marcaje de mercancías. Las normas estadounidenses establecen que la transformación sustancial ocurre cuando a través de un proceso surge un producto con nombre, características o uso diferente al de los materiales sujetos al proceso. Sobre las normas de origen en EE. UU. PALMETER, David N. Rules of Origin or Rules of Restriction?..., p. 3 y ss; — Rules of Origin in The United States. (Cap. 2). En: VERMULST, Edwin; WAER, Paul; BURGEON, Jaques. (Eds). *Rules of Origin in International Trade: A Comparative Study*. Michigan: University of Michigan, 1994, p. 27-84; DESTLER, I. M. Rules of Origin and US trade policy. En: CADOT, Olivier. (Ed.), (et al). *The Origin of Goods: Rules of origin in regional trade agreements*. Oxford: OUP, 2006, 352 pp. El sistema ha ido cambiando con la adopción del TCLAN, hacia un sistema basado en el CPA, más objetivo y uniforme, para evolucionar en el T-MEC hacia la combinación de mecanismos para asignar el origen así como vinculación con valor del costo de la mano de obra para productos sensibles.

uniforme y arbitraria, provocando con ello malestar en los socios comerciales.<sup>26</sup> Su uso es cada vez menor, ya que no es un método recomendable debido a su poca objetividad.<sup>27</sup> En función a dicha observación, sería considerable que la transformación sustancial se utilice sólo como un principio de referencia, mas no como método o criterio de determinación del origen en sí mismo;<sup>28</sup> puesto que existen otros criterios con los cuales se garantiza un mayor grado de objetividad (como el CPA, porcentajes *ad valorem* o los procesos técnicos). Vale la pena apuntar, que en el contexto de las relaciones comerciales preferenciales de la Unión Europea se utiliza el principio de «transformación suficiente», que tiene una connotación más flexible, menos estricta que el de transformación sustancial; de igual manera en la normativa comunitaria se utilizan los criterios complementarios para desarrollar el principio de la transformación suficiente.<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup> GANTZ, David A. Implementing the NAFTA Rules of Origin..., p. 369-371; BELANGER, Debra A. The NAFTA and the International Harmonization of Rules of Origin. En: *S. J. L. & Trad. Am.*, 1996, Vol. 3, p. 273-274. En su obra, PALMETER, David N. Rules of Origin or Rules of Restriction?..., p. 1-50, señaló que lo único uniforme en la interpretación de las autoridades estadounidense en la aplicación del criterio de la *transformación sustancial* era que siempre se traduciría en una mayor restricción del comercio y en un menor número de importaciones.

<sup>27</sup> No obstante que el criterio funcionó bien durante un largo periodo (de principios de 1900 hasta alrededor de 1980). La falta de objetividad y la inconsistencia en su aplicación, hace que tenga sus días contados, y que no sea un método deseable para el comercio internacional, así lo señala PALMETER, David N. The U.S. Rules of Origin Proposal to GATT: Monotheism or Polytheism? En: *JTW*, Apr. 1990, Vol. 24, N° 24, p. 27-28.

<sup>28</sup> LANASA, Joseph A. Rules of Origin and the Uruguay Round's..., p. 631.

<sup>29</sup> NAVARRO VARONA, Edurne. *Las reglas de origen para las mercancías...*, p. 114-115.

### C. Métodos para la determinación del origen de las mercancías

En la actualidad, los textos que armonizan las normas de origen en el comercio internacional, especialmente el *Acuerdo sobre normas de origen* de la OMC, ponen de manifiesto la existencia de tres métodos básicos bajo los cuales se puede acreditar la transformación sustancial de una mercancía: el «cambio de posición arancelaria» (CPA); el de «porcentajes *ad valorem*», y de «operación de fabricación o elaboración». El Acuerdo señala como *criterio principal* el CPA, utilizando además los criterios complementarios de valor añadido (porcentajes *ad valorem*), y de operaciones o requisitos técnicos de fabricación o elaboración (procesos técnicos).

En la mayoría de los esquemas comerciales se contemplan estas tres opciones, en ocasiones, son establecidas en las normas de origen como métodos *primarios* y suficientes; y en otras se requiere su combinación para satisfacer el origen. Podría considerarse otro métodos para determinar el origen, como el del «embalaje», siempre que resulte sustancial; o los criterios de «valor intelectual», como puede ser el caso de la creación de programas de ordenador, cuyo origen podría ser imputado al país que lo haya desarrollado; aunque el embalaje podría considerarse como un requisito técnico o proceso específico, y que el criterio intelectual puede ser considerado como un valor añadido al producto final.<sup>30</sup> Es importante señalar que, en tratados recientes como el T-MEC, incluso se establecen otros requisitos como el contenido del valor del salario respecto del valor del bien producido.

En cuanto a la objetividad, todos los métodos tienen puntos favorables y otros no tanto, difícilmente podría identificarse una norma que resulte aplicable a todos los casos («one size fit

---

<sup>30</sup> NAVARRO VARONA, Edurne. *Las reglas de origen para las mercancías...*, p. 93 y ss.

all»).<sup>31</sup> La negociación y posterior formulación de una norma de origen obedece a fines estratégico-económicos,<sup>32</sup> por lo que resulta determinante «tomar las medidas» a la realidad que se pretende reglamentar y con ello establecer con claridad cuál es el método idóneo para regular el origen de una mercancía para un sector y una industria en concreto. Basta pensar a manera de ejemplo, en que no es lo mismo idear y aplicar una norma de origen con elevados procesos técnicos, cuando se pretende un objetivo de política comercial de ayuda al desarrollo de países menos favorecidos (en esquemas comerciales «Norte-Sur») que cuando el objetivo de política comercial es hacer operativo un acuerdo comercial entre países altamente industrializados (esquema comercial «Norte-Norte»). En definitiva, se requiere identificar y conocer las características esenciales de cada método, la realidad de los distintos países y sectores productivos involucrados, así como los objetivos del instrumento de política comercial, para poder elaborar la norma de origen ciñéndose a los estándares de transparencia y predictibilidad que se señalaron en líneas anteriores.

### **a) Cambio de posición arancelaria**

Bajo el método conocido como «cambio de posición arancelaria» (CPA) también como «salto arancelario», «cambio de partida arancelaria», entre otros; una mercancía procesada o manufacturada en un país, con bienes o insumos originarios de otro país, habrá logrado una transformación sustancial, y

---

<sup>31</sup> IMAGAWA, Hiroshi; VERMULST, Edwin. The Agreement on Rules of Origin. (Ch. 15). En: MACRORY, Patrick F.J.; APPLETON, Arthur E.; PLUMMER, Michael G. (Eds.). The World Trade Organization: Legal, Economic and Political Analysis. Vol. 1. New York: Springer, 2005, p. 609.

<sup>32</sup> WITKER, Jorge. *Las reglas de origen en el comercio internacional...*, p. 4.

por ende, podrá ser considerado como artículo originario del lugar en donde se lleva a cabo el proceso, siempre que exista un cambio «suficiente» en la clasificación arancelaria de la mercancía importada respecto de la mercancía final. El criterio del CPA se sustenta en la existencia de un sistema de clasificación común a las Partes, como el *Sistema armonizado para la descripción y clasificación de mercancías* (SA o Sistema Armonizado), que será analizado en breve. De esta forma, el «salto» se puede producir a nivel de capítulos (dos dígitos), partidas (cuatro dígitos), subpartidas (seis dígitos), o incluso fracción (ocho a diez dígitos); considerándose originaria la mercancía el producto final se ubica en una clasificación distinta a la de los insumos y materiales intermedios que han sido importados.

Dentro de las ventajas que brinda el uso del criterio CPA es que, una vez que la norma ha sido confeccionada, señalando en la redacción cuál es el cambio de clasificación que deberá producirse, es un método claro y objetivo. La claridad variará en función de la descripción que se haga en la propia norma, por ejemplo, para establecer la transformación acreditada por el cambio de la subpartida «X» a la partida «Y». La objetividad se deriva del apoyo en el Sistema Armonizado, puesto que es un sistema de referencia de gran utilidad para la determinación del origen, debido a que está organizado por divisiones y jerarquías, permitiendo señalar los cambios de manera precisa. Para aplicar el CPA, se requiere aplicar correctamente el Sistema Armonizado, cosa que no es sencilla para una persona carente de la formación técnica para semejante cometido. De hecho, suelen ser las grandes empresas las que cuentan con personal especializado en este tipo de menesteres. No obstante, una vez que el agente económico o el funcionario se ha familiarizado con el manejo del Sistema Armonizado, puede determinar con certeza si un producto ha realizado o no un «salto arancelario», y si ese cambio es suficiente conforme a la norma para adquirir el origen. Por todo ello, el CPA puede ser un método claro, objetivo y previsible.

La principal debilidad del CPA es la carencia de una regla general que delimite el cómo establecer el origen, es decir, cómo determinar el «tamaño del salto» que tiene que sufrir la mercancía en las posiciones de clasificación arancelaria para poder ser considerada como sustancialmente transformada.<sup>33</sup> Al no existir un referente general, los cambios en la posición arancelaria se fijan de manera arbitraria, o en el mejor de los casos, de manera negociada. Hay que puntualizar que el proceso de adopción de los textos de las normas de origen no está al margen de presiones de parte de intereses económicos y políticos. Dichas presiones suelen «capturar» la norma y reflejarse en el grado de libertad comercial o de restricción que se genera con la misma. En función de las transformaciones que suponga el cambio de clasificación, el requisito del origen será más o menos restrictivo. Otro aspecto a tomar en consideración es que este método fomenta el comercio intra-empresa, por lo que puede favorecer a la consolidación de esquemas de producción comercial basados en la maquila o en la subcontratación.<sup>34</sup> En mayor medida, la clasificación de las mercancías se realiza de una manera uniforme, sin embargo, pueden existir situaciones que lleven a la interpretación diversa en los criterios de clasificación. En esos casos, pueden existir problemas para el uso del CPA resultantes de criterios

---

<sup>33</sup> PALMETER, David N. Pacific Regional Trade Liberalization..., p. 49-62.

<sup>34</sup> Este método fomenta la exportación de bienes con bajo o nulo contenido regional «[d]e 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.» WITKER, Jorge. *Las reglas de origen en el comercio...*, p. 5.

divergentes sobre el cambio de posición de la mercancía dentro de la clasificación arancelaria.<sup>35</sup>

Otras debilidades del método se desprenden de la propia estructura del SA, toda vez que este instrumento no fue destinado en principio para determinar el origen de las mercancías, por lo que en ciertas situaciones el sistema no resulta óptimo derivando en resultados no deseados,<sup>36</sup> como el caso de productos finales que tienen la misma clasificación que sus componentes, por lo que la transformación no implicaría un cambio de partida. Además, otra cuestión para tener en cuenta en la aplicación del CPA es la «puesta al día» del SA. Con la globalización y el avance tecnológico, día con día surjan nuevas mercancías que requieren ser clasificadas a la vez que otras requieren una reclasificación. Esta de actualización del sistema incide directamente en la correcta aplicación de criterio CPA, ya que se requiere determinar tanto la *clasificación de origen* como la de *destino* (*vgr.*, de la subpartida «X» a la partida «Y») una vez realizada la transformación. En ocasiones, el Sistema Armonizado resulta insuficiente y hay que ha-

---

<sup>35</sup> Es importante adelantar, que existe el *Comité del Sistema Armonizado*, auspiciado por la OMA, que se encarga de la interpretación uniforme en la clasificación de mercancías y resuelve disputas entre administraciones. Los problemas de interpretación pueden surgir en virtud de que los distintos aranceles de los países pueden contener clasificaciones divergentes entre sí, ya sea en su elaboración o por el criterio que utiliza la administración en la clasificación; además, hay países (aunque son la minoría) que no cuentan con un sistema de clasificación; lo que puede llegar a complicar el proceso de la clasificación de la mercancía.

<sup>36</sup> VERMULST, Edwin A. *Rules of Origin as Commercial Policy Instruments?*..., p. 449; NAVARRO VARONA, Eurne. *Rules of Origin in the GATT*. (Chap. 7). En: VERMULST, Edwin; WAER, Paul; BURGEOIS, Jaques. (Eds). *Rules of Origin in International Trade: A Comparative Study*. Michigan: University of Michigan Press, 1994, p. 377-378.

cer precisiones, como en aquellos casos en que los procesos de producción no impliquen un cambio de partida arancelaria, toda vez que tanto el producto intermedio como el final tienen la misma clasificación. Al igual, hay ocasiones en que cambios menores suponen una diferente clasificación; es por ello que se tienen que realizar puntualizaciones, generalmente a través de anexos, sobre la norma de origen basada en el CPA, como al tratarse la distinción entre ensamblajes simples y complejos. La negociación de normas de origen basadas en CPA implica un alto conocimiento sobre la estructura productiva del país en cuestión, así como perspectiva sobre los efectos potenciales que la apertura o restricción puede generar.

No obstante los problemas que se derivan de la aplicación del CPA y la facilidad con la que puede ser capturado por intereses concretos, es uno de los métodos más prácticos y objetivos para determinar el origen, y por ello, va adquiriendo mayor fuerza a nivel internacional y se está constituyendo como el método principal para la determinación del origen.<sup>37</sup> Algunas de las desventajas del CPA se pueden matizar a través de excepciones que flexibilicen el sistema (*vgr.*, señalando supuestos en los cuales, no obstante que no hay un cambio suficiente en el SA, se otorga el origen; y casos en los cuales, existiendo CPA, no será suficiente para otorgar origen); de igual manera, algunos de los problemas de interpretación se pueden solventar si se posibilita en el régimen que algún método adicional se aplica de manera conjunta, subsidiaria o residual.

---

<sup>37</sup> Como se señaló anteriormente, es el método propuesto como principal el Acuerdo sobre normas de origen de la OMC; y se utiliza en la mayoría de los acuerdos comerciales.

## i. Referencia al Sistema Armonizado

Como ha quedado establecido en líneas anteriores, para la aplicación del CPA se requiere de un sistema de clasificación de mercancías que sirva como referencia. Hasta hace relativamente poco tiempo, cada país mantenía criterios y sistemas propios sobre la clasificación de las mercancías, lo que a nivel internacional generaba múltiples y divergentes mecanismos de clasificación, situación que a la postre dificultaba el comercio. A través de lo que se conoce como el *Convenio del Sistema armonizado* de 1983 (Convenio SA),<sup>38</sup> se logró con éxito la armonización internacional de los mecanismos de clasificación de mercancías. Este sistema creado para atender a propósitos comerciales múltiples,<sup>39</sup> es ampliamente aplicado en los aranceles aduaneros y en las nomenclaturas de estadísticas comerciales de la gran mayoría de países. En el sistema GATT-OMC, se ha utilizado como la referencia en base a la cual los Miembros realizan el desarme arancelario. Este mecanismo de clasificación es seguido por la mayoría de los países y gran parte del comercio mundial se vale del Sistema Armonizado. Estas razones llevan afirmar que el Convenio del SA es uno de los

---

<sup>38</sup> *Convenio Internacional sobre el Sistema Armonizado de Designación y de Codificación de Mercancías*, firmado en Bruselas el 14 de junio de 1983, cuyo vigencia inició el primero de enero de 1988. El Convenio SA se negoció bajo los auspicios de la Consejo de Cooperación Aduanera (CCA), ahora Organización Mundial de Aduanas (OMA) de la cual México es parte, DOF 2.5.1988.

<sup>39</sup> El *Preámbulo* del Convenio SA señala que dicho instrumento obedece al deseo de facilitar el comercio internacional; facilitar el análisis estadístico del comercio internacional; reducir los gastos derivados de la clasificación de las mercancías; facilitar la estandarización de los documentos comerciales y la transmisión de información, entre otras.

instrumentos jurídicos de comercio internacional más utilizado y el de mayor éxito del mundo.<sup>40</sup>

El Convenio SA incorpora un *Anexo* en el que se contempla la nomenclatura adoptada. La clasificación se conforma de cerca de cinco mil «productos básicos» (*commodity groups*) identificados por un código de seis dígitos, estructurados de manera lógica y jerárquica, que se completa con reglas de interpretación para garantizar la clasificación uniforme de las mercancías. Comprende, de manera descendente: *secciones, capítulos, partidas, subpartidas*.<sup>41</sup> El nivel más bajo de clasificación

---

<sup>40</sup> ASAKURA, Hironori. *The Harmonized System and Rules of Origin*. En: *JTW*, Aug. 1993, Vol. 27, N° 4, p. 8. El mismo autor apunta, que el nivel más bajo de clasificación del SA está establecido en seis dígitos, constantemente se considera al SA como un sistema de «seis dígitos», sin embargo, el SA es un sistema de «cuatro dígitos», ya que una mercancía nunca podría clasificarse directamente en el nivel más bajo; y sólo podría hacerse una vez establecido su clasificación de cuatro dígitos.

<sup>41</sup> En total existen 5.018 categorías para la clasificación de mercancías, divididas de la siguiente forma: 21 secciones, 96 capítulos, 1.241 partidas, divididas por sectores industriales; a su vez, del total de las partidas, 930 se subdividen en 2.449 subpartidas. Esta estructura fue principalmente heredada de la *Nomenclatura de Ginebra* (antecesor de la *International Customs Tariff Nomenclature*, expedida por la Liga de las Naciones, en 1931); la *Nomenclatura del Grupo de Estudio de la Unión Europea de Aduanas*, así como por la *Nomenclatura de Bruselas (Brussels Tariff Nomenclature)*, establecida por la Convención internacional de 1950) o por la nomenclatura del *Consejo de Cooperación Aduanera* (nombre dado a la nomenclatura de Bruselas en los años setenta). Para la estructura bajo el nivel de partida y subpartida, en el Convenio del SA se tomó en consideración diversos sistemas de clasificación. Pero es importante notar que el sistema de encabezados de cuatro dígitos del SA se basa en la versión de CCA, y las subpartidas se basan en la *Standard Internacional Trade Classification*. ASAKURA, Hironori. *The Harmonized System...*, p. 5-21; NAVARRO VARONA, Edurne. *Las reglas de origen...*, p. 115 y ss.

del Sistema está establecido en seis dígitos, por lo que constantemente se le considera como un sistema de «seis dígitos», sin embargo, en realidad es un sistema de «cuatro dígitos», ya que una mercancía nunca podría clasificarse directamente en el nivel más bajo, sino a nivel de cuatro dígitos.<sup>42</sup>

Las Partes contratantes del Convenio SA se obligan a aplicar las bases armonizadas en la creación de su nomenclatura arancelaria y estadística. Para garantizar la armonización, no se podrán modificar las partidas ni las subpartidas, tampoco los códigos numéricos establecidos por el Sistema Armonizado; además, habrán de aplicarse las reglas de interpretación del sistema, así como las diversas notas sobre secciones y capítulos. Aunque no se pueden modificar las subdivisiones existentes, el art. 3 del Convenio permite realizar clasificaciones por debajo del nivel de seis dígitos. Así, muchos países y grupos de países añaden, al nivel básico, dígitos que les permite controlar las mercancías a distintos niveles, como puede ser para efectos de control estadístico de los flujos comerciales.

Para aplicar el Convenio SA se prevé la creación de un *Comité del Sistema Armonizado*, que funciona conjuntamente con un *Consejo* (integrado en la OMA). Cada una de las Partes contratantes se ve representada en el organismo, y adoptan decisiones mediante el voto, teniendo el mismo valor todos los votos. Las zonas de integración económica sólo representaran un voto. Dentro de sus funciones, el Comité propone enmiendas a la Convención; se asegura de la uniformidad en la interpretación; prepara información sobre cuestiones relativas a la clasificación de mercancías dentro del SA; y se ocupa de la actualización del SA, tomando en cuenta el avance de las tecnologías y de la ciencia (art. 7 Convenio SA). Por su parte, el Consejo se ocupará de revisar las propuestas de reforma y

---

<sup>42</sup> ASAKURA, Hironori. *The Harmonized System...*, p. 5-21.

adición que realice el Comité, además de aprobar las notas explicativas y las opciones de clasificación, a fin de garantizar la uniformidad. Para la solución de posibles conflictos derivados de las decisiones de clasificación, se establece un procedimiento de resolución de conflictos, mismo que inicia con una serie de consultas, de no ser suficiente para solventar el problema se envía el expediente al Comité, quien se encarga de formular recomendaciones. Si las Partes concernientes así lo establecen, pueden constreñirse a la resolución propuesta por el Comité (art. 10 Convenio SA).

La puesta al día del Sistema Armonizado guarda relación con el avance tecnológico y productivo, pero también, con el consenso político; es por esto que la actualización es constante, ardua, y se va concretando cada cinco años.<sup>43</sup> La actualización es especialmente dificultosa tratándose del SA debido al vertiginoso avance tecnológico y la constante aparición de nuevas mercancías o modificación de las ya existentes, lo que conlleva una constante necesidad de creación de nuevas clasificaciones o la reclasificación de las mercancías ya existentes. Como ejemplo de lo anterior, pensemos en los teléfonos, que pasaron a ser celulares, agendas o incluso ya computadoras en sí mismos. Si bien la actualización no es privativa sólo del Sistema Armonizado, sino

---

<sup>43</sup> A la pregunta: «¿Por qué no se actualiza más a menudo para satisfacer las demandas del comercio? La OMA contesta: «el Sistema Armonizado se enmienda cada 5 años. Existen varias razones y, francamente, intereses encontrados.» Las propuestas para modificación llevan varios años de deliberación ante el Comité y consultas entre las Partes. Por lo tanto, el Comité SA y la Secretaría necesitan varios años para revisar el SA, mientras que los Miembros necesitan tiempo para las negociaciones de la OMC, los procedimientos jurídicos locales, la traducción en varios lenguajes, etc. ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS. *Frequently Asked Questions about the Harmonized System*, [acceso: 20.01.2022], formato html, [http://www.wcoomd.org/En/topics/nomenclature/overview/harmonized\\_system\\_faq.aspx#q11](http://www.wcoomd.org/En/topics/nomenclature/overview/harmonized_system_faq.aspx#q11) .

que aplica a cualquier ley o reglamento,<sup>44</sup> se prevé que por las decisiones técnicas y la negociación política de los resultados de clasificación se continúe en el rezago de la puesta al día frente al vertiginoso avance tecnológico.

## b) Porcentajes *ad valorem*

Cuando dos o más países intervienen en la elaboración de una mercancía, a efectos de determinar cuál es la transformación sustancial, y por lo tanto la que es susceptible de otorgar origen, se puede utilizar un criterio económico en el que se exige un determinado contenido de valor añadido en el proceso o manufactura. El método al cual se ha hecho referencia como de «porcentajes *ad valorem*», también conocido como «contenido de valor local», criterio del «valor añadido», criterio «económico»; establece el grado de transformación que requiere un producto para ser considerado originario del lugar en el cual se lleva a cabo el proceso. Para ello se toma en cuenta porcentajes mínimos o máximos de materias o procesos, que deberán de llevarse a cabo en un territorio, a fin de otorgarle un valor añadido local o regional al producto final.

El método de los porcentajes de valor, se puede utilizar como criterio principal y único, o también como complementario, especialmente para el CPA.<sup>45</sup> De hecho, son pocos los

---

<sup>44</sup> ASAKURA, Hironori. *The Harmonized System...*, p. 11.

<sup>45</sup> PALMETER, David. *Pacific Regional Trade Liberalization...*, p. 54. En la UE, el *criterio económico* se ha considerado como subsidiario; sin embargo, en casos en que el valor añadido represente un porcentaje muy alto respecto del producto final, puede llegar a ser considerado como criterio único y suficiente. Al respecto: NAVARRO VARONA, Edurne. *Las reglas de origen para las mercancías...*, p. 102 y ss. Toda vez que hay procesos de transformación, así como operaciones de ensamblaje que no llegan a ser consideradas como un

países que basan sus acuerdos comerciales totalmente en este tipo de normas.<sup>46</sup> Este método, generalmente se expresa en términos positivos, es decir, señalando el porcentaje requerido de valor añadido para considerar como una transformación susceptible de conferir origen al producto, pero también hay normas que se formulan en sentido negativo, señalando toques de valor que no deben excederse. Su objetivo es garantizar que el beneficio comercial otorgado entre los países beneficiarios repercuta favorablemente a éstos, mediante la atracción de procesos productivos hacia el territorio comercial en cuestión y la exclusión de tales beneficios a los países no participantes.

Para determinar los porcentajes de valor, se puede recurrir a tres métodos:<sup>47</sup> A) El «cálculo de los bienes importados», que establece un techo al uso de bienes no originarios a través de un porcentaje máximo permitido. Puede ser determinado a través del cálculo de los costos en base precio FOB o CIF de

---

cambio suficiente en el SA bajo el método CPA, se utiliza el método de porcentajes *ad valorem*.

<sup>46</sup> Casos como el de la ZLC establecida entre los países miembros de la *Asociación de Naciones del Sudeste Asiático* (conocido como AFTA), o el Acuerdo entre Nueva Zelanda y Singapur (ANZSCEP). Hasta antes de 2007, la ZLC instaurada en 1983 entre Australia y Nueva Zelanda (*Australia New Zealand Closer Economic Relations Trade Agreement* —ANZCERTA, o simplemente CER—) basaba el origen de los productos en un requisito de valor del orden del 50 por ciento de contenido; sin embargo, a partir del 1° de enero de 2007, se incluyó el CPA, para poder hacer compatible con las normas de origen de otros acuerdos en el afán de reducir costes y facilitar la administración del sistema. AUSTRALIA FTA AGREEMENTNS. *Australia New Zealand Closer Economic Relations Trade Agreement* [en línea], [acceso: 24.04.2020], formato htm, <http://www.fta.gov.au/Default.aspx?FolderID=284>.

<sup>47</sup> IMAGAWA, Hiroshi; VERMULST, Edwin. *The Agreement on Rules of Origin...*, p. 605-607.

todos los bienes no originarios.<sup>48</sup> B) El «cálculo del valor de las partes», mediante la determinación de que ciertas partes alcanzan o no un determinado porcentaje del valor total de las partes. C) El «contenido doméstico», en base al cual se exige un mínimo de contenido local en el valor añadido ocurrido en el último país que transformó la mercancía. Para aplicar este método, es necesario analizar los costos de producción. Este último concepto se integra por los costos de manufactura y costos generales; a su vez, los costos generales se forman de los costos de los materiales,<sup>49</sup> costos de mano de obra<sup>50</sup> y costos de manufactura.<sup>51</sup> Los países generalmente utilizan una base CIF o FOB

---

<sup>48</sup> Derivada de la necesidad de seguridad jurídica en los intercambios mercantiles internacionales, han surgido los INCOTERMS, términos comerciales que regulan y ayudan a interpretar el alcance de las obligaciones comerciales relativas a la entrega de un producto y la transmisión del riesgo en las transacciones comerciales. Basta entonces que el agente económico haga referencia a unas siglas o palabras estándar (en inglés, francés, o español) para que toda una cláusula quede incorporada al contrato. PERALES VISCASILLAS, Pilar. Incoterms 2000. Iustel [en línea]. Madrid: 2001-202 [3.01.2021]. RI §910589. Disponible en: [www.uc3m.es](http://www.uc3m.es), Madrid, España. ISBN 84-96440-84-2.

<sup>49</sup> El costo de los materiales se refiere a el precio de compra de las partes, componentes y semejantes. El porcentaje se calcula sobre cantidades máximas de partes importadas o mínimos exigidos de contenido regional. La cuestión a considerar es en qué nivel se deben valorar las partes importadas, sea EXW, FOB, CIF, puesto que a cada nivel existe un precio mayor, y por lo tanto hace más difícil el cumplimiento del requisito. El *Convenio de Kyoto*, en la Recomendación 5, promueve el uso del precio EXW.

<sup>50</sup> Comprende todos los costos directos relacionados con la mano de obra, asociados a la producción de la mercancía, tales como sueldos, horas extraordinarias, gastos de seguridad social, etc.

<sup>51</sup> Se incluyen todos los gastos indirectos necesarios para la producción de la mercancía, tales como la supervisión, depreciación, energía, mantenimiento y reparaciones, costos financieros.

para determinar el valor de los bienes no originarios, mientras que para los originarios, se utiliza la base EXW. Los anteriores conceptos, junto con los gastos generales conforman la «asignación de costos completa» («*fully allocate cost*»). Mientras que la asignación de costos completa más el beneficio, da como resultado el «precio de venta». El contenido doméstico requiere realizar el cálculo del valor de las operaciones llevadas a cabo sobre los materiales, y el porcentaje que representan respecto al producto final.

Dentro de las principales ventajas que ofrece este método, se encuentran que la norma puede ser redactada de manera sencilla, lo que conlleva una fácil lectura y comprensión, permitiéndose con esto claridad y objetividad en su uso. Sin embargo, las dificultades se encuentran en las operaciones contables que se requieren llevar a cabo para acreditar el cumplimiento, mismas que pueden elevar considerablemente el costo de acreditar el origen.<sup>52</sup> Además, existen diversas causas (algunas aleatorias, otras controlables) que pueden llegar a afectar al valor de la mercancía final, con la consecuente disminución de certidumbre jurídica y capacidad de previsión que la norma de origen basada en el valor añadido debe contener. Dentro de las causas que afectan al valor, se encuentran la variación del precio por fluctuaciones monetarias, la oscilación del precio de materiales e insumos o del coste del transporte, así como la existencia de divergencias en el método de cálculo

---

<sup>52</sup> Por ejemplo, en la producción de mercancías muy complejas (como ordenadores o vehículos automotores), en las que convergen multiplicidad de materiales y procesos técnicos de orígenes diversos, se requeriría mantener un sistema contable de auditoría que permita identificar con certeza y rapidez el valor de cada uno de los componentes o de los procesos que se añaden. Esto supone un aumento en el coste administrativo y económico en el cumplimiento de la norma.

del precio.<sup>53</sup> También puede suponer problemas de aplicación del método la dificultad en el control de operaciones comerciales entre *agentes económicos relacionados*,<sup>54</sup> puesto que se podrían acordar *precios de transferencia*<sup>55</sup> a fin de lograr un origen en concreto. Es importante hacer mención, que con el objetivo de lidiar con los inconvenientes que afectan la fijación del valor, en el sistema GATT-OMC se ha logrado la elaboración de un *Código de valoración en aduana de las mercancías*, al que haré referencia más adelante.

Como desventaja, hay que señalar que los topes máximos y mínimos de porcentaje establecidos en este método, se fijan de manera arbitraria; y en su delimitación, pueden verse reflejados intereses de los sectores comerciales o industriales, así como las políticas comerciales. Por ello, este método resulta altamente susceptible de ser «capturado» por intereses privados y ser utilizado por los Estados con el objetivo de crear situaciones competitivas falsas, cuyo efecto puede ser la distorsión comercial y el desvío de inversiones, afectando con ello a la eficiencia económica en los procesos de producción.

Cuando el método se utiliza para acrecentar el efecto económico de las normas de origen, resulta poco neutral. El grado de restricción o apertura generado con las normas variará

---

<sup>53</sup> Mientras más se tarde dentro del proceso de transformación en calcular el precio del producto, más difícil será que cumpla con el requisito del valor, a menos que se incluyan otros conceptos, como puede ser el transporte. LANASA, Joseph A. Rules of Origin and the Uruguay Round's..., p. 631-633.

<sup>54</sup> Organizaciones comerciales integradas de manera vertical u horizontal; o personas físicas con vínculos familiares o lazos administrativos comunes, sea por relaciones jerárquicas en un grupo corporativo o similar.

<sup>55</sup> A fin de que no suceda esto, normalmente se requiere que las partes acrediten que el precio es similar a operaciones análogas. LANASA, Joseph A. Rules of Origin and the Uruguay Round's..., p. 631-633.

en función de los umbrales máximos y mínimos establecidos. Se ha mencionado que una norma de origen basada en valor añadido, será restrictiva si requiere un contenido local de alrededor del 60 por ciento del total del valor de la mercancía final.<sup>56</sup> Es importante tomar en consideración que este método puede resultar poco flexible en situaciones límite; por ejemplo, cuando un producto tiene en efecto un 28,99 por ciento de contenido local, y la norma establece un 30 por ciento, la norma resulta rígida. Además, su uso arbitrario puede tener un como repercusión el castigo a las operaciones que producen con un bajo costo económico, en detrimento de las industrias eficientes y en especial de PVD, cuya ventaja competitiva suele los bajos costos de materia prima y mano de obra. En este sentido y debido a las divergencias en cuanto al valor de la mano de obra, un día de labor de un trabajador suizo puede hacer que el proceso adquiera el valor económico suficiente para que la mercancía pueda superar el umbral del requisito, mientras que la misma labor realizada por un trabajador subsahariano, no sería suficiente para otorgar el valor suficiente a la transformación, debido a su bajo aporte económico.<sup>57</sup>

Por otra parte, a fin de acreditar el valor de los insumos y procesos llevados a cabo en las mercancías, se requiere que los agentes económicos almacenen la información sobre todos las materias y procesos que se llevan a cabo en los productos; situación que no es sencilla y que además suele ser costosa y administrativamente compleja. En lo que respecta a las autoridades, la verificación del porcentaje de valor en las mercancías

---

<sup>56</sup> Al respect, STEPHENSON, Sherry M.; JAMES, William E. Rules of Origin and the Asia-Pacific Economic Co-operation..., p. 86.

<sup>57</sup> FORRESTER, Ian S. EEC Customs Law: Rules of Origin and Preferential Duty Treatment – Part One. En: *Eur. L. Rev.*, 1980, Vol. 5, p. 176.

implica realizar complejas auditorías sobre el cumplimiento de normas con cierto margen de discrecionalidad.

### **i. Referencia al Acuerdo sobre Valoración en aduana de las mercancías de la OMC**

Al igual que la clasificación y el origen de las mercancías, el cálculo del valor de una mercancía es uno de los problemas aduaneros se presentan en el tráfico en frontera.<sup>58</sup> En función del valor que se le asigne al producto, se pueden desplegar una serie de consecuencias arancelarias; dentro de las más importantes están la de aplicar las «aranceles *ad valorem*», además de la constitución de la base imponible para la liquidación del arancel aduanero. La valoración también sirve como elemento esencial para la elaboración de las estadísticas comerciales, el monitoreo de las restricciones cuantitativas, la concesión de preferencias arancelarias, la recolección de impuestos locales, entre otras. Ante la divergencia de métodos utilizados por los distintos países para el cálculo del valor, se buscó armonizar a nivel internacional los criterios de valuación, a fin de que exista una aplicación objetiva, uniforme, neutra, que evite el empleo arbitrario y ficticio de la valoración de la mercancía.

Por ello, en el seno del sistema GATT-OMC, se firmó el *Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio de 1994* (conocido como «Acuerdo

---

<sup>58</sup> En general, sobre el tema de la *valoración*, WITKER, Jorge. Reglas de origen y procedimientos aduanales. En: WITKER, Jorge. (Coord.). *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte: Análisis, diagnóstico y propuestas jurídicas. (Tomo I)*. México, D.F.: IJ, UNAM, 1993, p. 131-157, [acceso: 23.01.2021], formato pdf, <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/10022>.

sobre valoración en aduana» o «Código de valoración»).<sup>59</sup> Este Acuerdo, instituye una serie de reglas para la valoración que amplían y dan más precisión a las normas establecidas en el GATT original. Se establece en el Acuerdo una serie de criterios (uno principal, varios subsidiarios y uno residual), jerárquicamente relacionados, a los cuales recurrir para la valoración de la mercancía, los cuales se abordan a continuación.

- a. «Criterio principal». Como criterio básico para el cálculo, el art. 1 del Acuerdo establece el valor de transacción (VT), entendido como el «precio pagado o por pagar para las mercancías sujetas a exportación, en el país de importación». Sobre dicho precio, se pueden realizar una serie de ajustes. Conforme al art. 15, párrafos 5 y 6 del Acuerdo, para el utilizar el VT, se tienen que presentar una serie de supuestos: 1) que no medie limitación legal alguna para la transacción; 2) que la operación no dependa de una condición o contraprestación que no pueda cuantificarse y que la relación entre el comprador y vendedor se de en términos de libre competencia; 3) que no exista un pacto o efecto por el cual se revierta la propiedad de manera directa o indirecta al vendedor; y, 4) que no exista vínculo entre las partes (que no sean partes relacionadas o vinculadas). Con estos cuatro requisitos para el uso del VT, se busca evitar influencias en el proceso de valoración del precio, considerando que en el proceso tanto el comprador como el vendedor sólo deberán estar condicionados por los elementos de la libre disposición del bien y los propios de la transacción.

---

<sup>59</sup> ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO. *Acuerdo de la Ronda Uruguay, Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio de 1994*, [en línea], [acceso: 19.05.2021], formato htm, [http://www.wto.org/spanish/docs/s/legal\\_s/20-val\\_01\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/docs/s/legal_s/20-val_01_s.htm).

Los ajustes que se realizan en el precio pagado o por pagar, son una serie de hipótesis cerradas enunciadas en el art. 8 del Acuerdo sobre valoración en aduana, que consideran aspectos soportados por el comprador y no considerados en la valoración final del precio pagado o por pagar, siendo: a) las comisiones por venta, corretaje, coste arancelario de envases, y el embalaje; b) los bienes y servicios prestados por el comprador, para la elaboración y exportación del producto, tales como materiales, herramientas moldes, ingeniería, diseños, entre otros; c) los cánones o derechos de licencia pagados o por pagar; y por último, d) el valor de cualquier parte de la mercancía que se revierta directa o indirectamente al vendedor.

En caso de que falte cualquiera de los cuatro elementos antes referidos, no se podrá utilizar el método VT. Sin embargo, el hecho de que la relación comercial se dé entre personas vinculadas, no implica *per se* la imposibilidad del uso del VT. Conforme al art. 1.2 del Acuerdo, se podrá utilizar el método siempre que se demuestre que el importador ha pactado el precio en plena libertad y basándose en criterios de mercado. A fin de determinar si el valor no es ficticio, se realiza una comparativa con el valor de mercancías «idénticas o similares» vendidas para la exportación al mismo país de importación.

- b. «Criterios subsidiarios». El Acuerdo sobre valoración en aduana prevé la aplicación de diversas reglas, concebidas de manera *jerárquica*, para el caso de que no se pueda realizar la valuación conforme al método del VT. Con ello se busca conservar la uniformidad en la valoración, pese a dejar de aplicarse el criterio principal. Se les conoce también como «valores criterio», pues sirven para la comparación del valor frente a otras mercancías o en otros mercados.

1. El primer criterio subsidiario es el de las «mercancías idénticas» (art. 2). Mediante este método, el valor en aduana se obtendrá: a través del cálculo del valor de transacción de mercancías iguales vendidas para la exportación al mismo país de importación y exportadas en el mismo momento que las mercancías objeto de valoración, o en un momento aproximado. El análisis habrá de realizarse en mercancías vendidas al mismo nivel comercial y en cantidades semejantes. Además, se tendrán en cuenta los ajustes a que se refiere el art. 8 del Acuerdo sobre valoración en aduana. En caso de resultar varios VT, se utilizará el que resulte más bajo.
2. Si aún así no se puede realizar la valoración, se tendrá que recurrir al mismo análisis, pero para «mercancías similares» (art. 3).
3. Se procederá al análisis de las mercancías idénticas o similares, a través del «método sustractivo» (*Deductive Value Method*),<sup>60</sup> basándose para ello en «el precio unitario a que se venda en esas condiciones la mayor cantidad total de las mercancías importadas o de otras mercancías importadas que sean idénticas o similares», en un momento determinado, sustrayendo comisiones y suplementos pactados o usualmente pagados, transportes, seguros, gastos conexos, derechos de aduana y gravámenes pagaderos en el país importador (art. 5).
4. Si no se puede recurrir a mercancías importadas similares o idénticas, que sean importadas en semejantes condiciones, el criterio utilizado es el del «coste de producción» (*Computed Value Method*). Se analiza el precio unitario de venta de la mayor cantidad total de las mercancías importadas, después de su transformación,

---

<sup>60</sup> Art. 5 del Acuerdo sobre valoración en aduana.

a personas del país de importación que no tengan vinculación con aquellas de quienes compren las mercancías, tomando en consideración el valor añadido (art. 6).

Es importante apuntar que, conforme al art. 4 del Acuerdo sobre valoración, el importador podría solicitar que se invierta el orden de aplicación de los dos últimos criterios, a fin de recurrir primero al método del coste de producción para atender posteriormente al sustractivo.

- c. «Criterio residual». Cuando ningún otro criterio resulta aplicable, el último recurso es el «método residual» (*Fallback Method*). Bajo este, el valor en aduana se calculará conforme a «criterios razonables» que sean compatibles con los principios del GATT, y conforme a los datos disponibles del país de importación (art. 7). En ningún caso servirán como base para el cálculo del valor: el precio de venta en el país de importación de mercancías producidas en el país; cualquier sistema que presuponga la aceptación, a efectos de valoración aduanera, del método más alto posible; el precio de mercancías en el mercado nacional del país exportador; cualquier costo de producción distinto de los valores reconstruidos que se hayan determinado para mercancías idénticas o similares de conformidad con lo dispuesto en el art. 6 del Acuerdo; el precio de mercancías vendidas para exportación a un país distinto del país de importación; los valores en aduana mínimos; ni los valores arbitrarios o ficticios.

Cabe hacer mención, que los métodos de comparación del valor en aduana o «valores criterio», «...sólo se utilizan con fines de comparación, es decir, los mismos no sustituirán, en ningún caso, el valor de transacción declarado, ya que la aduana lo que hace es utilizarlos como

base para decidir si acepta o no el precio facturado por el vendedor o comprador.»<sup>61</sup>

### **c) Operación de fabricación o elaboración**

En las normas de origen basadas en determinadas «operaciones de fabricación o elaboración» o «procesos técnicos», una mercancía en la cual intervienen dos o más países en su elaboración adquirirá el origen de aquel país en el que se haya llevado a cabo la transformación o proceso específico señalado por la norma.

En la elaboración de las normas de origen basadas en este método se utilizan listas generales que describen para cada producto en concreto o grupos de productos, así como los procesos técnicos o de manufactura que se consideran como suficientes para otorgar origen. La norma se formula de manera positiva, señalando las operaciones que confieren origen, pero también se ha enunciado de manera negativa, señalando aquellos procesos que no otorgan origen. En el contexto multilateral y preferencial se tiende a evitar la utilización de formulaciones negativas a excepción de que sirvan para clarificar el contenido de una norma expresada de manera positiva o en aquellos casos particulares en los cuales no resulte necesaria una determinación positiva.

Se espera que la norma basada en procesos técnicos sea sencilla en su redacción, y por lo tanto, objetiva y clara; sin embargo, para su conformación requiere de conocimientos precisos sobre los procesos comprendidos. Por dende, un agente económico o una autoridad administrativa familiarizada con la jerga técnica adecuada y con conocimiento de los procesos podrá

---

<sup>61</sup> WITKER, Jorge. Reglas de origen y procedimientos..., p. 144.

encontrarla como de uso accesible.<sup>62</sup> Por otro lado, esta regla tiene la desventaja de que la elaboración de listas de todos los procesos técnicos-productivos es una tarea ardua y muy complicada. Además, para que las listas sean realmente operativas y reflejen los procesos que se consideran como generadores de origen, deberán estar siempre actualizadas y puestas al día con el avance tecnológico e industrial, situación que se presenta ardua y complicada. Desde el punto de vista del control en el cumplimiento de la norma, no resulta sencillo verificar la información suministrada en cuanto al cumplimiento de los procedimientos requeridos en países terceros.

Sin duda, uno de los principales inconvenientes en la utilización del método es su fácil «captura» por intereses económicos y a favor de intereses locales, en detrimento de la objetividad y neutralidad deseada.<sup>63</sup> La información utilizada en la

---

<sup>62</sup> De hecho, la *International Trade Commission* después de analizar los métodos para determinar el origen existentes en la legislación estadounidense, propuso en 1987 el uso del método «procesos técnicos» para armonizar las normas de origen. Según la Comisión, el origen sería otorgado al país en el cual se realizó la última operación significativa, aunque no necesariamente la más significativa. Considerando esto así, puesto que el último país que interviene generalmente es el que tiene en mayor interés económico en el producto. La norma sería entonces, «la más clara, precisa y objetiva», ya que serían enumerados los procesos y serían de fácil identificación por las autoridades aduaneras.

<sup>63</sup> Al analizar las conclusiones a las que llega la USITC en el informe de 1987, en las cuales se decantan por el uso del método de «procesos técnicos», PALMETER critica que la Comisión no se hubiese percatado de la posibilidad de que la descripción de los procesos pueda ser utilizada para satisfacer intereses locales. PALMETER, David N. Book Review: Standardization of Rules of Origin, U.S. International Trade Commission, Washington, D.C., 1987; *The Impact of Rules of Origin on U.S. Imports and Exports*, U.S. International Trade Commission, 1985. En: *Journal of World Trade Law*, 1987, Vol. 21, N° 11, p. 97-99.

confección de las normas de origen normalmente provendrá de los agentes económicos, por ser éstos quienes son capaces de describir con mayor precisión los procesos productivos que sufren sus mercancías; por lo tanto, no es inusual que este tipo de normas de origen sea un fiel reflejo de los intereses económicos y comerciales de los sectores que suministran la información. Además, por la propia especificidad de los procesos que se describen en las normas de origen, las administraciones estatales pueden, con relativa facilidad, crear normas de origen arbitrarias, «hechas a la medida», con el fin de proteger una industria o sector industrial en concreto frente a la competencia del mercado o para hacer operativa una disposición comercial en contra de una producción en concreto. En esta tesitura, basta hacer referencia a las normas de origen dictadas por la entonces Comunidad Europea para los circuitos integrados en la década de los años ochenta, muy criticadas por haber sido confeccionadas a la carta y con el objetivo de contrarrestar la producción asiática y atraer procesos productivos a Europa.

El grado de restricción o libertad comercial que permite la norma basada en procesos técnicos será totalmente arbitrario, puesto que dependerá de la cantidad de procesos que se requieran y la complejidad técnica o costo económico de los mismos. Este tipo de norma se negocia producto por producto. Además, es importante tomar en cuenta que en la negociación plurilateral de normas de origen basadas en procesos técnicos no existe una base descriptiva (como podría ser el caso del SA), por lo que la ausencia de un criterio común sobre los procesos productivos susceptibles de conferir origen dificultaría la negociación de las normas.<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> PALMETER, David N. *Pacific Regional Trade Liberalization...*, p. 55.

#### **d) Otros criterios**

Dentro de otros criterios que se pueden tomar en consideración en conjugación con las técnicas ya descritas de otorgar el origen, se encuentran requisitos de valor respecto de la aportación del salario en los procesos productivos. Recientemente, en la negociación de las normas del T-MEC, y como respuesta a críticas de un dumping social, el régimen del origen para determinados vehículos norteamericanos procesados en México está vinculado de manera directa con el valor del salario de los trabajadores que intervienen en los procesos. Este criterio se puede identificar como Valor de Contenido Laboral, y como tal, implica la obligación de generar valor agregado al producto en zonas de alto salario. Se trata de una norma en transición que será definitiva hasta 2023, bajo el artículo 4-B, regla 7-1, que requiere un valor agregado a vehículos ligeros del 40% y 45% de camiones, donde se ofrezcan salarios superiores a 16 dólares por hora.

### **3. ELEMENTOS DE «CIRCUNSCRIPCIÓN»: TERRITORIALIDAD Y TRANSPORTE DIRECTO**

En virtud del principio de «territorialidad» la mercancía deberá ser transformada o elaborada dentro del territorio de los socios comerciales, para quedar sujeta a las disposiciones de origen. Esto es especialmente importante en los ACR en los cuales los países se constituyen un solo territorio a efectos comerciales. El objetivo de este principio es doble, por una parte, garantizar que las transformaciones sólo se lleven a cabo en el territorio de los países involucrados asegurando con ello que las preferencias otorgadas sólo puedan ser recibidas por los países beneficiarios; y por otra, evitar las acciones tendientes a

la evasión fraudulenta de la aplicación de las normas jurídicas que regulan la relación comercial.<sup>65</sup>

Debido a la especialización en la producción, muchas mercancías cuentan con materiales añadidos no originarios o con procesos llevados a cabo en el exterior, situación que se ve reflejada en la mayoría de la legislación que regula el origen. En función a esta realidad, se permiten algunas excepciones a la exigencia de territorialidad, tales como la «regla general de tolerancia» o la «acumulación del origen», que suponen una flexibilización de la aplicación del requisito. Es importante anotar que, en la mayoría de los casos, la derogación del principio de territorialidad no suele aplicarse a algunos tipos de productos, como los textiles (Capítulos 50 a 63 del SA), ni tampoco a productos que se beneficien de la derogación y de la *regla general de tolerancia* al mismo tiempo.

El principio de territorialidad guarda relación con el de «transporte directo». En el entendido de que una mercancía preferencial abandona el territorio comercial de los socios y es posteriormente reimportada al mismo, para mantener el origen preferencial deberá probarse que no ha existido transformación alguna, y que, en caso de haber sido transformada en un tercer país, que dicha transformación no es susceptible de otorgar origen (sea por tratarse de una operación calificada como «simple» –como un simple embalaje, la conservación del producto, entre otras–, o por no exceder los límites de tolerancia establecidos). En caso de incumplimiento del requisito, sin que medie justificación válida, los procesos llevados a cabo o materiales añadidos a la mercancía final no serán considerados como domésticos, sino que serán tratados como no originarios, pudiendo tener consecuencias en la determinación del origen del producto final.

---

<sup>65</sup> PRIESS, Hans-Joachim; PETHKE, Ralph. The Pan-European Rules of Origin: The Beginning of a New Era in European Free Trade. En: *CMLR*, 1997, N° 34, p. 786-787.

Por su parte, el requisito del «transporte directo» supone que las mercancías producidas o transformadas en la zona, sólo podrán circular dentro del territorio constituido por los países participantes del acuerdo. Este requisito existente en los ACR tiene el objetivo principal de servir como instrumento para controlar que las mercancías que salen de un país participante sean las mismas que llegan a otro país socio. Con el requisito se busca garantizar que las mercancías no sufran transformaciones susceptibles de otorgar origen a lo largo del traslado o que sean intercambiadas por otras mercancías no originarias, y que se reclame un origen que no es el que le corresponde. En concreto, minimizar el riesgo de fraudes y cerrar la puerta a beneficiarios sin contrapartida. Además, al establecerse el requisito del transporte directo de la mercancía desde el país beneficiario, se evita que se pueda llegar a atribuir el origen a otro país, solventando con ello conflictos de aplicación de distintos regímenes de normas de origen preferenciales.<sup>66</sup>

Si se interrumpe el transporte de la mercancía entre el lugar de producción al de destino y se involucra un territorio de país tercero, el origen de la mercancía puede quedar entredicho. Sin embargo, en muchas ocasiones, ya sea por motivos de logística y de transportación o por la geografía propia de un país en concreto, una mercancía tiene que ser internada en el territorio de un país tercero, sin que ello signifique que automáticamente se rompa el vínculo del origen. En los regímenes de normas de origen deben existir *derogaciones* al requisito del transporte directo,<sup>67</sup> así, siempre que la mercancía constituya

---

<sup>66</sup> NAVARRO VARONA, Edurne. *Las reglas de origen para las mercancías...*, p. 50.

<sup>67</sup> La Recomendación 12, del Capítulo 1, Anexo especial K del *Convenio de Kyoto* propone los supuestos bajo los cual es se debe flexibilizar el requisito de transporte directo.

un envío único y no sufra transformaciones en el trayecto,<sup>68</sup> podría atravesar el territorio de terceros países.<sup>69</sup> La flexibilización del requisito del transporte directo se justifica plenamente en el caso de países que carecen de accesos marinos, también, en aquellos países que tienen problemas de comunicación por su deficiente infraestructura o problemas derivados de una orografía accidentada en sus zonas fronterizas. Asimismo, se justifica la interrupción del trayecto directo, en los supuestos en los cuales se garantice que la mercancía que circula fuera de la zona preferencial ha estado siempre bajo vigilancia de las autoridades aduaneras del país, por ejemplo, al acreditar que ha sido en todo momento custodiada dentro de los «depósitos aduaneros».

En algunos regímenes preferenciales se permite la exportación de mercancías fuera del territorio preferencial, y su posterior reimportación sin que afecte su origen, siempre que el traslado haya sido con el fin de que las mercancías sean exhibidas en ferias comerciales y eventos similares, y que las mercancías exhibidas no tengan como fin la venta en la exhibición. En definitiva, siempre que la mercancía no haya salido a los canales comerciales y no exista una transformación considerada como susceptible de otorgar origen, la mercancía no habrá perdido su origen pese a haber abandonado

---

<sup>68</sup> Entiéndase aquellas transformaciones susceptibles de otorgar origen por sí mismas, y transformaciones que no superen la regla de tolerancia de material no originario establecida para cada caso. Lógicamente, se tendrían que permitir operaciones de embalaje para la carga y la descarga, así como para el mantenimiento de la mercancía.

<sup>69</sup> PELECHÁ ZOZAYA, Francisco. Libertad de Circulación de Mercancías: Intercambio con terceros países. (Cap. II). En: SANCHIS MOLL, Juan Luis (Ed.). *Libre Circulación de Mercancías*. Valencia: Ciss, 1996, p. 156-168. (Enciclopedia de la Unión Europea. Revista de actualización).

el territorio preferencial. La flexibilización del requisito del transporte directo representa una oportunidad para que el régimen comercial tenga un mayor alcance en su aplicación. Como ejemplo los Acuerdos preferenciales de la Unión Europea con los países de Asia, Caribe y Pacífico (ACP), en los que el requisito del transporte directo se flexibiliza permitiendo el embarque de productos hacia el territorio comunitario a través de un tercer país, siempre y cuando exista la garantía de vigilancia de las autoridades aduaneras. Esta disposición resulta especialmente importante para los países ACP, ya que no todos cuentan con la infraestructura necesaria para el transporte directo de la mercancía.<sup>70</sup>

La acreditación del transporte directo se puede realizar mediante la documentación de transporte, como el «conocimiento de embarque» o títulos de «transporte único». En todo caso, el documento de transporte deberá señalar el punto de embarque y el de desembarque final de la mercancía. En el supuesto de que la mercancía haya sido introducida en un tercer país, se acreditará el transporte mediante declaraciones o certificaciones de autoridades competentes, como puede ser el «certificado de no manipulación» expedido por la autoridad aduanera local.<sup>71</sup>

---

<sup>70</sup> LEIRER, Wolfgang W. Rules of Origin under the Caribbean Basin Initiative and the ACP-EEE Lomé 4 Convention and their Compatibility with the GATT Uruguay Round Agreement on Rules of Origin. En: *U. Pa. J. Int'l Bus. L.*, 1995, Vol. 16, N° 3, p. 519.

<sup>71</sup> PELECHÁ ZOZAYA, Francisco. Libertad de Circulación de Mercancías..., p. 164-165.

#### **4. ELEMENTOS DE «GRADACIÓN DE FLEXIBILIDAD»: LA ACUMULACIÓN DEL ORIGEN, REGLAS DE TOLERANCIA, LIBERACIÓN DE OBLIGACIONES DE PAGO DE ARANCELES, «ABSORCIÓN» Y NIVELES DE PREFERENCIA ARANCELARIA**

Como regla general, los bienes tienen que ser originarios de las partes para poder tener el tratamiento comercial pactado. Hoy en día, lo común en un producto transformado, es que hayan participado más de un país en su elaboración, ya sea mediante suministro de materiales o al incorporar procesos productivos. La exigencia de que todos los materiales sean originarios o en su defecto, procesados en la zona comercial, puede llevar a excesos y a entorpecer la gestión de sistema de comercio. Para que el régimen de normas de origen responda a la realidad de los intercambios comerciales, se le tiene que dotar de cierta «flexibilidad» para que sus disposiciones se puedan aplicar de manera eficaz, objetiva y ágil. De tal suerte, que los *rígidos* postulados sobre el origen de las mercancías se ven matizados por mecanismos como los de «acumulación», las «reglas de tolerancia», la posibilidad de «absorción», el «drawback», o los «niveles de preferencia arancelaria». Cabe adelantar, que en la aplicación de estos mecanismos se tiene que buscar un punto de equilibrio: ni tan flexible que abra la puerta a conductas oportunistas de los agentes económicos, ni demasiado cerrado que no permita ganar adeptos a la liberalización comercial.

##### ***A. Acumulación del origen***

La «acumulación del origen» puede definirse como la preferencia otorgada entre países participantes en un esquema comercial, en virtud de la cual establecen que para los efectos del sistema comercial y bajo determinadas circunstancias, los materiales y procesos llevados a cabo en un país socio distinto

al país socio exportador, deberán ser tratados como originarios del país exportador. Este principio, propio del comercio preferencial, supone que materiales y procesos que en principio no son susceptibles de otorgar origen, lo sean en virtud de la acumulación pactada; sin que para ello se requiera que el producto no originario haya sufrido una transformación sustancial en el territorio del socio que lo exporta. Por lo tanto, los bienes que se beneficien de la acumulación pueden conseguir el acceso preferencial a la zona comercial cuando las mercancías son reimportadas como productos finales. En este contexto, la mercancía será originaria del último país en la cual haya sido transformada.

Como se ha sostenido a lo largo de la investigación, en los ACR la discriminación de las mercancías beneficiarias frente a las de terceros países resulta básica para lograr los objetivos comerciales pactados. Si se aplicaran los mismos criterios de determinación de origen para el comercio de la zona comercial como para el procedente del exterior, los objetivos de creación de comercio y aumento del bienestar se verían seriamente comprometidos. Suponiendo que en una zona comercial se requiriese el cien por ciento del valor añadido de contenido regional, la ventaja de los acuerdos comerciales se limitaría simplemente al intercambio de materias primas y productos intermedios enteramente obtenidos en un país miembro, ya que los bienes obtenidos con materiales de otros países no se beneficiarían del trato comercial preferente. Por otra parte, si el objetivo principal en el marco preferencial de carácter unilateral es el apoyo al desarrollo regional y el fomento en la integración regional en países menos desarrollados, resulta necesario permitir a los países beneficiarios la utilización de recursos provenientes de la zona en cuestión a fin de fortalecer sus procesos productivos y fomentar el comercio. En el supuesto de los acuerdos comerciales recíprocos, no tendría sentido el que no se permitiese la utilización de materias

y bienes procedentes del país socio.<sup>72</sup> Por ello, la acumulación afecta a la amplitud geográfica del área comercial, generando importantes efectos legales referentes al trato comercial.

De lo expuesto en líneas anteriores, se desprende que la acumulación supone la flexibilización de la rigidez de los regímenes de normas de origen y que es establecida como un instrumento que permite garantizar el logro de los fines comerciales del esquema comercial. El objetivo principal de la acumulación es el fomento de la integración comercial regional a través del impulso en la utilización de recursos materiales y procesos de las zonas participantes. La flexibilización resulta especialmente importante en los casos en que las normas de origen establecen requisitos elevados de transformación, puesto que hace más accesible el cumplimiento de la norma. Además, la acumulación funciona como una herramienta que permite controlar el grado de integración comercial,<sup>73</sup> aparte de servir como instrumento para aminorar el impacto negativo de las normas de origen en cuanto a los efectos de distorsión del comercio y desviación de la inversión.<sup>74</sup>

Doctrinalmente, existen varios tipos de acumulación en función de las características que le definen. Así, en atención

---

<sup>72</sup> JAKOB, Thinam; FEIBIGER, Gernot. Preferential rules of origin..., p. 144-145.

<sup>73</sup> A través del análisis de la acumulación permitida, junto con el grado de restricción en la transformación de la mercancía que se establece en la propia norma de origen, se puede identificar el grado de apertura del esquema comercial.

<sup>74</sup> GHONEIM, Ahmed Farouk. Rules of Origin and Trade Diversion..., p. 602. HIRSCH apunta que, aunque la acumulación del origen alivia el problema de la «incidencia asimétrica» de las normas de origen, aún así genera distorsiones comerciales que se deben ser corregidas. HIRSCH, Moshe. The Asymmetric Incidence of Rules of Origin: Will Progressive and Cumulation Rules Resolve the Problem? En: *JTW*, 1998, Vol. 32, N° 4, p. 41-53.

a las *partes beneficiarias* de la acumulación, los sistemas pueden identificarse como «unilaterales», «bilaterales» o «multilaterales»; en función del grado de acumulación como «totales» o «parciales»; además, según la relación entre las zonas implicadas, existen las acumulaciones «diagonales» y «regionales»; por el objeto que regulan, «acumulación de mercancías» y «de procesos». Un mismo sistema de acumulación del origen puede gozar de una o varias de las características al mismo tiempo.

La «acumulación unilateral» se refiere a la preferencia otorgada bajo un esquema de SPG o similares (como los esquemas estadounidenses de Iniciativa para la Cuenca del Pacífico, Ley de Crecimiento y Oportunidades para África; o la europea «Todo menos armas», etc.), mediante el cual el trato comercial preferencial lo otorga un país o grupo de países de manera unilateral a otro país o grupo de países sin que exista reciprocidad. En este tipo de acumulación los países beneficiarios del sistema comercial pueden acumular los materiales o procesos llevados a cabo en el territorio de cualquiera de los países beneficiarios o en el del país o países otorgantes a fin de conferir el origen, pero el país donante no lo puede hacer de igual manera. Generalmente, se permite que los PVD incluidos en los esquemas, interactúen con otras zonas, permitiendo la acumulación entre ellos a fin de fomentar la integración económica.

La «acumulación bilateral» es la que más se utiliza en los acuerdos de libre comercio, y supone el otorgamiento del beneficio de la acumulación de manera recíproca entre las partes. En este caso la utilización de materiales y los procesos llevados a cabo en uno u otro país participante resulta indistinta para la determinación del origen del producto final. La «acumulación multilateral» se presenta cuando más de dos países participan en el sistema de acumulación dentro de la misma zona comercial, como en el caso de los protocolos *Panuropeos* en las relaciones comerciales de la UE.

Habrá una «acumulaci3n total» en los casos en que los país parte del acuerdo comercial se les permite llevar a cabo en su territorio transformaciones o procesos sobre materiales no originarios, que serán computables a la hora de determinar el origen del producto final. Mientras que otras formas de acumulaci3n imponen que la mercancía sea originaria antes de exportarse a otro país para un procesamiento, la acumulaci3n total simplemente requiere que todo el procesamiento haya sido producido en el material a fin de que la mercancía final adquiriera el origen.

Por su parte, el tipo de «acumulaci3n parcial» permite a los agentes econ3micos utilizar materiales originarios de un país distinto del país en el cual se lleva a cabo el proceso y equiparar los materiales no originarios como si fueran domésticos, permitiendo que determinadas operaciones sean llevadas a cabo. Este tipo de sistemas otorgan un estatus de origen preferencial a materiales originados por un socio comercial, sin importar que los materiales contengan poco procesamiento o pocas operaciones llevadas a cabo en el país que otorga el origen al producto final.

La «acumulaci3n diagonal» se presenta en los sistemas en los cuales se involucren al menos tres países, en los casos en que no todos participan en una misma área de integraci3n. A través de este tipo de acumulaci3n, se logra vincular legalmente a distintos acuerdos comerciales preferenciales, produciendo con ello el efecto de la facilitaci3n y fomento de las relaciones comerciales entre distintas áreas,<sup>75</sup> así como la

---

<sup>75</sup> Como ejemplo: la UE armoniz3 los protocolos de origen en los acuerdos comerciales con la zona europea, con el fin de agilizar el comercio; el objetivo final era el establecimiento de la acumulaci3n diagonal del origen entre los acuerdos que vinculan a la Comunidad con la EFTA, los Acuerdos Europa y con los Estados Bálticos y

creación fáctica de nuevas áreas regionales comerciales.<sup>76</sup> En lo que respecta a la «acumulación regional», se trata de un tipo de acumulación diagonal que opera entre miembros beneficiarios de un área comercial; y es muy utilizada en los esquemas SPG y similares. Para hacer operativos estos dos tipos de acumulación, se requiere a su vez la existencia de una red de acuerdos de cooperación aduanera que sirvan como interconexión entre las distintas zonas comerciales, para así facilitar la cooperación administrativa tendiente a controlar y verificar el origen acumulado; y claro está, contar con los mismos criterios para determinar el origen de los productos.<sup>77</sup>

Como ejemplo, en los acuerdos comerciales celebrados en el Mercado único configurado por el Espacio Económico Europeo

---

Eslovenia; a fin de lograr lo que se denominó como *Wider European Trading Area* con los llamados Protocolos Paneuropeos.

<sup>76</sup> Todo ACR tiene que homologarse a las normas multilaterales comerciales. En este sentido, el art. XXIV del GATT y el Entendimiento que lo desarrolla, establecen requisitos a seguir para homologar un ACR a las normas del comercio global. Al aplicar la acumulación diagonal, se unen dos áreas comerciales sin recurrir a la interfaz del sistema GATT-OMC. El efecto, es el surgimiento fáctico de una nueva área comercial.

<sup>77</sup> Como ejemplo, a principios de 2007 el Representante comercial estadounidense firmó con su homólogo mexicano un *Acuerdo de cooperación aduanera* como primer paso tendente hacia a la puesta en marcha de los mecanismos de «acumulación ampliada» del origen para prendas de vestir, entre México y la ZLC creada con el CAFTA-RD. La acumulación quedó sujeta a determinados productos y a cantidades fijas por año, y en este sentido, México tendría que modificar sus ACR con los países centroamericanos para hacer operativa la *reciprocidad* del trato otorgado. UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE. *Schwab Signs Textile Customs Cooperation Agreement with Mexico* [en línea], Press release, 01.26.2007, [acceso: 20.03.2022], formato html, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/archives/2007/january/schwab-signs-textile-customs-cooperation-> .

(CE, AELC –Islandia, Liechtenstein, Noruega, excepto Suiza–) con los diversos estados de Europa Central y países Bálticos (algunos de ellos ya miembros de la UE-27), se establecieron disposiciones armonizadas sobre el origen de las mercancías a través de los conocidos como *Protocolos paneuropeos*, situación que ha permitido la acumulación diagonal del origen entre todos los miembros, favoreciendo la integración comercial de la zona. Posteriormente, se lanzó una iniciativa para fomentar la cooperación y fomento económico con países del Mediterráneo, celebrando ACR con Argelia, Túnez, Marruecos, Israel, Jordania, Líbano, Autoridad Palestina y Egipto; y un acuerdo de cooperación con Siria. En 2005, el Consejo de la Unión Europea aprobó la iniciativa de la Comisión europea para la modificación de los protocolos de origen de los ACR celebrados en la zona euro-mediterránea y así poder hacer compatible la acumulación del origen, en lo que supone una ampliación del ámbito territorial de aplicación de los acuerdos comerciales tendiente a la creación de la ZLC *Pan-euro-mediterránea*, entre la Unión Europea y dieciséis socios comerciales.<sup>78</sup> El modelo básico de normas de origen paneuropeas también se aplica a los recientes acuerdos celebrados por la Unión Europea con países como México, Chile o Sudáfrica, aunque con algunas normas específicas para casos concretos.

Se puede diferenciar además entre la «acumulación de mercancías» y la «acumulación de procesos». La primera, permite a un productor a la hora de determinar si su mercancía es susceptible de calificar como originaria de una determinada zona comercial contabilizar como originarios los insumos

---

<sup>78</sup> UNIÓN EUROPEA. *Press release: Customs: Council approves new European-Mediterranean cumulation of origin zone* [en línea], 21.10.2005 (IP/05/1256), [acceso: 20.01.2021], formato html, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/1256&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=EN>.

no originarios del país pero originarios del territorio del socio comercial, cuando se cumplen las normas de origen establecidas en el acuerdo. La acumulación de mercancías implica una gestión de los insumos y procesos y la obtención de certificados. Por su parte, la acumulación de procesos es más flexible, ya que permite recuperar aquella porción o porcentaje de insumos de origen regional que puedan contenerse en mercancías no originarias producidos en un país socio. Igualmente, requiere identificar la parte de la mercancía que no es originaria frente a las que sí lo son.

Debido a la falta de control por parte de las disposiciones del GATT-OMC en lo que respecta al regionalismo, y en concreto, a las normas de origen; la acumulación del origen permite la consecución de objetivos políticos de integración sin que se recurra al establecimiento jurídico-formal de zonas comerciales conforme al Derecho OMC. También, la acumulación puede servir como un potente instrumento para cumplir objetivos comerciales prioritarios, como lo es el fomento del comercio y desarrollo de PVD.<sup>79</sup> Además, la acumulación del origen favorece la interacción comercial a zonas donde la negociación multilateral es complicada y lenta.

### ***B. Regla de «tolerancia» (de minimis)***

La «regla general de tolerancia» o «regla de minimis», permite la utilización de materiales e insumos no originarios sin que se vea afectado el origen de la mercancía. El efecto es

---

<sup>79</sup> Regímenes de normas de origen que permitan la acumulación del origen en la relación Norte-Sur, pueden servir como instrumentos jurídicos para aliviar la rigidez del sistema comercial y fomentar el comercio de PVD. HIRSCH, Moshe. The Logic of North-South Economic Integration. En: *LIEI*, 2005, Vol. 32, N° 1, p. 20; INAMA, Stefano. Market Access for LDCs..., p. 106-110.

permitir el uso de materiales no originarios sin que se vea comprometido el cumplimiento de la norma de origen. Esta regla siempre está limitada a ciertos toques máximos, generalmente expresados a través de porcentajes respecto del valor del producto final, aunque también pueden delimitarse a través de porcentaje de peso respecto del bien total (como en textiles o tabacos). Mientras la mercancía resultante no exceda el máximo fijado, los materiales no originarios no afectarán al origen del producto. Se le denomina general, porque se aplica a todo el régimen de normas de origen de un determinado acuerdo, pero no así en caso de excepción, como tratándose de normas de origen específicas. El porcentaje tolerado varía dependiendo del acuerdo comercial de que se trate, como ejemplo, los acuerdos comerciales de la Unión Europea suelen contar con una regla general de tolerancia del diez por ciento, mientras que en el TLCAN se contempló en la mayoría de los supuestos con una tolerancia del siete por ciento.

Existe una importante salvedad, ya que cuando se pacta una norma de origen específica que autoriza y limita el uso de materiales no originarios para un producto, excluye la aplicación de la tolerancia por la regla *de minimis*. Generalmente productos sensibles como los textiles, vestimentas o bienes automotores están sujetos a reglas especiales referentes al contenido no doméstico. Las reglas de tolerancia incorporadas a los textos de las normas de origen obedecen a la realidad del comercio internacional, en la cual la mayoría de los procesos productivos se utilizan materiales de diverso origen. En este sentido, las reglas *de minimis* sirven para aminorar el efecto de distorsión del comercio que se provoca con la aplicación de las normas de origen, al permitir a los países participantes en una zona económica abastecerse hasta cierto porcentaje, de material originario de terceros países. Ello permite que el agente económico seleccione materiales no regionales en base a criterios de economía y calidad, manteniendo con ello la eficiencia económica.

### ***C. Liberación de obligaciones de pago de aranceles (drawback)***

En un acuerdo comercial discriminatorio, los países se valen de dos instrumentos para controlar la profundidad de las preferencias otorgadas: el grado de permisividad de la norma para la adquisición del origen y el grado de acumulación que se permita. En ocasiones, se ven reforzados por la prohibición de liberación de obligaciones de pago de aranceles, sea mediante la prohibición de la «devolución de derechos de importación» (DDI, conocida en inglés como «*duty drawback*») y de los «programas de importación temporal de mercancías» para su transformación (PIT, en inglés «*Inward-processing Relief Regime*»). Todos los regímenes de normas de origen de una u otra forma y bajo determinados límites, permiten el uso de materiales no originarios que serán incorporados en mercancías finales originarias, por lo que se hace necesario el análisis de las obligaciones arancelarias de los materiales externos.

La DDI supone el reembolso de los derechos de importación cubiertos por las mercancías intermedias, que están sujetas a una exportación posterior como mercancías terminadas; en definitiva, se recuperan obligaciones ya erogadas. Un PIT, es similar al DDI, sólo que en este caso no se pagan los aranceles referentes a las materias que componen las mercancías a exportación, lo que supone que se podría llegar a evitar cualquier desembolso. Generalmente, los acuerdos comerciales contienen cláusulas que prohíben o limitan sensiblemente estos mecanismos. Con la prohibición de la liberación de obligaciones de pago de aranceles se previene que los países miembros de un ACR puedan establecer ventajas competitivas artificiales para sus productores locales, adoptando la forma de subsidios a la exportación escondidos en la reducción de los aranceles para material intermedio de terceros países con el cual se integrarían las mercancías que se exportarán al mercado preferencial, mientras que se conservan los aranceles para

los mercados locales;<sup>80</sup> teniendo el efecto de distorsionar los flujos comerciales.<sup>81</sup> De permitirse la DDI, se trasladarían los beneficios del acuerdo comercial a países terceros «suministradores», puesto que en realidad la mercancía no originaria habría entrado a la zona comercial libre de arancel. La prohibición garantiza que los derechos arancelarios sobre materiales procedentes de terceros estados sean efectivamente pagados a la vez que previene prácticas de competencia desleal en los mercados nacionales.

Es de destacarse que en el supuesto de que un ACR que prohíba totalmente la DDI se generaría el efecto de dirigir el flujo comercial hacia el país con el menor arancel externo imponiendo con ello el nivel de protección del país importador en toda la zona de libre comercio. Como ejemplo de lo anterior, si el arancel establecido por México para un producto es del 10 por ciento y en los Estados Unidos es de 5 por ciento, el material importado a México y posteriormente incorporado en un producto sub-ensamblado tendrá que soportar la carga del 10 por ciento de arancel cuando se exporte y se incluya en un producto final en los Estados Unidos.<sup>82</sup> Además, el uso del DDI un factor de influencia en la dirección del flujo de la inversión al incentivar la deslocalización productiva. Para compensar la diferencia entre los aranceles de los socios comerciales, en ocasiones resulta favorable la autorización de la devolución parcial de derechos, ya que con ello se matizan los efectos de desviación del comercio y de las inversiones.

---

<sup>80</sup> JAKOB, Thina; FEIBIGER, Gernot. Preferential rules of origin..., p. 142.

<sup>81</sup> PRIESS, Hans-Joachim; PETHKE, Ralph. The Pan-European Rules of Origin..., p. 804-807.

<sup>82</sup> PALMETER, David N. Pacific Regional Trade Liberalization..., p. 58-59.

### ***D. Principio de «absorción» de materiales y procesos (roll-up / roll-down)***

El problema básico de la absorción es estimar en qué momento una mercancía con insumos o partes no originarias, pasa a ser considerada como originaria para efectos del régimen de normas de origen. Lo que se conoce como el «*roll-up*» se presentaría en aquellos casos en que las mercancías contienen productos intermedios no originarios, pero que son tratados como si fuesen totalmente originarios una vez que se introduce en el siguiente nivel de producción, y se benefician del trato comercial establecido. Por el contrario, si los materiales intermedios superasen un determinado límite, la mercancía resultante sería considerada como no originaria en su totalidad, en lo que se conoce como «*roll-down*». En este sentido, la cuestión central de la absorción es precisamente el trato que se tiene que otorgar a los materiales y procesos no originarios dentro del acuerdo comercial y genera un efecto en cascada, sea a reconocer la mercancía resultante como originaria o no originaria, y con ello, la aplicación o no de los elementos del régimen comercial. La tolerancia a la absorción y los porcentajes de esta guarda relación con el grado de flexibilidad del régimen del origen; con ello, se regula la posibilidad para que los productores locales puedan acceder a materiales suministrados desde el exterior. De esta forma, se matiza la distorsión comercial al posibilitar que los productores locales accedan a bienes del mercado exterior, que bien pueden ser más competitivos por el precio o la tecnología, o bien, se impulse de alguna manera la agenda comercial al fomentar el comercio con terceros países, por ejemplo, vía un SPG.<sup>83</sup> El problema de

---

<sup>83</sup> LEIRER, Wolfgang W. Rules of Origin Under The Caribbean..., p. 516-518. Cabe señalar que la Unión Europea ha fomentado entre los países ACP reglas flexibles a la absorción, y con ello, favorecer el comercio de los PVD.

la absorción es una constante en los esquemas comerciales, y debido a la experiencia, se han ido fijando reglas al respecto que han dotado de mayor certeza a los intercambios, aunque en ocasiones, también de rigidez.

Como ejemplo del problema de la absorción se puede citar el ALC entre Estados Unidos y Canadá, en el que el régimen del origen se vinculaba a aquel país que otorgase la mayoría del porcentaje total del bien,<sup>84</sup> disposición que fue altamente controvertida por la inseguridad jurídica que supuso para los agentes económicos (en concreto, japoneses) que realizaban procesos de deslocalización productiva en la zona canadiense. En ámbito automotriz, en el asunto *Honda*, se consideró que el material foráneo utilizado en la fabricación de los automóviles en zona norteamericana excedía los límites permitidos para considerar el producto final como canadiense. Ello supuso que se estimase como no originarios a automóviles ensamblados entre 1989 y 1990, que previamente comercializados en canales preferenciales. Al no beneficiarse del trato preferencial del ALC por el incumplimiento de la norma de origen, se solicitó por parte de las autoridades aduaneras el pago de los derechos arancelarios correspondientes, y con ello, un impacto en las perspectivas económicas de los productores.

El antecedente del asunto *Honda* fue un elemento importante en la posterior negociación de las normas de origen para el sector automotriz en el TLCAN, lográndose una mayor claridad y seguridad en la interpretación, donde se establecieron reglas para el rastreo en productos automotrices. Posteriormente, en el T-MEC, aunque hubo un incremento del contenido de valor regional para ciertos productos automotrices, se flexibilizó la metodología para el cálculo al eliminarse el principio del

---

<sup>84</sup> HUFBAUER, Gary Clyde; SCHOTT, Jeffrey J. *North American Free Trade: Issues and recommendations*. Washington: Institute for International Economics, 1992, p. 161-163.

rastreo y favorece el roll-up o acumulación; norma que, dicho sea de paso, a la fecha se encuentra pendiente de una resolución por paneles dentro del propio tratado.

### ***E. Niveles de preferencia arancelaria***

Los «niveles de preferencia arancelaria» (NPA, «*Tariff preference levels*») son disposiciones jurídicas que permiten otorgar cierta flexibilidad al régimen de origen, ya que ayudan a aliviar la distorsión de flujos comerciales que se genera con el régimen del origen, permitiendo a productores locales adquirir materiales e insumos en el exterior y afrontar así problemas de suministro y ganar competitividad. Mediante estos los NPA, se otorga el trato preferencial a mercancías que por contener insumos o materiales foráneos no pueden calificar como originarias de la zona de preferencia comercial. Este tipo de mecanismo es relevante en los acuerdos comerciales que cuentan con regímenes de normas de origen restrictivos como sucede con el comercio de textiles. El beneficio no es ilimitado, ya que se establecen determinados cupos hasta los cuales se beneficiarán del trato preferencial; y una vez superado, se aplica el arancel NMF.

Suele recurrirse a este mecanismo para aplicar políticas comerciales en materia textil y del vestido, sujetando la posibilidad de su uso a un determinado número de toneladas métricas durante un período de tiempo. No obstante lo anterior, este tipo de mecanismos también se puede utilizar para gestionar el cierre temporal al acceso preferente de mercancías. Las normas de origen comunes adquieren una importancia vital en las aspiraciones de conseguir un trato preferencial para un producto, ya que, al estar sometido a cupos, generalmente delimitados por países, el origen común de la mercancía trascendente para efectos de las cuotas y los registros estadísticos; puesto que en función a estos dos últimos datos

es que las autoridades aduaneras del país otorgante del beneficio gestionan el sistema cuotas NPA.

## 5. ELEMENTOS DE «CONTROL DE LA TRANSFORMACIÓN»: LAS TRANSFORMACIONES INSUFICIENTES Y LOS CASOS ESPECIALES

### *A. Las transformaciones insuficientes*

Las «transformaciones insuficientes», «mínimas» o «simples», son aquellas operaciones que se llevan a cabo en la mercancía y que por sí solas o en combinación con otras semejantes son consideradas demasiado sencillas como para otorgar el origen al producto final. Se trata de operaciones cuya aportación económica al valor del producto final suele ser escasa, que su contribución es poca o nula respecto a las características esenciales de las mercancías, y que por lo general, se contienen en listas específicas. Dentro de estas operaciones, suele referirse el embalaje y almacenamiento; las meras mezclas de mercancías que no dan como resultado un producto nuevo;<sup>85</sup> las operaciones de limpiado, cribado, clasificación, preparación de surtidos, lavado, el envasado o los cambios de envases y las divisiones o agrupaciones de bultos; el montaje de partes para formar un artículo completo; la combinación de dos o más de las operaciones anteriores; el sacrificio de animales,<sup>86</sup> entre otras. Es importante señalar que podría darse el caso que las operaciones por sí mismas resulten en

---

<sup>85</sup> Procesos que se señalan en la Recomendación 7, del Anexo específico K, Capítulo 1, del *Convenio de Kyoto*.

<sup>86</sup> PELECHÁ ZOZAYA, Francisco. Libertad de Circulación de Mercancías..., p. 163.

transformaciones significativas en el producto, haber tenido cierta relevancia económica, incluso haber representado una nueva clasificación arancelaria; y sin embargo, por haber sido establecidas en la lista no otorgarán el origen. Además, en los casos de acumulación del origen normalmente se establece que las transformaciones de las mercancías deberán ser superiores a una operación mínima.

Este tipo de disposiciones buscan evitar en la medida de lo posible las maniobras «destornillador», aquellas prácticas en las cuales las empresas evitan la deslocalización de procesos productivos tecnológicamente importantes o que son portadores de un importante valor añadido, para sólo hacer el traspaso hacia terceros países de los estados más marginales de la producción (como podría ser el embalaje), con la sola intención de adquirir un determinado origen para sus productos.<sup>87</sup> El listado con las operaciones que no confieren origen puede resultar ilustrativo y práctico para que los agentes económicos tengan certeza de bajo qué casos las transformaciones no calificarán el origen de la mercancía final, y así, evitar confusiones; además, también resulta práctico para que la autoridad aduanera pueda denegar el origen de las mercancías sometidas a operaciones mínimas sin tener que activar todo un procedimiento probatorio.

Cabe señalar que en muchas ocasiones la participación de los PVD en la aportación del valor económico de un producto suele ser muy escasa, ya sea por la ausencia de tecnología de punta o por la carencia de infraestructura; sin embargo, al tener en la mano de obra (barata, abundante y en muchas ocasiones cualificada) una de las principales ventajas comparativas, los PVD son continuamente receptores de operaciones en muchas ocasiones consideradas mínimas (como el ensamblaje,

---

<sup>87</sup> DEHOUSSE, Franklin; VINCENT, Philippe. *Les règles d'origine de la Communauté européenne*. Bruxelles: Bruylant, 1999, p. 24.

empaquetado, mezcla, maquila, etc.), por lo que las normas que establecen las transformaciones insuficientes se convierten en un lastre que dificulta aún más la posibilidad de otorgar origen a los productos ahí procesados.<sup>88</sup>

### ***B. Casos especiales: los accesorios, recambios y productos desensamblados***

Existen normas especiales para productos que pueden representar problemas en la calificación del origen, como lo son los «accesorios», «piezas de recambio» y los productos «desensamblados».<sup>89</sup> En el tratamiento de los dos primeros casos, se establecen dos grandes supuestos: si dichos materiales constituyen parte normal del vehículo o máquina y son expedidos al mismo tiempo que éstos, el origen será el mismo; si no son parte normal del equipo, y se expiden de manera posterior, tendrán un origen independiente. Las *partes esenciales* de recambio, destinadas a un vehículo o máquina que previamente se encuentra en libre práctica en territorio comercial, tendrá el mismo origen, cumpliendo algunas condiciones.<sup>90</sup> Tratándose de productos «desensamblados» que se importan en más de un envío debido a que no es posible, por razones de logística o de producción, importar en un solo envío, deberán ser considerados como un solo producto para la determinación del origen, siempre que así sea solicitado por el importador.

---

<sup>88</sup> McQUEEN, Matthew. EU Preferential Market Access Conditions for the Least Developed Countries. En: *Intereconomics*, Mar/Apr 2002, Vol. 37, N° 2, p. 107-109.

<sup>89</sup> Recomendaciones 7 a 11, del Anexo K, Capítulo 1, del Convenio de Kyoto.

<sup>90</sup> PELECHÁ ZOZAYA, Francisco. Libertad de Circulación de Mercancías..., p. 160; DEHOUSSE, Franklin; VINCENT, Philippe. *Les règles d'origine de la Communauté...*, p. 24-25.

En ocasiones resulta complicado determinar el origen de un producto cuando se presenta desensamblado. Para resolver tales situaciones, dentro del Sistema Armonizado existen reglas generales de interpretación, y particularmente relevante resulta la «Regla 2 a)», que establece que cualquier producto se considerará como perteneciente a una partida aún y cuando esté incompleto o sin terminar, siempre que se presenten las *características esenciales* del artículo completo. Por lo tanto, en caso de que un bien se importe desmontado y en varias piezas, los materiales que lo conforman se considerarán como uno solo siempre que otorguen las características esenciales de la mercancía final.

## **6. ELEMENTOS DE «GESTIÓN DEL RÉGIMEN»: LA ACREDITACIÓN DEL ORIGEN, LA DECLARACIÓN VINCULANTE DEL ORIGEN Y APLICACIÓN UNIFORME**

Una vez establecidos los términos en base a los cuales los productos serán susceptibles de vincularse con un territorio, se requiere de otra serie de normas que garanticen una interpretación coherente y uniforme del sistema. Para ello, se necesita contar con mecanismos para acreditar y verificar el origen de las mercancías, así como procedimientos uniformes para realizarlo. De nada serviría establecer principios para la adquisición del origen si no se cuenta a su vez con instrumentos que permitan por una parte, la verificación del origen, y por otra, la interpretación uniforme de las disposiciones. Es por ello que los regímenes de normas de origen cuentan con un aspecto de administración o gestión, como garantía de la uniformidad y coherencia.

Esto es especialmente importante en los procesos de integración económica, en los cuales resulta indispensable que las partes involucradas aplique no sólo las mismas normas, sino también utilicen los mismos procedimientos en la aplicación

del sistema. A efectos de elevar la seguridad jurídica, los procesos habrán de ser claros y objetivos, además de guardar un equilibrio entre los requisitos solicitados y la facilitación del flujo comercial, a fin de que no supongan una barrera fáctica a los intercambios comerciales.<sup>91</sup> A continuación, se hará referencia a los elementos de gestión del régimen de normas de origen, que guardan relación con la acreditación del origen y la aplicación uniforme, haciendo especial referencia a la declaración vinculante.

### *A. Acreditación del origen*

Tanto en los sistemas preferenciales como en los comunes, los agentes económicos, sean exportadores o importadores, deben acreditar el origen de las mercancías ante las autoridades aduaneras, a fin de que la mercancía quede sujeta al régimen jurídico que le regule. Esto es especialmente importante en los ACR, ya que forzosamente se tiene que acreditar un determinado origen de la mercancía para poder solicitar el trato comercial preferencial. Se trata de una de las principales operaciones a llevar cabo para poder actualizar de maneja correcta los regímenes de normas de origen. Cumplir con los extremos para acreditar el origen por parte del agente económico, y la verificación realizada por la autoridad competente, no están

---

<sup>91</sup> Al respecto, se ha señalado que «[e]n 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.» WITKER, Jorge. *Las reglas de origen en el comercio internacional...*, p. 19.

exentas de un costo económico y administrativo que dista mucho de ser trivial.<sup>92</sup>

La acreditación del origen de las mercancías supone que el agente económico deberá valerse de registros que le permitan identificar qué los materiales y procesos de los cuales se conforma su mercancía. En lo anterior se incluyen registros de mercancías, libros de costos de producción, inventario del origen de insumos y productos intermedios, entre otros. En ocasiones, el *costo de cumplimiento* puede llegar a ser muy alto, y como tal disuasorio.<sup>93</sup> Sin embargo, entre más grande sea el margen de beneficio del arancel preferencial respecto del arancel NMF, mayor será el incentivo para cumplir con el papeleo en la acreditación del origen.<sup>94</sup> No sólo el agente económico incurre en gastos con el régimen de normas de origen, también la Administración al realizar las verificaciones sobre el cumplimiento de los sistemas.

---

<sup>92</sup> ESTEVADEORDAL, Antoni; SUOMINEN, Kati. *Rules of Origin in FTAs: A World Map...* p. 7..

<sup>93</sup> Por «costo de cumplimiento» hay que entender todo el esfuerzo financiero, organizacional y productivo que tiene que soportar el empresario a fin de que sus productos cualifiquen como originarios según los requisitos establecidos por la norma de origen aplicable. Entre tales, se pueden encontrar gastos de contratación de especialistas, mantenimiento de inventarios, auditorías, gestión de documentos comerciales, gestión de trámites ante las autoridades competentes, adquisición de programas de ordenador especializados, cambios en las líneas de producción, entre muchos otros. Al respect, GHETTI, Pier Paolo; INAMA, Stefano. *The Real Cost of Rules of Origin: A Business Perspective to Discipline Rules of Origin in a Post COVID-19 Scenario*. En: *Global Trade and Customs Journal*, 2020, Vol. 15, No. 10, pp. 479-486.

<sup>94</sup> Por ejemplo, KRUEGER, Anne O. *Free Trade Agreements versus Custom Unions...*, p.15.

Uno de los primeros estudios sobre el costo de cumplimiento de las normas de origen fue se remonta a 1985, donde apuntó que el costo de cumplimiento de las normas de origen se relacionaba principalmente con gastos administrativos y de manejo de documentos para acreditar el origen. Según su estudio, en las relaciones comerciales AELC-CE, el coste de cumplimiento oscilaba entre el 1.4 y el 5.7 por ciento del valor de transacción; requiriéndose alrededor de 35 documentos y 360 copias.<sup>95</sup> En otro ejemplo de estudio, más recientemente se ha señalado que en Brasil el coste de un certificado para un envío comercial oscila entre \$6 y \$20, mientras que en Chile, asciende a \$7. Respecto al TLCAN, se ha calculado que los costos administrativos rondaron el dos por ciento de las exportaciones mexicanas al mercado estadounidense.<sup>96</sup>

El costo de cumplimiento con el régimen de origen aumenta en la medida en que los productores tienen que adaptarse para poder colocar sus productos en diversas zonas que tienen distintas normas de origen. En este sentido, generalmente son las grandes empresas las que cuentan con capacidad financiera y operativa suficiente para gestionar o contratar alguien que les gestione el cumplimiento de la pluralidad de regímenes de normas de origen. Por el contrario, más difícil es la carga de cumplimiento para las PYME, quienes cuentan con menos recursos, experiencia y capacidad organizativa.<sup>97</sup> Es por ello que en función al coste de acreditación del origen de los productos puede liberalizarse o restringir la apertura al comercio internacional de mercancías; erigiéndose entonces como uno de los

---

<sup>95</sup> HERIN, Jan. Rules of Origin and Differences between tariff levels in EFTA and in the EC. Geneva: *EFTA, Occasional Papers*, N° 13, 1985, 19 pp.

<sup>96</sup> ESTEVADEORDAL, Antoni; SUOMINEN, Kati. *Rules of Origin in FTAs: A World Map...* p. 7-8.

<sup>97</sup> PRIESS, Hans-Joachim; PETHKE, Ralph. The Pan-European Rules of Origin..., p. 780-181.

principales obstáculos a superar en la transacción comercial, y una de las principales quejas de los PVD respecto a los esquemas comerciales que fomentan el comercio y el desarrollo.

Se ha establecido que, para la acreditación del origen la prueba idónea es la documental.<sup>98</sup> Generalmente la acreditación se realiza a través del llamado «certificado de origen»; pero también hay otros documentos aduaneros o comerciales, como la «declaración en factura» que pueden servir para la evidencia del origen. Aunque claro está, todo dependerá de lo que se establezca el régimen de origen respectivo. En todo caso, el ente o la autoridad emisora del documento deberá establecer de manera indubitable el origen de la mercancía, así como todos los elementos que permitan una identificación fiable de la misma. Es habitual que los documentos sean expedidos por las autoridades públicas, como las aduaneras, pero también algunos países permiten que sean expedidos por entes privados con funciones públicas, como el caso de cámaras comerciales; incluso, en algunos ACR se contempla que el documento sea expedido por los propios particulares (ya sean productores o exportadores), previa autorización de la autoridad competente (como ejemplo de lo anterior, en acuerdos firmados por la Unión Europea se utiliza la figura del «exportador autorizado», y en el TLCAN se contempló que sean los particulares quienes emitan el documento de la mercancía que reclaman como preferencial).

El origen de las mercancías además debe ser controlada por las autoridades competente, a fin de que no se susciten situaciones fraudulentas o ilegales en el comercio internacional, como pueden ser declaraciones falsas del origen para beneficiarse de un mejor acceso comercial. Al tratarse de una transacción internacional, generalmente los problemas se presentarán para

---

<sup>98</sup> Capítulo 2, Anexo K, del *Convenio de Kyoto*.

la autoridad de destino, y requerirá a su vez de la cooperación administrativa de autoridades de otras latitudes. Así, aunque la prueba documental puede generar una presunción de certeza, en caso de dudas, la autoridad del lugar de importación puede requerir información complementaria. Dicha información podría ser requerida cuando se sospeche algún tipo de error grave o incluso de fraudes. La autoridad competente puede solicitar, generalmente a través de cuestionarios escritos dirigidos a productores y exportadores, información referente a las materias primas utilizadas, su origen, los procesos llevados a cabo en países terceros, el valor de estos, entre otras. Incluso, pueden llegar a presentarse solicitudes de auditorías e inspecciones, para lo cual se requerirá cooperación judicial y administrativa de las autoridades en el país de origen de la transacción.

Cabe hacer mención que existen derogaciones al requisito de la acreditación del origen, no siendo necesaria cuando las mercancías consistan en envíos pequeños entre particulares, o se trate de los equipajes de los viajeros, mientras que no excedan de un determinado valor y no constituyan una expedición comercial. Para lidiar con el problema que supone, tanto para los agentes económicos la gestión de la información relativa al origen, como para las autoridades competentes realizar las verificaciones, las nuevas tecnologías informáticas ofrecen una solución acorde a las necesidades de celeridad y seguridad que requiere el comercio internacional contemporáneo. En este sentido, la UN/CEFACT (*United Nations Centre for Trade Facilitation and Electronic Business*) recomendó como estrategia de facilitación del comercio que se permita el uso de medios electrónicos en la documentación relativa al origen siempre que los requisitos de seguridad sean cubierto,<sup>99</sup> y hoy en día, gran

---

<sup>99</sup> Medida 3.11, de la Recomendación 18, del documento *Facilitation Measures Related to International Trade Procedures* (ECE/TRADE/271). NACIONES UNIDAS. COMISIÓN ECONÓMICA PARA EUROPA.

parte de las aduanas lo llevan a cabo. De hecho, la tendencia de los gobiernos es a favorecer la gestión del origen vía electrónica. En lo que respecta a la iniciativa privada, se han puesto a la venta de programas de cómputo y así como la prestación del servicio de administración documental respecto a la gestión del origen dentro de los procesos productivos.<sup>100</sup>

### ***B. Declaración vinculante del origen***

La «declaración vinculante del origen» (DVO), también referida como «dictamen vinculante» o «resolución anticipada» (en Estados Unidos se le refiere como *Advanced ruling*; la normativa comunitaria lo señala como *Binding Origin Information*), es un instrumento administrativo recientemente introducido en los regímenes de normas de origen. Este tipo de resoluciones anticipadas, tiene que ser solicitada por escrito por el interesado a la autoridad aduanera competente, a fin de que se dictamine, en función de la información suministrada, que una mercancía es originaria de un determinado lugar. A través

---

*World Customs Organizations, Handbook International Convention on the simplification and harmonization of Customs procedures* (Internet edition) [en línea], [acceso: 30.06.2020], formato htm, <https://unece.org/info/Trade/CEFACT/pub/2380>.

<sup>100</sup> Varias empresas se han lanzado a la creación de programas informáticos que faciliten la determinación del origen, tales son los casos de los sistemas *Traderef*, *Worldtariff*, *ORIGIN*. Sin embargo, la adquisición de las licencias no es barata, aunque sin duda, para las grandes transacciones sí resulte amortizable. ADAMS, Eric J. Customs savings. En: *World Trade*, April 1995, Vol. 8, N° 3, p. 60-63. Por su parte, *Honda Motor Co.*, después de la onerosa experiencia en la aplicación de las normas de origen del ALC, elaboró y patentó un sistema para el manejo de datos relativos al origen, que le sirve para controlar el origen de los productos a la vez que se importan las mercancías, clarificando el origen y reduciendo los costos administrativos (Patente: JP2004005076-A).

de los DVO, se conoce la postura de las autoridades respecto al origen de un producto concreto. Son resoluciones que tienen que pueden ser reconocidas por las autoridades aduaneras de socios comerciales y que tienen una vigencia temporal limitada. La DVO tiene la principal virtud de elevar la certeza jurídica de los agentes comerciales y servir como elemento probatorio en procesos relacionados con la acreditación del origen. Hay que puntualizar, que sin bien no es una certificación plena del origen, facilita mucho los intercambios comerciales al ofrecer una solución jurídica a un problema en la importación y exportación de productos, ya que suaviza las cargas probatorias y la necesidad de cooperación y verificación del origen. El dictamen facilita las transacciones al establecer una presunción del origen del producto, generando con ello estabilidad y seguridad jurídica en el intercambio comercial.

Los motivos sobre los cuales un agente económico requiere conocer la postura de la autoridad en la interpretación de las normas de origen son diversos. La cuestión puede versar sobre el tipo de materiales se puede usar en la producción de una determinada mercancía a fin de que pueda adquirir un origen; respecto a los tipos de cambios en el SA se requieren; clarificar si una mercancía satisface un determinado criterio *ad valorem*; para determinar el cálculo de materiales y su valor económico; sobre si una mercancía reimportada al territorio después de ser procesada ha perdido origen o no; entre muchas otras cuestiones. Sin duda, el objetivo es clarificar a la persona interesada, el régimen jurídico que será aplicable a la mercancía en los supuestos determinado, situación que a todas luces favorece a los agentes comerciales, pero también, que evita a las autoridades aduaneras conflictos futuros, al reducir el número de controversias posibles derivadas de la interpretación y aplicación de la normativa sobre el origen de los productos. En tal tesitura, el recurrir al DVO, supone un trabajo jurídico preventivo muy importante que favorece tanto a agentes económicos como a las propias autoridades competentes.

A fin de resaltar su importancia, vale la pena adelantar que en el texto del Acuerdo sobre normas de origen de la OMC se prevé la aplicación del DVO en las *etapas transitorias* como en el *régimen final*, formando además parte de los compromisos asumidos por los Miembros en materia de normas de origen preferenciales.<sup>101</sup> En tal tesitura, todos los Miembros de la OMC se encuentran comprometidos a observar que su normativa nacional asegure el cumplimiento de las obligaciones en materia del DVO, especialmente tratándose del comercio común, pero también en los supuestos del preferencial.<sup>102</sup> La celeridad en la resolución también es un elemento central, por lo que la modernización de los procedimientos aduaneros debe ser tendente a la utilización de los sistemas informáticos para la gestión de la declaración vinculante. Ejemplo de ello, es el «*e-ruling*» estadounidense, por el cual la autoridad aduanera gestiona las solicitudes sobre dictámenes vinculantes para determinar el origen de las mercancías.<sup>103</sup>]

---

<sup>101</sup> La DVO se regula para el periodo transitorio, del art. 2 inciso h) del *Acuerdo sobre normas de origen*; para el periodo final en el art. 3 inciso f), y para las normas de origen preferenciales, en el párrafo 3, inciso d) del Anexo II. La redacción de tales disposiciones es prácticamente idéntica.

<sup>102</sup> Para el caso de la UE, el DVO se regula en el art. 12 del *Código Aduanero* (Reglamento CE n° 2912/92 y sus modificaciones), así como por los artículos 5 a 14 del *Reglamento de Aplicación del Código Aduanero* (Reglamento CE N° 2454/93 y sus modificaciones), mientras que los EE. UU. regulan el DVO en la Sección 177 del 19 CFR, para todos aquellos casos que no traten sobre el TLCAN.

<sup>103</sup> U.S. CUSTOMS & BORDER PATROL. *Requirements for electronic Ruling Requests* [on line], 18.04.2022, [acceso: 20.04.2022], formato xml, <https://www.cbp.gov/trade/rulings/eruling-requirements#:~:text=Ruling%20requests%20must%20contain%20a,relating%20to%20the%20transaction%20including%3A&text=The%20name%2C%20address%2C%20email%20address,number%20of%20the%20requesting%20party>.

### *C. Aplicación uniforme*

La creación y aplicación de un régimen de normas de origen siempre estará sujeta a la interpretación tanto de los agentes comerciales en su papel de destinatarios principales, así como la Administración a través de los procedimientos aduaneros de reconocimiento y verificación del origen. De tal suerte que el determinar el alcance de las disposiciones jurídicas en uno u otro sentido hará que las normas de origen, como herramientas secundarias de política comercial, afecten directamente a los instrumentos principales. Para garantizar el funcionamiento del régimen de normas de origen, se requiere una interpretación uniforme y homogénea por los actores, especialmente, tratándose de sistemas comerciales preferenciales. Se necesita no sólo «entender» de una misma forma los regímenes de normas de origen, sino interpretarlas de manera concordante en sus ámbitos esenciales, en la circunscripción del sistema, flexibilidad deseada y, especialmente, en la gestión y verificación del origen.

Un esclarecedor ejemplo de lo anterior ha sido la interpretación ambigua que existió entre Canadá y Estados Unidos sobre las normas de origen del ALC, y cómo afectó a las normas de origen negociadas para el TLCAN. En concreto, como sucedió en el asunto *Honda* (en cuanto al alcance del concepto «material intermedio», la absorción de materiales en el proceso de fabricación) o en caso *CAMI* (resuelto por un panel binacional bajo el Capítulo 18 del ALC, por el cual se estimó que por «costos directos de procesamiento» a efectos del cálculo del valor regional de la mercancía, se podía incluir intereses no hipotecarios cubiertos *de buena fe* por el productor).<sup>104</sup>

---

<sup>104</sup> CUSFTA. Reporte final del panel, junio 8 de 1992, (As. USA-92-1807-01), («*Article 304 and the Definition of Direct Cost of Processing or Direct Cost of Assemblings*») [en línea], [acceso: 17.04.2022], formato htm, <http://www.sice.oas.org/DISPUTE/uscanfta/Uc92010e.asp> .

Tanto el asunto *Honda* como el *CAMI* pusieron entredicho la actividad de los agentes económicos, las buenas intenciones de los gobiernos y las bondades del comercio institucionalizado a través del ALC. Por lo anterior, durante las negociaciones del TLCAN, una de las prioridades en la agenda fue desterrar la ambigüedad interpretativa a través de las llamadas *Reglamentaciones uniformes*. Mediante el art. 511 del TLCAN, las Partes se obligan a establecer y ejecutar «mediante sus respectivas leyes y reglamentaciones», disposiciones jurídicas tendientes a la interpretación uniforme del capítulo sobre normas de origen y procedimientos aduaneros.

El régimen de normas de origen debe entenderse como un *todo* dentro de la zona de integración comercial. La interpretación divergente, los errores en su aplicación o la deficiencia en la gestión, suele producir el efecto de crear pequeños resquicios por los cuales algunas actividades comerciales «abusivas» pueden surgir, e incluso, dar origen a fraudes (como la «triangulación» o la clonación de documentos) por la falta de rigor en la aplicación del sistema. Para aplicar correctamente ese todo que es el régimen de normas de origen, se requieren disposiciones comunes para las Partes y mecanismos de cooperación aduanera que fomenten el intercambio de información y el apoyo logístico, así como el desarrollo de medios tecnológicos que faciliten la interacción entre los usuarios y las aduanas, así como entre estas últimas. Al avanzar en lo anterior, se garantizará un mayor grado de coordinación en la interpretación y en la actividad administrativa en el otorgamiento del origen y posterior control. Así, siempre que la aplicación de las normas sea transparente, ágil y expedita, y no signifique un obstáculo al flujo comercial se fomentará un escenario de mayor certidumbre y previsibilidad en los intercambios comerciales.

El TLCAN se caracterizó por su estructura institucional en la que no se generó derecho derivado ya que cada estado conservó la potestad de regular el comercio dentro de los márgenes pactados en el acuerdo. Aún dentro de este marco de

respeto al ejercicio soberano de competencias internas y debido a la necesidad de contar con normas de origen que faciliten las transacciones comerciales, los tres países miembros expidieron Reglamentaciones uniformes, que en esencia unifican la estructura de los regímenes de origen. Especialmente interesante resultó el caso para México, que adoptó una forma anglosajona de emitir normas separándose de la tradición civilista. Otro aspecto trascendental en la interpretación homogénea tiene que ver con los mecanismos de revisión materialmente jurisdiccionales. Los sistemas de solución de controversias establecidos por los acuerdos comerciales o la garantía ante el recurso y revisión jurisdiccional de las resoluciones que otorgan el origen permitieron contar con una interpretación más en línea con los demás socios comerciales.

## Capítulo 4

# *Actores, intereses e información en la conformación y ejecución de los regímenes de origen*

**SUMARIO:** 1. Gestión de la interdependencia. 2. Intereses en juego: liberalización y proteccionismo. A. Dinámica comercial de liberalización–protección. a) Proceso dialéctico de las corrientes comerciales y las normas de origen. b) Las normas de origen en la transición hacia la liberalización comercial. B. ¿Dónde se generan las presiones comerciales? a) Los demandantes de protección. C. ¿Un mercado de normas de origen? 3. Aspectos de las normas de origen proteccionistas. A. Análisis económico y jurídico del impacto de las normas de origen. a) Referencia a estudios sobre los efectos económicos (*ex ante* / *ex post*). b) Aspectos jurídicos: especial mención a la «triple transformación». B. «Desarmando» una norma proteccionista. 4. Interacción entre gobierno y agentes económicos. 5. El problema de la «asimetría de la información». A. Asimetría informativa y normas de origen. B. Algunas soluciones jurídicas tendientes a favorecer la información. b) «Apertura» de la información. c) Técnica legislativa adecuada. d) Interpretación uniforme.

«Those who suggest that rules of origin should be merely technical and entirely divorced from policy considerations, simply misunderstand why rules of origin exist at all.»

*John P. Simpson, Jefe negociador de Estados Unidos en materia de normas de origen en  
TLCAN.*

## 1. GESTIÓN DE LA INTERDEPENDENCIA

Las normas de origen para las mercancías son manifestaciones jurídicas de la interdependencia económica a nivel global, que son creadas o aceptadas por los Estados para la consecución de una política comercial, en la que, generalmente, se persiguen intereses para la promoción de determinados sectores económicos. En cuanto al reflejo del estado técnico de los procesos productivos, la norma de origen debería representar el grado de transformación del bien para adscribirle comercialmente a un territorio. Al adoptar un Estado un régimen de origen puede generar voluntaria o involuntariamente, una serie de efectos que impactan en los procesos productivos y en la conformación de las cadenas de valor. Toda vez que las normas de origen determinan «quién obtiene qué, cómo y cuándo» en el ámbito comercial, estas se convierten en instrumentos intrínsecamente políticos que los agentes económicos e intereses particulares buscan moldear y explotar.<sup>1</sup>

A partir de los años ochenta del siglo pasado se produjo un incremento cualitativo y cuantitativo en los intercambios económicos que trajo consigo una mayor interacción entre los diferentes mercados comerciales. Siendo la *interdependencia* el elemento caracterizador del proceso de *globalización económica*. Esta mayor vinculación entre Estados y agentes económicos de diversas latitudes se debe sobre todo al espectacular avance de la ciencia, la tecnología y las comunicaciones, creando la sensación de un mundo interconectado. Ello ha favorecido el surgimiento de nuevas y más eficientes formas de producción de mercancías, generando redes de comunicación transnacionales

---

<sup>1</sup> DESTLER, I.M. Rules of Origin and US trade policy. En: CADOT, Olivier (Ed.), (*et al.*). *The Origin of Goods: Rules of origin in regional trade agreements*. Oxford: OUP, 2006, p. 177.

que permiten la deslocalización de la cadena de producción para beneficiarse de ventajas nacionales y regionales.<sup>2</sup>

La aceleración de las transacciones comerciales ha puesto en evidencia dos realidades, por un lado, la desaparición de las fronteras físicas en los procesos productivos, y por el otro, el intento por parte de los Estados de conservar en su ámbito soberano la potestad de regular el comercio y sus efectos. Con razón se ha afirmado que mientras la economía es internacional la política sigue siendo esencialmente local.<sup>3</sup> La anterior afirmación, relacionada con el contexto jurídico, pone de manifiesto una realidad: el dispar avance de la integración socio-económico respecto del proceso de globalización jurídica; y en este sentido, el lento avance y la deficiencia en la reglamentación de las relaciones comerciales internacionales es una de las principales fuentes de malestar referentes al proceso de globalización.

El problema que afrontan los distintos países en la reglamentación del origen de las mercancías, está inmerso dentro de la cuestión de la globalización jurídica, en la que los sistemas jurídicos más eficientes e idóneos permiten la mejor gestión de los procesos.<sup>4</sup> En este sentido, no es extraño que sean los países que articulan jurídicamente de mejor manera los

---

<sup>2</sup> PICCIOTTO, Sol. *Fragmented States and International Rules of Law*. En: *Social and Legal Studies*, 1997, Vol. 6, N° 2, pp. 259-279; también, *International Transformation of the Capital State*. En: *Antipode*, 2011, Vol. 43, N° 1, pp. 87-107.

<sup>3</sup> El flujo vertiginoso tanto de dinero y como de información, hace que éstos no se caractericen por ser fenómenos económicos «transnacionales», sino «sin nacionalidad». DRUCKER, Peter F. *Trade Lessons from the World Economy*. En: *Foreign Affairs*, January 1994, Vol. 73, N° 1, pp. 99-108.

<sup>4</sup> En este sentido, LAPORTA SAN MIGUEL, Francisco Javier. *Globalización e imperio de la ley: algunas dudas westfalianas*. En: *AFDUAM*, 2005, N° 9, p. 181-182.

regímenes del origen (como la zona T-MEC, UE, ASEAN, etc.) son los que generan mayor impacto económico a nivel regional y mundial, mientras que los demás países se ven relegados (como muchos PVD), o a lo sumo, participan como agentes pasivos en el proceso de determinación de las normas de origen.

Hasta hace poco, era común encontrar mercancías procesadas en un solo país (excluyendo las materias primas), pero hoy en día, como consecuencia de la dispersión de los procesos productivos, lo normal es que las mercancías se obtengan con insumos, materiales, tecnologías y procesos de origen diverso, involucrando a más de un país. Aparentemente, en este panorama poco importa el origen del producto a efectos de consumo (salvo, claro está, tratándose de productos con *denominación de origen* y similares). Sin embargo, el origen aduanero del producto sigue importando ya que sirve para fijar el régimen jurídico comercial aplicable al producto final. Por ello, toda mercancía debe tener un origen concreto. Así, en plena época de deslocalización productiva, el origen de las mercancías sigue siendo jurídicamente importante.

El Derecho ha sido una *condición de necesidad* para el desarrollo de la economía de mercado.<sup>5</sup> En este sentido, ha servido como herramienta indispensable para favorecer el flujo de productos, servicios y capitales a través de las fronteras y resolver los problemas que se suscitan con los intercambios. La creación de novedosas formas de reglamentación jurídica adaptadas al dinámico entorno comercial, tanto en los ámbitos de lo público como los de lo privado, han permitido fomentar y gestionar la integración económica a nivel regional y global. De tal suerte, que a través del Derecho se ha modificado de manera radical los escenarios de las relaciones

---

<sup>5</sup> LAPORTA SAN MIGUEL, Francisco Javier. Globalización e imperio de la ley..., p. 177-198.

comerciales internacionales.<sup>6</sup> Como resultado de las necesidades del comercio actual, la cooperación internacional de los distintos Estados ha generado instituciones jurídicas que unifican y armonizan la regulación de los intercambios, a la par que fomentan una mayor liberalización, sujetando con ello el actuar de los agentes económicos y de las autoridades a los cauces jurídicos. Una prueba de lo anterior ha sido el avance del multilateralismo hacia la creación de instituciones con vocación universal, como la OMC, que aún y cuando hoy en día atraviesa tiempos de crisis institucional, ha jugado un papel importante en la gestión de los flujos comerciales a nivel global.

La evolución de los sistemas jurídicos y económicos en el entorno de la interdependencia no ha sido pacífica. Se ha mencionado que la principal causa de conflicto ha sido la coexistencia de dos formas de organización, por un lado el Estado, y por otra el Mercado, que desembocan en tensiones entre proteccionismo y liberalización comercial.<sup>7</sup> El desarrollo de las relaciones comerciales, la compartimentación de sistemas políticos y la interdependencia hacia los desarrollos tecnológicos, hacen que cuando el Mercado sobrepasa los límites de los

---

<sup>6</sup> En este sentido, cabe hacer mención que desde el ámbito *privado*, el Derecho mercantil goza de una *coherencia universal* en las soluciones que aporta al tráfico jurídico-comercial. Esta característica ha favorecido un tránsito de la reglamentación *estatal* hacia una *global* en los intercambios. Un ejemplo paradigmático es el surgimiento del *Derecho uniforme del comercio internacional* (DUCI), configurado por un conjunto de normas sustantivas, de la más variada naturaleza, que uniforman la formulación y aplicación del derecho, otorgando previsibilidad de resultados, y cuya vocación es global. ILLESCAS ORTIZ, Rafael. Globalización y Derecho mercantil. En: *AFDUAM*, 2005, N° 9, p. 79-94.

<sup>7</sup> Según ha sido expuesto por Gilplin, al respecto, ÁVILA, Antonio M<sup>a</sup>; DÍAZ-MIER, Miguel Ángel. La diferencia de sistemas jurídicos como una barrera no arancelaria. En: *Boletín económico de ICE*, N° 2573, 18-24 mayo de 1998, p. 31-39.

Estados soberanos surja la intervención estatal como respuesta a la necesidad de encauzar las actividades productivas.<sup>8</sup>

Un rasgo característico de la interdependencia imperante es que los agentes económicos, tanto Estados como empresas, plateen estrategias y políticas «feroces» para obtener y asegurarse la participación en el mercado global.<sup>9</sup> En esta dinámica, el ámbito público y la iniciativa privada han interactuado con mayor intensidad: las empresas se han involucrado más con las administraciones estatales, a la vez que los gobiernos han reconocido su creciente dependencia a la escasez de recursos controlada generalmente por los ciclos productivos de las empresas. El estrechamiento de las relaciones comerciales ha supuesto el surgimiento de una pléyade de nuevos actores en el escenario internacional. Hoy en día, instituciones, organizaciones no gubernamentales, empresas, grupos de presión, de todos los niveles (local, regional, internacional), «proponen, imponen, supervisan, y desafían a los Estados», y a la vez utilizan los canales internacionales sin recurrir necesariamente a la organización estatal.<sup>10</sup>

En esta tesitura, la pluralidad de actores se encuentra atentos ante el papel que juegan las fuerzas económicas y sociales internacionales en la configuración de la sociedad actual. Como sostiene Jackson, siendo que el comercio internacional se erige como un elemento importante del producto doméstico bruto

---

<sup>8</sup> ÁVILA, Antonio M<sup>a</sup>; DÍAZ-MIER, Miguel Ángel. La diferencia de sistemas jurídicos..., p. 31-39.

<sup>9</sup> STOPFORD, John; STRANGE, Susan; HENLEY, John S. *Rival states, rival firms: competition for world market shares*. Cambridge: CUP, 1991, p. 1 y ss.

<sup>10</sup> **LÓPEZ AYLLÓN, Sergio**. *Globalización, Estado de Derecho y Seguridad jurídica: Una exploración sobre los efectos de la globalización en los poderes judiciales de Iberoamérica* [en línea]. México: SCJN, 2004, [acceso: 27.04.2021], formato pdf, <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/10488>.

de algunos países (aún en un mercado tan grande como el estadounidense), «no resulta extraño que los líderes gubernamentales, los empresarios, y casi cualquiera sienta algo de ansiedad sobre esas misteriosas influencias extranjeras que pueden afectar la vida cotidiana de manera tan dramática».<sup>11</sup> Esta transición acelerada del rol del estado y la aparición de nuevos actores públicos y privados, ha supuesto un conflicto con la noción tradicional de westfaliano de *soberanía*,<sup>12</sup> concepto que actualmente se corresponde más con el ejercicio funcional de competencias que con la sola ostentación de poder soberano.<sup>13</sup> Aunque la apertura de las fronteras jurídicas y la aproximación de legislaciones puedan suponer un conflicto en las relaciones comerciales, estas no son situaciones desconocidas por el Derecho internacional. Por el contrario,

---

<sup>11</sup> JACKSON, John H. *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations*. Cambridge: MIT Press, 2<sup>nd</sup> Ed., 1997, p. 6.

<sup>12</sup> Entendiendo el concepto *westfaliano* de soberanía: el Estado como ente unitario sobre el cual hay dos dimensiones de relación, por una parte a lo interno, no existe ningún poder por encima de él, y por otra a nivel externo, igualdad con los pares. BREMER, J. *De Westfalia a Post-Westfalia: hacia un nuevo orden internacional*. México: IJ-UNAM, 2013, 113 pp.

<sup>13</sup> En este sentido, Jackson propone diseccionar el concepto de *soberanía* y analizarlo, de manera *pragmática*, en función de la distribución de poder en los diferentes niveles institucionales. Considera que dicho análisis tiene que tomar en cuenta, de manera simultánea, los acercamientos internacionales y nacionales. Este método para acercarse a hacia una «soberanía moderna», tiene que ver más con un proceso dinámico de dispersión de poder y redefinición que con concepto westfaliano, que se encuentra «congelado en el tiempo». JACKSON, J. H. Sovereignty-Modern: A new approach to an outdated concept. En: *Am. J. Int'l L.*, 2003, Vol. 97, N° 4, 789-802; LÓPEZ LIBREROS, José Manuel. La soberanía nacional. En: SANTIAGO JUÁREZ, Mario. *La Cámara de Diputados a 100 años de la Constitución de 1917*. México: Cámara de Diputados, APP, 2018, p. 94 y ss.

el Derecho internacional se ha nutrido de la transmisión que hacen los Estados del ejercicio de sus competencias, con el objetivo de crear instituciones que permitan la reglamentación del fenómeno jurídico internacional. Al traspasar las actividades económicas las fronteras físicas se complica la aplicación efectiva de la política nacional y sus instrumentos jurídicos (especialmente, tratándose de ámbitos como las inversiones, finanzas, seguros, calidad de productos, protección al consumidor, etc.). Para abordar las fuerzas comerciales, los Estados desde sus fronteras buscan controlar los efectos. Esto se realiza, en el mejor de los casos, mediante normativas nacionales de fomento productivo, promoción de la exportación o de la competitividad; y en el plano internacional, mediante la celebración con terceros países de instrumentos de control del comercio. Pero también, lo han hecho estableciendo barreras comerciales proteccionistas, como los aranceles o medidas más sofisticadas y de difícil detección, como las normas de origen.

Con el fin de responder a desafíos jurídicos como los antes señalados, se crean sistemas jurídicos supranacionales. Esto se ejemplifica con el surgimiento de la Ronda Uruguay en 1986, negociación multilateral para la regulación del comercio internacional en diversos ámbitos, que concluyó con la creación de la OMC en 1994. En lo que respecta a normas de origen, este instrumento se había considerado como un ámbito en el cual los Estados tenían la potestad de regular como estimasen conveniente. Sin embargo, con el aumento del tráfico comercial y la deslocalización productiva en diversos países, pronto se puso en evidencia la necesidad de ocuparse del tema de las normas de origen más allá de las fronteras estatales.

La redefinición del papel tradicional del estado y el surgimiento de otros actores, crea a su vez nuevas formas de relaciones. Algunas de las actividades que anteriormente desarrollaba el estado van siendo cubiertas por la actividad de agentes económicos y sociedad civil, creándose para ello vías y canales de

acción. Además, la transferencia del ejercicio de competencias soberanas a entes supranacionales ha generado nuevos ámbitos o «niveles administrativos» internacionales y/o supranacionales. En este escenario, se desenvuelven los grupos de interés que presionarán sobre las estructuras de los distintos niveles administrativos (a través del cabildeo o *lobbying*) para que la toma de decisión refleje los intereses por ellos perseguidos. Esto es especialmente palpable tratándose de las normas de origen. Lo anterior se debe a que, por un lado, los principales destinatarios de las normas de origen son los agentes económicos; y por otro, a que son dichos actores los que cuentan con la información técnica para desentrañar los posibles efectos de las normas de origen en sus procesos productivos y en el flujo comercial. Como destinatarios y poseedores de información, los particulares defienden sus posturas ante las autoridades avocadas a crear los regímenes de normas de origen. Para ilustrar lo anterior, basta pensar que la labor del legislador local para crear una norma de origen en materia textil, serían inconcebible sin la consulta a las empresas del sector; bien sea para obtener información sobre los procesos técnicos propios de la producción textil, o bien para informar al sector sobre la medida y generar el apoyo necesario.

La pluralidad de actores, de foros, y de objetivos comerciales multiplica de manera exponencial las variables que pueden darse en las relaciones comerciales internacionales. En este sentido, se genera un complejo y especial ambiente, en ocasiones proclive a la creación de regímenes comerciales, y en otras, hostil a la cooperación. La configuración del escenario comercial dependerá en gran medida de la convergencia de intereses por parte de los estados y actores, especialmente en los sectores considerados como estratégicos y de mayor sensibilidad. A medida que avanza la internacionalización del intercambio de productos y capitales, las preferencias de los actores locales se ven matizadas

por las cuestiones de política comercial internacional.<sup>14</sup> De esta forma, como elemento necesario para la creación de acuerdos comerciales, o por el contrario, para buscar protección frente al exterior, se recurre a las normas de origen para fomentar las disposiciones jurídicas de liberalización o de protección comercial, según sea el trasfondo político.

Es importante hacer mención, que ya que la creación de «niveles administrativos» genera la reubicación de los espacios de decisión política en distintos ámbitos, los agentes económicos reaccionan a su estela. Con ello, se genera además toda una industria colateral en la prestación de servicios, una infraestructura de apoyo como las consultorías de relaciones públicas y despachos especializados.<sup>15</sup> En dicha infraestructura destacan los servicios jurídicos y de consultoría,<sup>16</sup> los cuales además tienen una importante labor de interpretar y reinterpretar el Derecho nacional e internacional, para encontrar soluciones novedosas a las nuevas formas de interacción dentro del tráfico jurídico internacional.<sup>17</sup> Tratándose de normas de origen, la prestación de tales servicios ayuda a comprender la complejidad de las mismas y a identificar aquellas normas

---

<sup>14</sup> MILNER, Helen V.; KEOHANE, Robert. Internationalization and Domestic Politics: An introduction. En: MILNER, Helen V.; KEOHANE, Robert. (Eds.) *Internationalization and Domestic Politics*. Cambridge: CUP, 1996, pp.1-24.

<sup>15</sup> RUZZA, Carlo. *Europe and civil society: Movement coalitions and European governance*. Manchester: Manchester University Press, 2004, pp. 1-25.

<sup>16</sup> AVILA, Antonio M<sup>a</sup>; DÍAZ-MIER, Miguel Ángel. La diferencia de sistemas jurídicos..., p. 31-39.

<sup>17</sup> DEZALAY, Yves. Introduction: Professional competition and the social construction of transnational markets. En: DEZALAY, Yves; SUGARMAN, David. *Professional competition and professional power: Lawyers, accountants and the social construction of markets*. London: Routledge, 1995, pp. 1-24.

que favorecen más los intereses de un determinado sector, y con ello, idear estrategias de relaciones públicas que permitan influir en la toma de decisiones de los políticos y burócratas. Sin duda, el caso de referencia es la Unión Europea, ya que en la medida en que se va aumentando su esfera competencial, los grupos de presión trasladan sus esfuerzos de cabildeo a los pasillos de las instituciones comunitarias, asesorándose de especialistas en la materia.

Las normas de origen, formalmente elaboradas por los Estados, al ser el punto de contacto o vínculo entre producto y territorio comercial, tienen como primer destinatario a los agentes económicos que realizan actividades comerciales en el intercambio de bienes. Lo anterior es así, puesto que son las empresas quienes en la importación o exportación de productos se ven sujetas al cumplimiento de las normas de origen como prerrequisito a la operación de la transacción comercial, fijándose de este modo el régimen jurídico aplicable y la actualización de los instrumentos de política comercial. Por lo tanto, no debe extrañar que las empresas busquen la creación de canales de comunicación con los burócratas y políticos, a fin de satisfacer sus expectativas comerciales de liberalización o de protección en los regímenes de normas de origen.

Pero también la Administración suele tener interés en contactar con los agentes económicos, para sustentar y conocer el alcance de sus decisiones políticas. El Gobierno también podría pretender con la ejecución de los regímenes de normas de origen, algún rédito social o político con la práctica de algún tipo de política redistributiva (como puede ser la atracción de procesos productivos hacia zonas económicamente deprimidas para generar polos de empleo). Semejantes políticas suelen formar entre la sociedad distintos grados de aceptación debido a la distribución de las cargas y los beneficios que se generan con la decisión, y con ello, distintos incentivos para el respaldo o rechazo de las decisiones de política comercial. Un claro ejemplo de lo anterior se puede ver cada vez que se negocia un

acuerdo comercial, especialmente entre relaciones Norte-Sur, en que los sectores protegidos por la política comercial suelen manifestarse en contra del acuerdo y presionar para que se mantenga la protección o que, como menos, se les garanticen ciertas contraprestaciones. Como se hará mención más adelante, las normas de origen en ocasiones son ofertadas por la administración a los grupos afectados como instrumentos para minimizar el impacto negativo de la apertura comercial.

Tanto para la Administración como para los agentes económicos, las normas de origen funcionan como un elemento central en la dinámica de la política comercial, sirviendo como la «punta de lanza» para satisfacer intereses comerciales estatales o particulares, fundamentados en criterios de eficiencia o inspirados en la redistribución, y en definitiva, teniendo un efecto de apertura o de protección de mercados. Estos intereses no suelen identificarse de manera clara y fácil, sin embargo, del análisis de las normas de origen y sus efectos en el comercio, se puede detectar si una norma ha sido «capturada» por intereses en concreto.<sup>18</sup>

Recapitulando sobre la dinámica actual de las normas de origen en un contexto comercial actual, las normas de origen son una muestra más del fenómeno de la interdependencia económica. Por ser un elemento clave en los procesos productivos, suelen estar en la mira, tanto de los agentes económicos como de las distintas administraciones. En los nuevos escenarios comerciales, los destinatarios de las normas de origen (por lo general las grandes empresas) suelen tener incentivos suficientes para generar actividad de cabildeo ante las

---

<sup>18</sup> En el análisis que se realiza en la Parte primera de la presente investigación, en lo que respecta a características de los distintos métodos para determinar el origen, se señalan los puntos en los cuales las normas de origen basadas en uno u otro criterio son más susceptibles de ser abordadas por los intereses de los agentes económicos.

distintas instancias de las instituciones encargadas de la toma de decisión de política comercial. Dicho fenómeno, ha tenido además el efecto de generar una industria de la asesoría jurídica-comercial que ayudan tanto a entender técnicamente lo que las normas de origen son, como a asimilar la potencialidad de estas de cara a los intercambios comerciales. En este sentido, tanto las autoridades como los agentes económicos obtienen un beneficio mutuo de la información transmitida a través de los canales creados para tales efectos.

## **2. INTERESES EN JUEGO: LIBERALIZACIÓN Y PROTECCIONISMO**

Los actores en el escenario comercial internacional actúan por y para la consecución de intereses, y ello se refleja en las normas de origen. Generalizando, se puede señalar que hay dos calificativos que otorgan dimensión y sentido a los intereses que subyacen en las demandas de actuación comercial: la «liberalización» o apertura de mercados y la «protección». De esta forma, los instrumentos de política comercial, se pueden caracterizar por ser liberalizadores o proteccionistas; extensión que se realiza para las normas de origen. En medio de los extremos, habrá instrumentos jurídicos de política económica que gozarán de ambas características, aunque con distinta intensidad o grado.

En lo que respecta a las normas de origen, la forma jurídica que se adopte para vincular el origen aduanero de una mercancía con una política comercial es determinante en cuanto al impacto liberalizador o proteccionista que puede generar. Divergencia y pluralidad de intereses hacen que tratándose de las normas de origen se tenga que lograr un equilibrio entre la laxitud de las disposiciones y el grado de concreción o detalle. Las normas demasiado «generales» pueden ser más flexibles y adecuarse de mejor manera a las necesidades comerciales,

pero también pueden dar un excesivo margen de interpretación a las autoridades competentes. Por otro lado, la redacción demasiado concreta y minuciosa de las normas de origen puede suponer una rigidez extrema al sistema comercial, aunque goce de mayor objetividad jurídica. Para captar el porqué del detalle o de la laxitud, resulta necesario identificar los intereses tras las normas de origen.

Para analizar lo que se entiende por política liberalizadora o proteccionista, y conforme a los objetivos del presente trabajo, es imprescindible hacer una breve referencia a los fundamentos teóricos que sustentan las distintas posturas.<sup>19</sup> A grandes rasgos, los postulados del libre comercio suponen que la inexistencia de barreras artificiales y la no discriminación, permiten la especialización productiva más eficiente. La división del trabajo y la especialización permite explotar las ventajas comparativas, y con ello, materializar toda la potencialidad productiva de cada estado. Como consecuencia, los precios de los insumos y el valor de la mano de obra serían determinados por el mercado mundial en función de la escasez de productos, así como de la calificación del trabajador. A su vez, el consumidor se vería beneficiado al contar con una mayor oferta de productos, más baratos y de mejor calidad. Es conocido que el argumento principal para apoyar el libre comercio, ya que, a decir de Samuelson y Nordhaus, «[c]uando los países se concentran en las áreas en las que tienen una ventaja comparativa en condiciones de libre comercio, mejora la situación de todo el mundo.»<sup>20</sup> De manera llana se puede señalar que esta corriente económica se sustenta en que el todo es más que la

---

<sup>19</sup> Sobre la historia del comercio, IRWIN, Douglas. *Against the Tide: An intellectual history of free trade*. Princeton: Princeton University Press, 1996, pp. 5 y ss.

<sup>20</sup> SAMUELSON, Paul A.; NORDHAUS, William D. *Economía*. Madrid: McGraw-Hill, 1999, p. 676.

suma de las partes, pero las partes se benefician del todo.<sup>21</sup> Es importante puntualizar, que no existe en el mundo una zona donde se practique de forma aséptica el libre comercio,<sup>22</sup> sin embargo, sí que se persiguen los postulados de la teoría. En este sentido, las zonas de integración como la norteamericana no son libre comercio, pero sin duda generan la liberalización del comercio de bienes y servicios. Por ello, más que de libre comercio, habría que hablar de liberalización comercial, o incluso, de administración del comercio. En contraste, cualquier postulado proteccionista implica una *discriminación artificial* entre mercancías locales y foráneas, que se lleva a cabo a través de barreras al comercio, tales como aranceles, cuotas y medidas de defensa comercial. Con semejante discriminación se crea una distorsión del flujo comercial, cuyo efecto es la aparición de un cierto aislamiento de las industrias locales frente a la competencia global.

De manera general, se puede decir que una norma de origen liberalizadora será aquella que es comercialmente neutra y que se limita a vincular el proceso productivo con un territorio sin afectar los flujos comerciales o de inversión. Por el contrario, una norma de origen proteccionista sería aquella cuyos

---

<sup>21</sup> LUNA MARTÍNEZ, Sergio; GONZÁLEZ NOLASCO, Eduardo. Libre comercio y convergencia: la macroeconomía del TLCAN. En: CASARES, Enrique R.; SOBARZO, Horacio. (Comp.) *Diez Años del TLCAN en México: Una perspectiva analítica*. México, D.F.: FCE, 2004, p. 19.

<sup>22</sup> En los últimos tres siglos de historia de intercambios comerciales, se confirma que ha prevalecido el proteccionismo. Solamente en un periodo muy breve de tiempo (1860-1880), imperó el librecambio. MILLET, Montserrat. *La regulación del comercio internacional: Del GATT a la OMC* [en línea]. Barcelona: La Caixa, 2001, [acceso: 23.11.2021], formato pdf, [https://www.caixabankresearch.com/sites/default/files/content/file/2016/09/ee24\\_esp.pdf](https://www.caixabankresearch.com/sites/default/files/content/file/2016/09/ee24_esp.pdf), p. 25.

efectos comerciales aíslan a los agentes económicos frente a la competencia del exterior.

Algunos de los efectos negativos atribuidos al libre comercio son el blanco de las principales críticas,<sup>23</sup> y a su vez, fundamento de argumentación para la justificación de la intervención estatal y la limitación o calificación del libre comercio.<sup>24</sup> Por el contrario los puristas teóricos defienden los postulados de libre comercio y la limitación de la intervención del estado en el mercado. En este sentido, se ha señalado que ante la presencia de fallos del mercado, la política comercial debe servir como correctivo, pero sosteniendo siempre que el libre comercio sigue siendo «la mejor opción».<sup>25</sup> Ante la presencia de fallos en

---

<sup>23</sup> Se refiere principalmente a los fallos del mercado en la distribución de la riqueza, el empobrecimiento del trabajador, estandarización a la baja de la protección social y ambiental, homogeneización cultural y menoscabo de la soberanía estatal, entre otras.

<sup>24</sup> Entre las cuales se encuentran: a) la demanda de «reciprocidad» (pasiva o agresiva) para incentivar la liberalización de mercados; b) la teoría del «arancel óptimo» por el cual el Estado, con posición de monopsonio en el mercado global, establecen aranceles para reducir el precio de las importaciones; c) las conocidas como «industrias incipientes» que sugieren la protección del gobierno para determinados estados de desarrollo competitivo de las empresas; d) la Teoría del «comercio estratégico», que justifican la intervención de la política estatal en el mercado puede fomentar la creación de posición de dominio de las industrias en el mercado global, mientras que mantiene barreras para las industrias foráneas; e) el establecimiento de barreras arancelaras para asegurarse ingresos al erario estatal; y claro está, f) los motivos de «seguridad nacional». TREBILCOCK, Michael J.; HOWSE, Robert. *The Regulation of International Trade: Political Economy and Legal Order*. Routledge: London, 1995, p. 6-11.

<sup>25</sup> El autor critica además los motivos políticos y macroeconómicos por los cuales ha sido utilizado el proteccionismo en el comercio internacional. En general, BHAGWATI, Jagdish. *Free Trade Today*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2002, 128 pp.

el mercado y con el objetivo de no bloquear el libre comercio, resulta preferible el desarrollo de *políticas de ajuste* o el recurso a *salvaguardias* temporales (a manera de «segundas opciones» que justifican cierto nivel de intervención de la Administración en el comercio).<sup>26</sup> Este tipo de mecanismos de ajuste permitiría la convivencia con el libre comercio, siendo preferibles frente a disposiciones que restrinjan indefinidamente los intercambios. En este sentido, recurrir a las normas de origen como instrumentos para corregir el flujo comercial no lo óptimo, hay otras soluciones más claras y reglamentadas que deberían preferirse, como el uso de los subsidios o los aranceles.<sup>27</sup>

Respecto a la «protección administrada» (disposiciones en materia de dumping y subvenciones, generalmente fundamentadas en demandas de «comercio leal»), incluso, se ha indicado que la formulación y aplicación de tales medidas ha sido constantemente «capturada» por intereses privados que demandan protección, dando como resultado una aplicación arbitraria y además cierta incoherencia en la demanda de derechos.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> La aparición del libre comercio está sujeta a ciertas *condiciones de eficiencia* (como la ausencia de monopolios, economías externas, distorsiones de precios, entre otras). Cuando no pueden alcanzarse dichas condiciones, surge la teoría del «*Second best*», que sostiene que no todo movimiento hacia el libre comercio lleva a una economía hacia una solución más eficiente o equitativa. Por lo cual, se justifica cierto nivel de intervención estatal cuando «objetivos económicos y sociales parecen entrar en colisión a corto plazo» puesto que es probable que «la solución más eficiente sea la socialmente deseable a largo plazo». KINDLEBERGER, Charles P. *Economía internacional*. Madrid: Aguilar, 1972, p. 201-217.

<sup>27</sup> MORICI, Peter. Las reglas de origen del TLC y los requerimientos de contenido de los automóviles. En: GLOBERMAN, Steven; WALKER, Michael. (Comp). *El TLC: Un enfoque trinacional*. México, D.F.: FCE, 1994, p. 239.

<sup>28</sup> Considera además, que aún y cuando las demandas tuviesen un fundamento acertado, los objetivos por los cuales se dictan las nor-

### A. *Dinámica comercial de liberalización – protección*

El paradigma económico imperante en panorama internacional a partir de la postguerra ha sido la liberalización de los intercambios de bienes.<sup>29</sup> No obstante el predominio de la práctica del libre mercado, existen importantes reservas (específicas, como el caso de los textiles y vestido; o por omisión en la regulación, como el caso de los productos agrícolas<sup>30</sup>), sea a través del sistema multilateral o por el predominio del regionalismo económico. Desde la configuración del sistema de Bretton Woods (finales de los años cuarenta del siglo pasado), la política económica internacional se puede describir como un péndulo que oscila entre la liberalización del intercambio de

---

mas proteccionistas (en este caso, en un sentido de «justicia comercial») no suele alcanzarse, ya que con su aplicación no se reducen las prácticas injustas del país exportador, y siempre cuestionando el concepto «justicia». BHAGWATI, Jagdish. *El Proteccionismo*. Madrid: Alianza Editorial, 1991, 150 pp.; Libre comercio: retos tradicionales y nuevos desafíos. En: *Ekonomiaz: Revista Vasca de Economía*, 1995, Vol. 31-32, p. 388; y la colección de sus ensayos y artículos periodísticos, *A Stream of Windows: Unsettling Reflections on Trade, Immigration, and Democracy*. Michigan: MIT Press, 1999, 531 pp.

<sup>29</sup> Las corrientes de pensamiento basadas en la *simbología* (*Symbolic Politics*) ponen de manifiesto que la convergencia en la creencia en el libre comercio por diversos países favoreció el surgimiento de las relaciones comerciales internacionales en el ámbito económico, especialmente en la segunda mitad del siglo XX. Expresión del predominio de la ideología del libre comercio, son los Estados sustentados en economías de mercado, el sistema comercial multilateral y los esquemas preferenciales. MAYER, Frederick W. *Interpreting NAFTA: The science and art of political analysis*. New York: Columbia University Press, 1998, p. 58.

<sup>30</sup> Uno de los temas constantes en las negociaciones multilaterales es que los países desarrollados limiten los subsidios de las industrias del sector. DAS, Dilip K. The Doha Round of Multilateral Trade Negotiations and Trade in Agriculture. En: *JWT*, 2006, Vol. 40, N° 2, p. 259-290.

bienes y servicios y la protección de los mercados. Por lo tanto, el cambio es constante y paulatino, aunque a veces más acelerado, pero sin que ninguno de los dos extremos predomine del todo. Lo anterior ha sido identificado como «efecto de inestabilidad» entre corrientes proteccionistas y liberalizadoras, en las cuales «si no hay presiones a favor de la liberalización del comercio, la reacción proteccionista puede reforzarse».<sup>31</sup> El debate doctrinal sobre el beneficio de articular la política comercial en función de uno u otro extremo es añeja, denso y no ha sido resuelto.<sup>32</sup> Se ha apuntado en la doctrina que la mayoría de los economistas reconocen como poco sensata una política económica basada en el proteccionismo, sin embargo, muchas otras personas discrepan de semejante postura.<sup>33</sup> Dependiendo de la tendencia de la economía mundial y el dominio de uno u otro bloque comercial o la corriente de pensamiento imperante,<sup>34</sup> los políticos y los agentes económicos han

---

<sup>31</sup> BALASSA, Bela. *Trade Liberalization among Industrial Countries: Objectives and Alternatives*, McGraw-Hill Book Co., Nueva York, 1967, p. 152, citado por: BALASSA, Bela; MICHALOPOULOS, Constantine. La liberalización del comercio mundial. En: *Información Comercial Española*, 1986, p. 232.

<sup>32</sup> La cuestión de si el libre comercio es la política adecuada para los Estados, ha estado presente desde que Adam Smith formulara sus teorías sobre la división del trabajo, y David Ricardo –fundamentado en James Mill–, planteara la doctrina de la *ventaja comparativa* y proporcionó el modelo teórico para el libre comercio. BHAGWATI, Jagdish. Libre comercio: retos tradicionales y nuevos desafíos..., p. 388.

<sup>33</sup> SAMUELSON, Paul A.; NORDHAUS, William D. *Economía...*, p. 681-682.

<sup>34</sup> Como lo sostiene la teoría de la «estabilidad hegemónica», la existencia de un régimen económico de corte liberal dependerá de la configuración del sistema internacional, y en especial, cuando existe un estado hegemónico que domina el entorno económico y político (como el caso de Estados Unidos en el siglo pasado), diseminando su ideología de corte liberal. Aquellos estados de menor *peso*

recurrido a demandas de instrumentos jurídicos comerciales de corte liberalizador o proteccionista para garantizar sus posiciones.

### a) Proceso dialéctico de las corrientes comerciales y las normas de origen

Los periodos de demandas de protección y liberalización en el comercio internacional siguen una dialéctica hegeliana.<sup>35</sup> Así, al realizarse innovaciones en la liberalización comercial (*tesis*), se producen nuevos modos de protección de intereses comerciales (*antítesis*), generándose como consecuencia una especie de solución temporal al enfrentamiento (*síntesis*), que posteriormente requerirá una nueva innovación en liberalización comercial, y así sucesivamente. ello, cada vez que se desmantela una barrera comercial se produce el «efecto de desplazamiento», por el cual los agentes económicos afectados buscan nuevos medios de protección, y por ende, demandan la utilización de barreras comerciales. Posteriormente, estos obstáculos comerciales podrán ser desmantelados, sea de manera unilateral o en virtud de la cooperación internacional recíproca.

Quizá el ejemplo más característico es el sucedido en la política comercial estadounidense en los albores de la creación del

---

*relativo* en el escenario internacional, les resultará atractivo adherirse como *beneficiarios sin contrapartida* a los postulados liberalizadores propuestos por la potencia económica en cuestión. BALDWIN, Robert E. The Political-Economy Perspective on Trade Policy. En: HILLMAN, Arye L. *Markets and Politicians: Politicized economic choice*. Boston: Kluwer, 1991, p. 267-268.

<sup>35</sup> ORTMAYER, Louis L. NAFTA and Economic Integration: Three Perspectives. En: DALLMEYER, Dorinda G. *Joining Together, Standing Apart: National Identities after NAFTA*. Hague: Kluwer, 1997, p. 1-34.

Sistema Bretton Woods. A través de lo que se ha llamado «Sistema de 1934»,<sup>36</sup> Estados Unidos estableció un giro en la política comercial para apalancarse en el fomento de la liberalización comercial. Este movimiento, fue la reacción a las políticas proteccionistas que le llevaron a elevar considerablemente las barreras comerciales, especialmente los aranceles al comercio exterior a través de la *Ley Hawley-Smoot* de 1930. El viraje de política comercial hizo que Estados Unidos se posicionara como potencia económica en el sistema de la posguerra mundial. Se comenzó entonces a propagar la ideología liberalizadora entre los países democráticos, alcanzando su punto álgido durante la configuración del sistema comercial de Bretton Woods en los años cuarenta del siglo pasado. Respecto al comercio de mercancías, una vez establecido el GATT, el respeto a los compromisos adoptados en su seno fue utilizado para justificar ante los grupos de presión locales la restricción en el uso de medidas proteccionistas frente al comercio con el exterior.

Una vez instaurado el sistema comercial y comenzada la reglamentación multilateral del comercio, nuevos brotes de demandas de protección surgieron. A partir de los años ochenta del siglo pasado, con el surgimiento de nuevas potencias industrializadas, como Japón, se acentuó el declive de la hegemonía económica estadounidense y se acrecentó el «síndrome del gigante empequeñecido».<sup>37</sup> Ante la falta de competitividad de algunos de sus sectores productivos, Estados Unidos pasó de fomentar el la ideología del libre comercio para ahora adoptar

---

<sup>36</sup> DESTLER, I. M. *American Trade Politics* [en línea]. Washington: Institute for International Economics, 2005, 4<sup>th</sup> ed., pp. 5-6.

<sup>37</sup> BHAGWATI, Jagdish; IRWIN, Douglas A. The Return of the Reciprocitarians: US Trade policy today. En: *World Econ.*, 1987, Vol. 10, p. 109-130. En este artículo, los autores analizan el declive de Reino Unido y Estados Unidos, como potencias económicas del siglo XIX y XX respectivamente; exponiendo las principales causas económicas.

posturas sobre el respeto al *comercio leal* y la *reciprocidad* en los intercambios comerciales, y más recientemente, la «liberalización competitiva». En ocasiones, tales medidas tenían enmascarada la búsqueda de la protección comercial dentro del sistema jurídico institucionalizado. La estrategia para la demanda de un «juego nivelado» en el intercambio comercial, llevó a la utilización de instrumentos como las medidas de defensa comercial (antidumping y anti-subsidios), así como los ARV, para proteger los mercados locales y garantizarse el acceso a los mercados foráneos.

En este panorama, mezcla de demandas de comercio leal y regionalismo, la discriminación entre mercancías propias y ajenas adquirió mayor trascendencia. El uso constante y en ocasiones arbitrario de las normas de origen les otorgó un valor estratégico en la ejecución de la política comercial, adquiriendo una mayor notoriedad en la época de los ochenta y noventa. Basta pensar en los asuntos de las fotocopiadoras en la entonces Comunidad Europea,<sup>38</sup> o las arbitrarias modificaciones de las normas de origen de Estados Unidos respecto a productos textiles,<sup>39</sup> y cómo afectó a los mercados de los socios. O bien,

---

<sup>38</sup> La Comunidad Europea modificó las normas de origen contenidas en su Reglamento 2071/89, sobre fotocopiadoras. A través de una norma de proceso técnico de tipo negativa, estableció que el proceso de incorporación de un sistema óptico no conferiría origen, sin explicar, cuáles operaciones sí serían susceptibles de otorgar. Con ello, negaba el origen estadounidense a las fotocopiadoras que de la corporación japonesa Ricoh ensamblaba en Estados Unidos, ya que contenían un sistema óptico japonés. Lo anterior se debía a que la empresa japonesa estaba sujeta a disposiciones antidumping, y aparentemente, con la producción en Estados Unidos, se eludía su aplicación.

<sup>39</sup> Previamente a la reforma, procesos productivos como el corte de la tela eran considerados como sustanciales, y se llevaba a cabo en países asiáticos sujetos a contingentes para el acceso a mercados; mientras que el montaje de la prenda, operación de menor im-

cientemente en la renegociación del TLCAN el impacto que ha tenido el régimen restrictivo del origen propuesto por la delegación estadounidense como factor para la relocalización productiva del sector del automóvil.

Desde la pretendida neutralidad, la atribuida asepsia técnica, y la pertenencia al sistema jurídico comercial como herramientas secundarias de política comercial, se comenzó a hacer un uso discriminatorio y proteccionista de las normas de origen. En esta tesitura, las normas de origen evolucionaron paulatinamente de ser consideradas instrumentos secundarios de política comercial a ser herramientas de primer nivel, proteccionistas *per se*. Es por ello, que desde las épocas reseñadas donde las normas de origen son identificadas ya como «instrumentos neoproteccionistas», y comienzan a ser objeto de estudios para determinar la naturaleza y sus efectos económicos sobre los flujos comerciales.

## **b) Las normas de origen en la transición hacia la liberalización comercial**

Los cauces del comercio internacional parten del control y restricción hacia la liberalización, y paradójicamente, la consecución de la apertura comercial también trae aparejada la emergencia de mecanismos de protección. Lo anterior es así ya

---

portancia, era llevada a cabo en China. Al modificar las normas, la operación de montaje pasó a otorgar el origen, por lo que se realizó una deslocalización productiva hacia China (país que entonces no era miembro OMC y en donde se aplicaban contingentes del Acuerdo multifibras). Lo anterior tuvo el efecto de «desbaratar las cadenas productivas y perturbar las relaciones entre las diferentes ramas», INAMA, Stefano. Normas de origen no preferenciales. En: UNCTAD. *Un programa de trabajos positivos para los países en desarrollo: Temas de las futuras negociaciones comerciales* (UNCTAD/ITCD/TSB/10). N.Y.: Naciones Unidas, 2000, pp. 392-393.

que sin los mecanismos de protección comercial que regulen el grado de apertura los países no podrían contar con el apoyo político de los sectores productivos para llevar a cabo la apertura comercial. Y es precisamente dentro de esta dinámica donde la opacidad de las normas de origen, propia de su naturaleza o generada por los operadores, facilitan su uso como mecanismos para graduar el grado de apertura comercial a la vez que garantizar las posiciones de las industrias y sectores interesados frente a la competencia comercial.

Tanto en periodos de liberalización como de restricción comercial las normas de origen resultan necesarias para activar los instrumentos de política comercial. Ahora bien, el hecho de que puedan ser potencialmente proteccionistas no significa que deban de serlo en todo caso. Por ello, se pueden concebir como un instrumento comercial *dual*, ya que por un lado facilitan la liberalización de los intercambios comerciales a la vez que protegen los mercados frente a los beneficiarios sin contrapartida.

Esta situación se ha acentuado en la medida en que los esfuerzos por la liberalización multilateral, los mega-acuerdos<sup>40</sup> y la armonización internacional de las normas de origen se encuentra en un impasse delicado. En este escenario de escasa cooperación multilateral, los países están firmando acuerdos y creando esquemas comerciales en vías regionales o bilaterales, sustentados en regímenes de origen que permiten la gestión del comercio en los términos pactados en dichos esquemas.

---

<sup>40</sup> Incluso, se ha evidenciado que las propias normas de origen restrictivas pueden suponer una fractura en la operación de los acuerdos megarregionales, KIM, J. Exclusionary Rules of Origin of Mega-RTAs under WTO Law: Mega-RTA 'Fracturing' Its Overlapping RTA. En: World Trade Review, 2018, Vol. 17, No.1, pp. 121-144.

### **B. ¿Dónde se generan las presiones comerciales?**

Una vez establecido que los distintos actores, y en concreto, los agentes económicos demandan políticas comerciales liberalizadoras o proteccionistas según un momento determinado, cabe preguntarse cómo surgen y cómo se gestionan los intereses de los actores, y la manera en que recalcan en la creación de instrumentos como las normas de origen. Como punto de partida, se ha afirmado que el problema central del comercio internacional es la existencia de una marcada tendencia a que las preferencias por la protección comercial se concentran en agentes económicos del sector, ya que éstos sacan provecho de su ejecución.<sup>41</sup> Por otra parte, las dificultades que se generan son asumidas por el sector de los consumidores, que difícilmente se encuentra organizado para emitir una voz conjunta.<sup>42</sup> Es por ello que, uno de los problemas del comercio internacional es que el goce de los beneficios y las dificultades generadas por la aplicación de una política liberalizadora repercuten y se soportan de manera asimétrica entre los distintos actores, situación que es especialmente palpable en lo referente a las normas de origen. En una política de reducción de barreras comerciales, los agentes económicos que se verán comprometidos serán aquellos que tengan que competir con los productos procedentes del exterior.

En la ausencia de una compensación suficiente o una «válvula de escape» (como suelen utilizarse las normas de origen

---

<sup>41</sup> Esta formulación fue señalada por Schattschneider al analizar cómo el Congreso de los Estados Unidos apoyó a los intereses de los agentes económicos en la demanda de protección, al elevar los aranceles mediante la *Ley Hawley-Smoot* de 1930, desatendiendo a las opiniones contrarias expresadas por expertos, PENDLETON HERRING, E. *Review Work: Politics, Pressures, and the Tariff* by E. E. Schattschneider. En: *Am. Pol. Sci. R.*, Apr. 1936, Vol. 30, N° 2, pp. 374-375.

<sup>42</sup> MAYER, Frederick W. *Interpreting NAFTA: The science...*, p. 95.

para productos sensibles), cabe esperar que el colectivo afectado se organice y se oponga a la apertura de los mercados. Por otra parte, aquellos agentes económicos que directamente resultarán beneficiados con las medidas jurídicas tendrán incentivos para informarse y organizarse en la promoción de sus intereses. Es por ello que el resultado de las negociaciones no siempre favorece a la liberalización, sino que suele ser tendente a la protección, puesto que existe un mercado político que así lo propicia.<sup>43</sup> Esta situación se puede identificar de manera clara en las negociaciones sobre normas de origen, ya que se ha evidenciado la mayor presión por normas proteccionistas que por normas liberalizadoras.

El hecho de que los intereses concentrados e identificables de empresas predominen sobre los intereses difusos como el de los consumidores, guarda relación con las dificultades para la movilización y del cabildeo de los distintos grupos ante las autoridades. Ha sido señalado, por una parte, que en la medida en que sea mayor la cantidad de interesados se generan incentivos para superar los problemas derivados de la organización, y por otra, que si son pocos los afectados en un asunto se tolerará de mejor manera el efecto de los beneficiarios sin contrapartida (fenómeno que suele aquejar a los grandes grupos de interés).<sup>44</sup> En función a lo anterior, aquellas industrias altamente concentradas y ubicadas en una determinada zona geográfica les resultará más sencillo organizarse, y por lo tanto, es de esperarse que tengan más posibilidades de asegurarse políticas favorables a sus intereses.

---

<sup>43</sup> FONSECA PEÑA, Alberto; GARCÍA ALONSO, Lorena. Los procesos de negociación comercial entre países: condicionamientos internos y externos. En: *Boletín económico de ICE*, 24 febrero al 2 de marzo de 2003, N° 2760, p. 23.

<sup>44</sup> TREBILCOCK, Michael J.; HOWSE, Robert. *The Regulation of International Trade...*, p. 15-16.

Es evidente que si no se generan presiones orientadas hacia la liberalización de los intercambios difícilmente la política adquirirá ese rumbo, por el contrario, tenderá hacia el mantenimiento de un *status quo* proteccionista.<sup>45</sup> Dichas demandas de liberalización tendrían que proceder de los grupos con mayor poder y concentración, sean los grupos relacionados con el capital y la producción, como empresas y sindicatos, o por una mayor movilización de grupos como los consumidores. Ahora bien, en la mayoría de las ocasiones las solicitudes de liberalización provienen de grupos económicos cuyos intereses comerciales trascienden las fronteras. Esta misma lógica de demandas de liberalización y protección se aplica a los regímenes de normas de origen ya que los grupos soportan de manera asimétrica los efectos de su aplicación. Así, se conjugan los intereses entre negociadores y empresas: los primeros buscan beneficios que ofrecer a los agentes económicos a cambio de su apoyo, mientras que los segundos, buscan caminos para explotar las ventajas de la globalización económica. En esto sentido cabe señalar que debido a la dificultad técnica que implican las normas de origen hace que sólo aquellos que estén interesados en ellas dediquen tiempo y recursos a su comprensión, mientras que, los que no tienen incentivos para hacerlo se mantienen al margen de las negociaciones limitando con ello la posibilidad de influir en su configuración como instrumento comercial.<sup>46</sup>

Es importante recalcar que, si las políticas proteccionistas surgen debido a la presión política ejercida por los actores sobre las autoridades, de la misma forma cualquier solución liberalizadora tendría que adoptarse mediante una vía política.

---

<sup>45</sup> Balassa señaló que, debido al *efecto de inestabilidad*, ante la ausencia de esfuerzos por liberalizar el comercio, antes que mantener el status quo, aflorarán las presiones proteccionistas. BALASSA, Bela. *Trade Liberalization among Industrial Countries...*, p. 232.

<sup>46</sup> DESTLER, I. M. *Rules of Origin and US trade policy...*, p. 179.

Si bien los actores económicos no suelen pedir liberalización plena de los intercambios, en ocasiones han promovido movimientos «anti-protección», cuyo objetivo ha sido el de limitar la escalada en la protección comercial.<sup>47</sup> Las decisiones políticas de apertura o restricción al comercio son técnicamente complejas y pueden llegar a ser impopulares, por lo mismo suelen ser difíciles de aprobar; en esta tesitura, las normas de origen se presentan como una respuesta por vía política a las demandas de liberalización o protección. Basta analizar los debates públicos y las noticias que se generan en un periodo de negociación comercial de un ACR para darse cuenta de que constantemente se hace referencia a estos esquemas jurídicos como instrumentos para conquistar mercados y fomentar la productividad local. Sin embargo, detrás de dichas negociaciones públicas, en la negociación puntual, técnica y neutra, las normas de origen suelen utilizarse para apuntalar las medidas políticas, como herramientas que escapan al filtro público.

---

<sup>47</sup> Como ejemplo de lo anterior, con la crisis del petróleo en los años ochenta del siglo pasado la industria estadounidense del automóvil entró en crisis. Los vehículos producidos eran de gran cilindraje y no podían competir con aquellos de origen japonés, más pequeños y tecnológicamente. Se habían establecido ARV a las exportaciones y aún así no cesaba el empuje japonés en la conquista del mercado. Aunado a problemas de desempleo, los sindicatos estadounidenses del sector, pugnaron por una estrategia de atracción de inversiones, en la cual se solicitaba restringir los requisitos de contenido doméstico para los productores instalados en Estados Unidos, requiriendo un 90 por ciento de contenido local. La coalición de intereses anti-protección (distribuidores de autos, exportadores agrícolas y consumidores) se movilizaron para enfrentar el trámite de la disposición en el Congreso, frenando finalmente la modificación a los requisitos de contenido. DESTLER, I. M.; ODELL, John S. *Anti-Protection: Changing forces in United States Trade Politics*. Washington: Institute for International Economics, 1987, pp. 15-16.

### C. ¿Un mercado de normas de origen?

En un contexto internacional proclive a la liberalización comercial cabría esperar un comportamiento racional de los estados y actores involucrados en el régimen del origen. Es decir, buscar de manera uniforme normas de origen claras, precisas y administrables que faciliten el comercio y su uso eficiente.<sup>48</sup> No obstante ello, el comportamiento racional suele ubicarse en sectores que no generan conflicto, por el contrario, en relación con las industrias sensibles suelen ubicarse normas excepcionales y restrictivas que resultan comercialmente ineficientes. Las decisiones comerciales, y en su caso la aparente racionalidad o irracionalidad de estas, pueden interpretarse tomando en cuenta factores internos y externos que impactan en la política comercial. Como ejemplo de lo anterior, los grupos de interés presionan y capturan la política comercial estadounidense, debido a varios factores, como lo son la apertura de mercados como efecto de la globalización y la consecuente declinación de demandas de protección local; y por otro, la erosión del consenso político sobre el apoyo de la liberalización comercial.<sup>49</sup> Análisis que podría realizarse de semejante

---

<sup>48</sup> Si bien el concepto «racional» tiene sus limitaciones aplicables a un estado y más a la realidad de sectores específicos de comercio, sirve como clave para entender el comportamiento de los sujetos y actores. Entendiendo por comportamiento «racional» cuando se eligen objetivos y emplean los recursos de que dispone para alcanzarlos, contando siempre con lógicas limitaciones derivadas de la incapacidad humana y de la escasez de recursos. Por otra parte, «[e]l que a veces no consiga sus objetivos dependerá del grado de corrección de su información, de la adecuación de los recursos disponibles y de la intensidad de su actuación». CORONA, Juan F. La racionalidad en el análisis económico. En: PUYFRAGA, Pedro. (Ed.). *Análisis económico del Derecho y de la Política*. Santiago de Compostela: Fundación Alfredo Brañas, 1993, p. 37-38.

<sup>49</sup> DESTLER, I. M. *American Trade Politics...*, p. 177 y ss.

manera para otros países y mercados en proceso de apertura comercial.

Por lo anterior, es que resulta necesario analizar las preferencias de los grupos de interés, especialmente de los agentes económicos, que pretenden beneficiarse o resguardarse de la competencia internacional a través de normas de origen.<sup>50</sup> Igualmente, importante deviene el análisis de los caminos institucionales que han sido establecidos por los Estados para gestionar las demandas de los agentes económicos, y sobre todo, estudiar cómo y con qué tipo de información cuenta la administración al negociar los acuerdos y adoptar las decisiones comerciales. Por ende, racionalidad y oportunismo suponen elementos a tomar en consideración en el análisis de las negociaciones y puesta en marcha de los regímenes del origen.<sup>51</sup>

Los instrumentos de política comercial como las normas de origen tienen que dar cabida a intereses comerciales entremezclados, variando los objetivos técnicos y la retórica política. Así, criterios de eficiencia, redistribución y búsqueda de réditos

---

<sup>50</sup> Para efectos de esta investigación, los grupos de interés incluyen agentes económicos, industrias, sectores representados, grupos de presión, que de manera constante interactúan de manera formal o informal en la demanda de liberalización o protección comercial. Por lo que pueden comprenderse grandes empresas, grupos de consumo, sindicatos, gremios industriales, etc.

<sup>51</sup> Cada nación que participa en la negociación de un marco institucional para la liberalización del intercambio comercial de bienes y servicios tiene que afrontar *costes de transacción* a dos niveles: el de la *racionalidad* (decisiones adoptadas en función de la información –limitada– sobre los efectos del acuerdo en el mercado del socio) y del *oportunismo* (los negociadores que pretenden establecer excepciones basándose en el concepto de *bien público*) que supone la firma del acuerdo. RUGMAN, Alan M.; VERBEKE, Alain. Foreign Direct Investment and NAFTA: A Conceptual Framework En: RUGMAN, A.M.; VERBEKE, A. (eds). *Analysis of Multinational Strategic Management*. Cheltenham: Edward Elgar, 2005, p. 401.

convergen en las normas de origen; repercutiendo de manera directa en la forma en cómo se regula jurídicamente el origen del producto. Siendo que, una aspiración de la norma jurídica debe ser facilitar los intercambios comerciales mediante la claridad y seguridad jurídica en la regulación del hecho concreto; el resultado se aleja de tales parámetros. En muchas ocasiones, la norma de origen en concreto resulta compleja, oscura y complicada, si no en su redacción, sí en cuanto a los efectos que despliega. Entonces, ¿cómo se explica que las normas de origen sean «obscuras» en lugar de ser «transparentes»?

No resulta arriesgado señalar que los políticos encargados de crear y gestionar el sistema comercial existen *por* y se deben *a*, los intereses estatales y económicos que les permiten su actuación. En este sentido resulta ilustrativa la Teoría de la Elección pública cuyos modelos sirven para el análisis del proceso político desde un prisma económico haciendo una analogía con reglas del mercado.<sup>52</sup> Así, existiría un mercado con demandantes (votantes, grupos de interés) de políticas públicas a cambio de apoyos políticos (votos, diseminación de propaganda e información, contribuciones económicas a las campañas políticas, etc.).<sup>53</sup> En esta tesitura, el gobierno,

---

<sup>52</sup> Desde una perspectiva de política económica, la mayoría de los modelos basados en la *Elección pública* se centran en el mercado local, y eventualmente se hace referencia a las presiones internacionales. Baldwin sostiene que los modelos no se han ocupado de la política comercial internacional, es decir, de la interacción de los gobiernos en temas económicos; aunque apunta que la literatura sobre dicha materia va en aumento. BALDWIN, Robert E. *The Political-Economy Perspective on Trade Policy...*, pp. 264-267.

<sup>53</sup> Se parte del supuesto que la colaboración entre políticos y empresarios es mutuamente provechosa. En el caso norteamericano se ha señalado que la ratificación del TLCAN en el Congreso de Estados Unidos, se logró gracias a la aportación financiera de los empresarios a los partidos políticos para la promoción del Tratado. BALDWIN, Robert E.; MAGEE, Christopher S. *Is Trade Policy for Sale?*

representado por los políticos y los burócratas, y hablando a su electorado, buscaría dictar aquellas políticas que maximicen las posibilidades de aprobación, y en su caso, de reelección. Esta visión del proceso político contrasta con la normalmente asumida por los economistas, bajo la cual la actividad gubernamental se sustentaría en la corrección de los fallos del mercado y en favor de mejorar los estándares de vida. En el centro de esta propuesta teórica se sostiene que el gobierno tiene un interés primario en el establecimiento de coaliciones que les permitan maximizar las oportunidades de gobernar, y no necesariamente, la generación de políticas de bienestar. Se puede identificar la dinámica que rodea a las normas de origen con el funcionamiento de un mercado de política comercial, en que por una parte hay agentes económicos que demandan normas de origen proteccionistas, y por otra, la oferta de la administración, encaminada conseguir apoyo en sus objetivos, cualesquiera que estos sean. En base a lo anterior se puede explicar el por qué un gobierno favorece la negociación y puesta en marcha de un determinado régimen de normas de origen restrictivas cuyos efectos mediatos son positivos (atracción de procesos productivos, inversiones) pero que a la larga generan distorsiones productivas y afectaciones económicas difíciles de solucionar.

En la práctica, el comportamiento antes descrito se reproduce en la negociación de los ACR. Una prueba de lo anterior son las negociaciones en materia textil dentro del Acuerdo de libre comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (CAFTA-RD) firmado en 2004, al que posteriormente se adhirió Costa Rica en 2007. Inmediatamente después de firmado el acuerdo, se promovió una reforma al texto. Estas modificaciones fueron consideradas por algunos

---

Congressional Voting on Recent Trade Bills. En: *Public Choice*, Oct 2000; Vol. 105, N° 1-2, p. 79-101.

como contrarias a la lógica competitiva e industrial del sector, además de ser plenamente identificadas con intereses políticos concretos. Especialmente interesante resulta el caso de la negociación sobre calcetines, ámbito que adquirió sensibilidad una vez que los estadounidenses se percataron del crecimiento de las exportaciones hondureñas en el marco del CAFTA-RD.<sup>54</sup> Al convertirse los calcetines en una prioridad gubernamental, la Administración estadounidense ofreció a sus productores dos posibilidades: demorar la entrada de productos centroamericanos por un plazo de diez años o bien una modificación a las normas de origen. Por su parte, la industria estadounidense estaba interesada en que fuesen sus tejidos los que predominaran en el proceso de fabricación de los calcetines,<sup>55</sup> para así dejar que estados menores de la producción (como la costura o el cierre) correspondieran a los socios. Finalmente, se negoció una reforma a las normas de origen en el contexto del CAFTA-RD que propició una mayor restricción a la entrada de productos centroamericanos a los Estados Unidos.

En el proceso de integración norteamericano, tanto para la creación del TLCAN como su sucesor el T-MEC, la presencia de los fantasmas de la deslocalización de los procesos productivos estadounidense hacia México quedaron patentes. Más claramente, la política comercial e industrial estadounidense

---

<sup>54</sup> «Bush recién declaró que la futura ley sobre pensiones (sic) incluirá una medida (Section 1634(e)) sobre calcetines “que será consistente con la autoridad del Presidente para conducir los asuntos internacionales del país”» [Bush Statement Undercuts Sock Provision in Pension Bill, En: *Inside US Trade*, 25.08.2006]. ¿Calcetines y pensiones! Todo esto se generó una vez que Honduras aumentó en un 20 por ciento su exportación durante el primer semestre del año 2006, MAZZEI, Umberto. *Guatemala: Dos meses del CAFTA, Programa de las Américas*, 17.12.2006.

<sup>55</sup> House Democrats under Pressure after votes for DR-CAFTA. En: *Inside US Trade*, 12.08.2005.

de Donal Trump, con el potente slogan «*Make America Great Again*», tuvo como punta de lanza el devolver los procesos de manufactura de la industria automotriz hacia el Medio Oeste de (*Rust Belt*). Así, para enmendar el TLCAN («*the worst trade deal ever signed*», en palabras de Trump), en el T-MEC se ofreció una protección adicional al proceso de liberalización a través de la negociación y firma de un régimen jurídico del origen que, para los sectores sensibles como el automotriz, supuso elevar el nivel de restricción en relación con el régimen previo del TLCAN y en comparación con el ámbito multilateral. De esta forma, las promesas políticas se concretaron en el texto del tratado, y en especial, en la mayor restricción de las normas de origen para productos automotrices.

En situaciones como las descritas se deja patente la constante tensión que se refleja en la norma jurídica de naturaleza económica y el difícil equilibrio entre objetividad y versatilidad a las demandas de los usuarios. En efecto, es común que la seguridad jurídica y estabilidad del sistema comercial se trunquen por la necesidad constante del gobierno para hacer excepciones al sistema en la resolución problemas *ad hoc*.<sup>56</sup>

### 3. ASPECTOS DE LAS NORMAS DE ORIGEN PROTECCIONISTAS

Los esfuerzos realizados con la reglamentación jurídica del comercio internacional apenas han podido frenar la tendencia del uso arbitrario de las normas de origen, y las pocas y vagas normas que regulan a nivel global los intercambios, dejan mucha discreción a los políticos nacionales en su aplicación.<sup>57</sup> Por

---

<sup>56</sup> JACKSON, John H. *The World Trading System...*, p. 9.

<sup>57</sup> HIRSCH, Moshe. The Asymmetric Incidence of Rules of Origin: Will progressive and cumulation rules solve the problem? En: *JWT*,

ende, aunque se trate de un avance hacia normas predominan los intereses económicos en la regulación de los intercambios. Dentro de este contexto, las normas de origen son necesarias para la gestión del sistema jurídico-comercial,<sup>58</sup> y por la manera en cómo se ha estructurado la apertura comercial multilateral o regional, seguirán siendo necesarias. En su expresión básica, las normas de origen deben cumplir la función de discriminar entre mercancías de distinto origen a fin de poder sujetarlas a un determinado régimen jurídico. Sin embargo, en la evolución del sistema comercial hacia una mayor reglamentación, el régimen del origen comenzó a utilizarse como mecanismo para controlar los flujos comerciales y de inversión en beneficio de determinados intereses comerciales e industriales. De tal suerte que tras la aparente neutralidad técnica, la simple vinculación de mercancía con territorio, a través del origen de las mercancías se gestó una poderosa herramienta de política comercial, más cercana al área «gris» que a la «transparente», con la potencialidad de afectar el comercio. De lo anterior, que resulte pertinente para los operadores conocer el sentido y alcance de la norma, tanto por la cuestión técnica como por los intereses que subyacen en la misma, y por ello, resulta de interés conocer las posturas de los principales sectores y las demandas que existen respecto de la apertura o cierre del mercado. Esto implica entonces analizar tanto la forma jurídica de la norma como la postura de los operadores, así como los posibles efectos prácticos derivados de la ejecución de la norma, para con los datos prever el alcance de liberalización del régimen del origen.

---

1998, Vol. 32, N° 4, p. 41-53.

<sup>58</sup> PALMETER, David. Rules of origin in customs unions and free trade areas. En: ANDERSON, Kym; BLACKHURST, Richard. (Eds.). *Regional Integration and the Global Trading System*. New York: Harvester Wheatsheaf, 1993, p. 327.

Como ejemplo de un régimen proteccionista del origen y los problemas que esto genera a los operadores, podemos referir al intercambio de productos cúbricos en la zona de libre comercio entre México y Costa Rica.<sup>59</sup> El acuerdo, como no puede ser de otra forma, tiene como objetivo básico la liberalización de los intercambios entre los dos socios comerciales. No obstante, debido el régimen del origen se generó una distorsión comercial en el flujo comercial cuyos efectos fueron perniciosos en los precios de algunos suministros, especialmente para el caso de los productores costarricenses. Como fue señalado por autoridades costarricenses en su momento, el producto *cabla conductor* era una de las principales mercancías de importación procedentes de México.<sup>60</sup> Debido a la restricción impuesta con las normas de origen, empresas localizadas en Costa Rica (como la trasnacional *Phelps Dodge*) tuvieron que sacrificar el acceso a suministro de material más barato, como el chileno, para cumplir con el origen. El problema se acrecentó ya que además los proveedores mexicanos negaron el material alegando carestía. En este sentido, la carencia de flexibilidad del régimen del origen y la falta de previsión sobre problemas de abastecimiento no permitió que los costarricenses adquirieran materiales diversos a los mexicanos. En un caso como el semejante, resultan determinantes las negociaciones que se puedan llevar a cabo de los Comités internos instituidos en los acuerdos, competentes en cuanto a normas

---

<sup>59</sup> Tratado de libre comercio entre México y Costa Rica, vigente desde enero de 1995, DO 10.01.1995, p. 1.

<sup>60</sup> MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR DE COSTA RICA. Dirección de Aplicación de Acuerdos Comerciales Internacionales Unidad de Monitoreo del Comercio y la Inversión. *Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y México: Una evaluación a cinco años de su vigencia*. San José, enero del 2000 [acceso 7.11.2020], p. 33, formato pdf, [http://www.sice.oas.org/TPD/CRI\\_MEX/Studies/Ev5TLC\\_s.pdf](http://www.sice.oas.org/TPD/CRI_MEX/Studies/Ev5TLC_s.pdf).

de origen o de suministros, para discutir y negociar sobre la liberalización comercial que fomente la eficiencia productiva o el abastecimiento de materiales, y con ello, se pongan en marcha modificaciones jurídicas al régimen de normas de origen que permitan dotarle de mayor flexibilidad. Todo lo anterior, claro está, también implica involucrar de manera efectiva los sectores involucrados en el ajuste del régimen del origen.

Como se manifiesta con el ejemplo expuesto, la norma de origen para cable conductor cuenta con todas las características de una norma proteccionista: con su ejecución cerró el mercado a terceros productores más eficientes y además reforzó la postura en el mercado de los productores mexicanos, al grado de llegar a controlar el ritmo de producción de la zona a través del control de la escasez de la materia prima. De esto se desprende que para negociar con éxito las normas de origen para determinadas mercancías, se debe contar con la inteligencia económica y el conocimiento técnico suficiente que permita prever el impacto de la norma en los sectores productivos. Por ello, se requieren análisis de las normas de origen tanto en los ámbitos económico y jurídico, determinar sus efectos liberalizadores o proteccionistas, como se verá a continuación. En este sentido, conviene entonces analizar los impactos económicos por la configuración de la norma de origen, así como la estructura del régimen para delimitar la potencialidad de la restricción o liberalización de los intercambios.

### ***A. Análisis económico y jurídico del impacto de las normas de origen***

Toda vez que en la actualidad las normas de origen se utilizan como instrumentos de política industrial, los efectos en los flujos comerciales deben estudiarse para posteriormente reflejarse en la norma concreta. Así, a continuación se harán referencia a algunas claves del estudio económico de los efectos de las normas de origen, así como el análisis jurídico del régimen,

para poder otorgar luz sobre características que desvelen una régimen proteccionista o liberalizador. Y precisamente se refieren a claves puesto que no se puede desconocer que el impacto de la norma se puede magnificar o minimizar en el contexto del régimen en su totalidad, es decir, la norma de origen en concreto también tendrá que analizarse en relación con todo el régimen y las posibilidades de flexibilización con las que se le dote.

**a) Referencia a estudios sobre los efectos económicos (ex ante / ex post)**

Para el análisis de los efectos de las normas de origen los especialistas recurren a los modelos económicos, consistente en operaciones que determinan los efectos previsibles de las normas de origen en los flujos comerciales (análisis *ex ante*). De igual manera, se realizan estudios empíricos que se ocupan del estudio de los efectos reales en un mercado determinado (análisis *ex post*). Aunque con sus limitantes, tales acercamientos son muy útiles, y sin duda, sirven para entender toda la potencialidad de los efectos inherentes a las normas de origen, especialmente para aquellas que resultan más restrictivas formalmente y por las consecuencias de su aplicación.<sup>61</sup> En la materia, estudios *ex post* arrojan luz sobre el coste que supo-

---

<sup>61</sup> Para una revisión de los principales estudios realizados en materia económica, KRISHNA, Kala. Understanding Rules of Origin [en línea]. Cambdridge, MA: *NBER Working Paper Series*, N° 11150, February 2005, [acceso: 18.02.2022], 30 pp., formato pdf, <http://papers.nber.org/papers/w11150.pdf>. Cabe señalar que, no obstante la importancia de las EMN en los escenarios económicos, pocos análisis se han realizado en cuanto a los efectos de las normas de origen sobre la fragmentación de procesos productivos de las EMN en varias regiones, THOENIG, Mathias; VERDIER, Thierry. The impact of Rules of Origin on strategic outsourcing: an IO perspective.

ne para los productores e importadores el cumplimiento con las normas (coste administrativo y financiero). Un régimen de normas de origen que constantemente han sido catalogado como restrictivo y proteccionista ha sido el norteamericano (TLCAN y luego T-MEC), principalmente aquellas aplicables al sector textil y del vestido así como las relativas a vehículos y autopartes. Para el caso del TLCAN, algunos estudios midieron el grado de distorsión que se generan con las normas de origen en sectores importantes, como el textil y de la confección, eléctrico y del calzado y automotriz;<sup>62</sup> donde los estudios revelaron que el régimen del origen favoreció, por una parte, el consecuente efecto protector de los suministradores regionales con la creación de incentivos artificiales para la adquisición de materiales originarios de los socio, y por otra parte, la liberalización comercial del producto final.<sup>63</sup> En este mismo sentido, estudios afirman que en aquellas industrias norteamericanas que prevalecen normas de origen restrictivas se produjeron los mayores efectos de distorsión comercial en favor de los productores locales<sup>64</sup> en detrimento de principalmente de los productores asiáticos.<sup>65</sup> Sobre los análisis del impacto

---

En: CADOT, Olivier. (Ed.), (et al). *The Origin of Goods: Rules of origin in regional trade agreements*. Oxford: OUP, 2006, pp. 35-66.

<sup>62</sup> LLOYD, Peter. A Tariff Substitute for Rules of Origin in Free Trade Areas. En: *World Econ.*, November 1993, p. 699-712. El autor advierte que el estudio sobre bienes *intermedios* y *finales* conduce a resultados distintos, por lo que se tienen que realizar por separado.

<sup>63</sup> KRISHNA, Kala. Understanding Rules of Origin..., pp. 1-3.

<sup>64</sup> BURFISHER, Mary E.; ROBINSON, Sherman; THIERFELDER, Karen. The impact of NAFTA on the United States. En: *J. Econ. Perspect.*, 2001, Vol. 15, N° 1, pp. 125-144.

<sup>65</sup> Los autores aportan datos empíricos sobre el grado de distorsión generada con el régimen de normas de origen textiles del TLCAN, concluyendo que el sistema favorece a los productores de la zona en detrimento de los productores asiáticos. FUKAO, Kyoji; OKUBO, Toshihiro; STERN, Robert M. An Economic Analysis of Trade

económico del TLCAN, se refiere a la norma de origen de la «triple transformación» (*yarn-forward*) como paradigma de norma ultrarrestrictiva, ya que es casi equivalente a requerir el cien por ciento de contenido originario regional en el producto final, ya que la obtención de la fibra, la tela, el corte y elaboración de la prenda tendrían que llevarse a cabo en la zona de integración.<sup>66</sup> El régimen del origen anterior impactó de manera directa en la estructuración de las cadenas de valor en Norteamérica para el sector y delimitó una política estadounidense de exportación.<sup>67</sup> Así, la triple transformación combinada con los márgenes de diferencia entre aranceles NMF y los aranceles preferenciales, produjo una distorsión en el comercio de bienes intermedios, y con ello, un incentivo al uso de insumos locales en detrimento de los ofrecidos por terceros países. Se ha señalado que normas como la de triple transformación supuso un mínimo incremento al bienestar del sector textil puesto que en virtud de esta se aumentaron los costos de producción además de distorsionar el flujo comercial de

---

Diversion under NAFTA [en línea]. Michigan: University of Michigan, *Research Seminar in International Economics*, Discussion Paper N° 491, October 30, 2002, [acceso 6.03.2020], 31 pp., formato pdf, <http://www.fordschool.umich.edu/rsie/workingpapers/Papers476-500/r491.pdf>. A semejantes conclusiones llegaron también JAMES, William E.; UMEMOTO, Masaru. NAFTA Trade with East Asia: Rules of Origin and Market Access in Textiles, Apparel, Footwear and Electrical Machinery. En: *ASEAN Economic Bulletin*, 2000, Vol. 17, N° 3, pp. 293-311

<sup>66</sup> JAMES, William E.; UMEMOTO, Masaru. NAFTA Trade with East Asia: Rules of Origin..., p. 293-311.

<sup>67</sup> Se presentó una separación de alianza entre las fábricas locales de textiles, respecto de sus principales socios locales en la fabricación de vestidos –hacia quienes esperaban vender la mayoría de la producción– en favor de una estrategia tendente hacia la expansión internacional –entendida esta como inevitable y potencialmente beneficiosa–. DESTLER, I. M. *American Trade Politics...*, p. 249.

bienes finales. En este sentido, se deja patente que hay casos en los que la norma de origen restrictiva genera efectos económicos adversos y no los más favorables a los países que lo pactan.<sup>68</sup>

Si bien la restricción en las normas de origen entonces puede producir una distorsión, ahora, ¿cómo se puede identificar la norma de origen restrictiva? Algunos autores han desarrollado estudios comparativos de regímenes de normas de origen basándose para ello en *índices de restricción y de facilitación del comercio*.<sup>69</sup> De estudios de esta naturaleza se ha demostrado que existe una correlación directa entre las fases de apertura pactadas en el tratado y el grado de restricción de generado por la norma de origen; de tal suerte que para aquellos sectores que contaban con mayor plazo de adaptación eran en los que se identificaban normas de origen más estrictas, de ahí se puede inferir el efecto desplazamiento de la protección comercial. Por otra parte, los análisis revelan mayor restricción en las normas preferenciales que frente a las comunes, y dentro de

---

<sup>68</sup> KRISHNA, Kala. *Understanding Rules of Origin...*, p. 7-8.

<sup>69</sup> Así por ejemplo, ESTEVADEORDAL, Antoni; SUOMINEN, Kati. Mapping and measuring Rules of Origin around the world. En: CADOT, Olivier; (et al). *The Origin of Goods: Rules of Origin in Regional Trade Agreements*. Oxford: OUP, 2006, p. 93 y ss. Para ello, toman como base el trabajo realizado por Estevadeordal sobre el grado de restricción de las normas de origen del TLCAN, en el cual se categorizan las normas de origen norteamericanas en siete criterios entre las más restrictivas (valoradas con un «7») y las menos (valoradas con un «1»). Para el análisis, el autor asumió dos supuestos; primero, que en el CPA el cambio al nivel de capítulo es más restrictivo que a nivel de partida, y que el cambio de nivel en la partida es más restrictiva que en la subpartida; y segundo, que añadir una norma de valor o requisito técnico a una basada en el CPA, aumenta el grado de restricción. En cuanto al índice de facilitación, los autores toman en consideración aspectos de flexibilización del sistema como las reglas de tolerancia, la acumulación, el drawback y la autocertificación.

los productos sensibles, en las normas para productos agrícolas y textiles y del vestido y sector metalmeccánico. Utilizando este tipo de comparativa, se encontró que las normas de origen del TLCAN eran muy restrictivas (promedio 5,1) si se les comparaba con las normas Paneuropeas (4,5), o respecto al promedio de las normas de origen comunes (3,9).<sup>70</sup>

La literatura de la materia se ha ocupado de analizar el impacto de los regímenes del origen para las industrias de los PVD, detectándose que la rigidez y complejidad desincentiva su aplicación.<sup>71</sup> Como ejemplo, *Ley para el Crecimiento y la Oportunidad en África* (AGO), esquema preferencial estadounidense cuyo objetivo es favorecer el comercio de países subsaharianos, se ve restringido por las normas de origen y el dato de que las preferencias sólo incluyan algunos textiles.<sup>72</sup>

---

<sup>70</sup> ESTEVADEORDAL, Antoni. Negotiating Preferential Market Access: the case of NAFTA [en línea], *INTAL-ITD Working Paper N° 3*, 1999 [acceso: 23.03.2020], 44 pp., formato pdf, <https://publications.iadb.org/En:publication/negotiating-preferential-market-access-case-nafta>.

<sup>71</sup> INAMA, Stefano. Trade Preferences and the World Trade Organization Negotiations on Market Access: Battling for Compensation of Erosion of GSP, ACP and Other Trade Preferences or Assessing and Improving Their Utilization and Value1 by Addressing Rules of Origin and Graduation? En: *JWT*, 2003, Vol. 37, N° 5, p. 959-977; VANDER SCHUEREN, Paulette; CHIEPLINSKI, Michal. EC Generalized System of Tariff Preferences in the Making: Improved Market Access for Developing Countries. En: *Int'l T. L. R.*, 2005, N° 4, p. 118-125; UNCTAD. Getting to better rules of origin for LDCS using utilization rates: From the WTO Ministerial decision in Hong Kong (2005) To Bali (2013), Nairobi (2015) and beyond (UNCTAD/ALDC/2019/3). Geneva, 2021, 58 pp.

<sup>72</sup> MATTOO, Aaditya; ROY, Devesh Roy; SUBRAMANIAN, Arvind. The Africa Growth and Opportunity Act and Its Rules of Origin: Generosity Undermined? [en línea], *IMF Working Paper*, (WP/02/158), September 2002 [acceso: 23.01.2020], 35 pp., formato pdf, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2002/wp02158.pdf>.

También en la literatura se han propuesto algunas metodologías para el análisis *ex ante* de las normas de origen de diversos sistemas el continente americano,<sup>73</sup> que han resultado especialmente útiles para comparar los regímenes de normas de origen por sus características en lugar de por sus efectos.<sup>74</sup>

Este tipo de estudios tiene la virtud de hacer visible y comprensible la faz de las normas de origen. El poder medir las normas de origen constituye una potente herramienta para delimitar el alcance del fenómeno. Este tipo de estudios constituyen valiosos elementos sobre los cuales sustentar las aportaciones jurídicas a los problemas reales surgidos por el intercambio comercial, y por lo tanto, ayudan para poder generar soluciones a la cuestión de las normas de origen. Tratándose de una materia como las normas de origen para las mercancías, resulta complicado desvincular los tintes políticos o económicos de lo estrictamente jurídico, especialmente si se entiende que las normas en sí mismas consideradas generan importantes efectos económicos y son objetivo de intereses políticos.

---

<sup>73</sup> La metodología propuesta comienza con la elaboración de criterios de codificación asignando valores en función a la medida en que se incrementa la exigencia de la norma. Posteriormente, se clasifican los diversos sistemas de normas en función a su similitud (denominando «polos») para hacer una comparación de los regímenes de origen más representativos de los dichos polos. GARAY S., Luis Jorge; CORNEJO, Rafael. Metodología para el Análisis de Regímenes de Origen: Aplicación en el Caso de las Américas [en línea]. Washington, D.C.: *BID, Documentos de trabajo*, N° 8, 2002, [acceso: 21.08-2021], 41 pp., formato pdf, <https://publications.iadb.org/es/publicacion/14618/metodologia-para-el-analisis-de-regimenes-de-origen-aplicacion-en-el-caso-de-las> .

<sup>74</sup> En este sentido, ESTEVADEORDAL, Antoni; SUOMINEN, Kati. Mapping and measuring Rules of Origin around the world..., p. 93.

Por ello, resulta relevante que al realizar ajustes jurídicos a la norma se analice el efecto potencial que conlleva la norma para el sector en específico y el régimen comercial en general, ya que pueden generarse efectos positivos o negativos sobre los flujos normales del comercio y de las inversiones. En otras palabras, el ajuste jurídico de una norma de origen puede no ser inocuo al comercio.

### **b) Aspectos jurídicos: especial mención a la «triple transformación»**

En el ámbito legal, para determinar si una norma de origen es de corte restrictiva podemos centrarnos de manera especial en las características que presentan las normas, tales como la técnica jurídica en su redacción, la coherencia general con un sistema comercial, la transparencia en la negociación y aplicación, la uniformidad en la interpretación, y finalmente, el control administrativo y jurisdiccional. En la interpretación jurídica de una norma de origen, para calificarla como liberalizadora o restrictiva, conviene distinguir en primer término el objetivo comercial, si es del comercio común o preferencial, lo anterior es así ya que por naturaleza de los objetivos comerciales preferenciales suelen interpretarse de manera más restrictiva.<sup>75</sup> Las normas de origen comunes suelen ser más laxas y de más fácil cumplimiento, por el contrario, las preferenciales

---

<sup>75</sup> Incluso así ha sido sentado por diversa jurisprudencia. Como fue señalado por el TJUE a través de la resolución de 1986 en el asunto «Velas de embarcación», la Comisión Europea tiene potestad para aplicar normas de origen más estrictas tratándose de la implementación de un sistema preferencial. Por su parte, panelistas de la OMC en la controversia «Estados Unidos – normas de origen sobre textiles», han matizado que existe diferencia entre utilizar las normas de origen para instrumentalizar un sistema comercial determinado, como el régimen de cuotas textiles, y utilizarlas para complementar

son detalladas y rigurosas. Otra cuestión para considerar en el análisis jurídico es que el régimen del origen común contempla disposiciones residuales que pueden ser aplicables para garantizar que todo producto tenga un origen, y con ello, se garantice la aplicación de la disposición comercial primaria (sea un arancel, una restricción, etc.); mientras que, en el ámbito preferencial, si el producto no cumple la norma de origen no se aplica la preferencia y punto.

El análisis de la estructura formal de la norma puede dar importantes datos sobre el grado de restricción que implica. De esta manera, si una norma basada en el CPA establece como requisito un cambio entre capítulos suele ser calificada como más restrictiva que si el salto se requiere dentro del propio capítulo, ya que, en pocas palabras implicaría un «salto arancelario más largo». Por otra parte, se ha mencionado que una norma de origen basada en el valor añadido será restrictiva si requiere un contenido local de alrededor del 60 por ciento del total del valor de la mercancía final.<sup>76</sup> O bien, que una norma será más o menos restrictiva en función del grado de complejidad técnica de los procesos de transformación que la norma requiere. Pero también, la norma será más restrictiva en función a la concatenación de métodos o criterios que son requeridos para estipular el origen otorgado. Ejemplo de lo anterior se desprende de una norma que requiera el CPA más contenidos de valor, en aquellas que estipulen cambios arancelarios, contenidos de valor más algún requisito técnico; de igual manera, en normas de origen que además de utilizar si además de utilizar varios criterios de manera conjunta se requiere también que el insumo

---

el efecto proteccionista del sistema implementado; resaltando las características de neutralidad de las normas.

<sup>76</sup> STEPHENSON, Sherry M; JAMES, William E. Rules of Origin and the Asia-Pacific Economic Co-operation. En: *JTW*, Apr. 1995, Vol. 29, N° 2, p. 86.

o material intermedio sea originario, o bien, aquellas que imponen algún contenido de valor relacionado con el monto de los salarios de los trabajadores que procesan la mercancía para otorgarle el origen. Otro indicio de restricción se vincula con las mercancías cuyos protocolos prevén fases de liberalización más prolongadas, por ser objeto de cierta protección, suelen ser más restrictivas las disposiciones que regulan su origen.

Desde la perspectiva jurídica, se puede controlar el grado de apertura comercial deseada, especialmente, a través de la forma jurídica que la norma adopte, en la redacción de esta; es por ello que el aspecto formal resulta determinante.

El grado de apertura comercial se relaciona de manera directa con la forma en cómo se redacta la norma y la forma jurídica que adopte, por ello, este ámbito también ofrece claves a seguir. Así, en la medida en que la formulación establezca que estados primarios de la producción son vetados para conferir el origen la protección se va expandiendo hacia los estadios subsecuentes de producción, en lo que se puede identificar como un escalonamiento o «efecto de protección en cascada».<sup>77</sup> En este sentido, si la forma en la cual se redacta la norma de origen para un textil basada en CPA genera una restricción al acceso productos primarios, como el caso de fibras o de hilos, afectará directamente al origen de los insumos (telas) y procesos intermedios (corte y ensamblaje) que son utilizados para la producción de la mercancía final (prenda textil).

En las negociaciones de los regímenes de normas de origen surge el arduo y laborioso escollo de regular al detalle todos los supuestos. Ello se debe a la conjugación de dos necesidades, por un lado, la claridad en la enunciación de la norma jurídica, y

---

<sup>77</sup> JOHNSON, Jon R. Rules of Origin in Canadian and US Preferential Trade Arrangements. En: GRYNBERG, Roman, (Ed.). *Rules of Origin: Textile and clothing sector*. London: Cameron May, 2005, p. 50.

por otro, garantizar criterios interpretativos uniformes. Este proceso es aún más acentuado tratándose de mercancías de mayor sensibilidad para las partes involucradas. De igual manera, se tiene que observar cierta maleabilidad y agilidad en la aplicación de las normas de origen, a fin de que la vinculación del producto con el territorio no sea un impedimento al comercio. Las normas descritas a estricto detalle, como las utilizadas a nivel de ítem en la clasificación (aplicables a sólo un producto), son consideradas como de enunciación restrictiva. Sin embargo, también puede haber normas que por su extrema laxitud tengan efectos restrictivos por los amplios márgenes de discrecionalidad en su aplicación.<sup>78</sup>

Si bien de la lectura de la norma de origen se puede desprender si es restrictiva o no, para comprender toda su magnitud habría que analizarla en función a todo el régimen, atendiendo de manera especial a las posibilidades de flexibilización (si se permite la acumulación, la absorción, el *drawback*, si hay reglas *de minimis*, etc.) y las dificultades derivadas del su cumplimiento y administración (costo económico por la producción, para la acreditación del origen, entre otros). De esta forma, una norma de origen muy rígida, como la de la *triple transformación* en el ámbito textil, podría ser más benigna si, por ejemplo, se permitiese la acumulación diagonal con otras zonas comerciales o si algunos niveles de preferencias arancelarias le resultasen aplicables.

Es importante detectar cuál es la razón de ser de una norma de origen, es decir, investigar más allá del argumento de la neutralidad para detectar los intereses en juego. Retomando el ejemplo de la norma de triple transformación, es claro que por su redacción resulta comercialmente restrictiva, sin embargo,

---

<sup>78</sup> LANASA, Joseph A. Rules of Origin and the Uruguay Round's Effectiveness in Harmonizing and Regulating Them. En: *Am. J. Int'l L.*, Oct. 1996, Vol. 90, N° 4, p. 626-627.

desde un análisis jurídico, es una norma clara, objetiva y previsible. La lectura de la razón tras la norma es meridiana, para que el producto textil califique como originario y se beneficie del trato comercial, se requiere utilizar insumos, materiales y procesos locales. En definitiva, con una norma de triple transformación el mercado se encuentra prácticamente cerrado, se trata entonces de un «proteccionismo transparente».<sup>79</sup>

Continuando con el ejemplo norteamericano, las normas de origen en materia textil del TLCAN se pensaron podrían beneficiar la atracción de inversiones hacia México por la mano de obra barata y cualificada, sin embargo, los principales beneficiarios fueron los productores estadounidenses de telas y prendas. En el plano real, las ventajas otorgadas con las normas de origen pronto se vieron sobrepasadas por la competitividad de los productos asiáticos y la liberalización de las cuotas textiles hacia 2005 con la finalización del *Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido* (ATV). Ante semejante escenario, se puso de manifiesto la necesidad de liberalizar en TLCAN ciertas normas de origen para textiles y hacerlas compatibles con otras zonas de integración.

Interpretando la disposición en función a la sistemática, se encuentran elementos que flexibilizan su aplicación. En este sentido, durante la negociación del TLCAN se estableció una serie de cuotas –*nivel de preferencias arancelarias*, NPA– para favorecer el suministro de material extranjero hasta cierto cupo (para textiles de lana de originarios del Canadá) y posteriormente, las normas de ciertos textiles y prendas se liberalizaron para hacer frente a nuevas situaciones económicas de carestía de insumos y competitividad internacional.

---

<sup>79</sup> LANASA, Joseph A. Rules of Origin under the North American Free Trade Agreement: A Substantial Transformation into Objectively Transparent Protectionism. En: *Harv. Int'l. L. J.*, 1993, Vol. 34, N° 2, p. 381-406.

La rigidez del TLCAN ha hecho difícil su interacción con otras áreas comerciales de integración, restándole competitividad a dicho sistema jurídico-comercial norteamericano. Para resolver semejante cuestión, se han buscado mecanismos para interactuar con otros ACR, como el caso del tratado firmado por Estados Unidos con Centroamérica-República Dominicana (CAFTA-RD), puso de manifiesto la necesidad de establecer cuotas para compatibilizar y para aligerar los efectos restrictivos de las normas de origen, así como reformas a dichas disposiciones para homologarlas a fin de fomentar el intercambio ágil.<sup>80</sup> En este contexto, México y Estados Unidos dieron el primer paso al firmar un *Acuerdo de cooperación aduanera* para facilitar la acumulación del origen en una base de reciprocidad.<sup>81</sup> Quedaría pendiente, que México celebre con

---

<sup>80</sup> El CAFTA-RD repercutió en el escenario comercial norteamericano, obligando a analizar la agenda comercial de los socios del norteamericano. Por ello, los titulares de comercio trabajaron en un paquete nuevo de normas de origen para, en palabras Keneth Smith (entonces Director general de Evaluación y Seguimiento de Negociaciones de la Secretaría de Economía –México-) «homologar hasta donde más se pueda los mecanismos comerciales, a fin de hacer más ágil el intercambio de bienes y servicios». La acumulación del origen de productos textiles pactada en CAFTA-RD se convirtió en un tema específico para la agenda comercial de los socios TLCAN. Para el caso de México, suponía una intervención con 100 millones de metros cúbicos de telas para confeccionar prendas en América Central, que posteriormente serían colocadas en los mercados de los socios norteamericanos. Para ello, el funcionario mexicano apuntó sobre «qué reglas de origen se tienen que cambiar, así como los procedimientos aduaneros». HERNÁNDEZ ESPINOZA, Guadalupe. México, EU y Canadá fortalecerán comercio [en línea], *El Universal Online*, 13 de enero de 2006, [acceso: 24.07.2020], formato html, <http://www.eluniversal.com.mx/finanzas/49386.html>.

<sup>81</sup> SECRETARÍA DE ECONOMÍA. *Firman México y Estados Unidos Acuerdo de cooperación aduanera, en Davos, Suiza*, [en línea], Comunicado de prensa N° 743, de fecha 26 de enero de 2007, [acceso: 29.01.2007],

los países de Centroamérica un acuerdo de reciprocidad que permita a los centroamericanos utilizar insumos de origen estadounidense en la producción. En este sentido, a través de la acumulación entre los Estados Unidos y México y la zona CAFEFTA-RD significó una posibilidad de competir regionalmente en la producción de textiles, situación especialmente de cara a la competencia asiática. Al respecto, la Comisión de Libre Comercio del TLCAN manifestó la importancia de la acumulación del origen para fortalecer la competitividad e instruyó al Grupo Técnico Sobre Reglas de Origen para que estudiase «más oportunidades para la acumulación».<sup>82</sup> Así fue como una norma de origen restrictiva, la triple transformación, tuvo que ser ajustada a la realidad de los intercambios comerciales.

### ***B. «Desarmando» una norma proteccionista***

Si con una norma de origen se generan presiones sobre los procesos productivos es de esperarse que el gremio afectado contacte a sus representantes para que se realicen las negociaciones necesarias para ajustar el régimen. Esta toma de contacto se puede generar mediante las cámaras empresariales, recurriendo a los representantes populares, o al contactar al área técnica competente del gobierno. Como ejemplo de lo señalado, recientemente en el contexto del T-MEC y ante el riguroso régimen de origen para ciertos vehículos automotores, los sectores productivos afectados presionaron a las autoridades mexicanas y canadienses a efecto de que se iniciaran los procedimientos de solución de controversias contemplados en el tratado, esperándose una resolución de un panel arbitral

---

formato [?], disponible en Internet desde: <http://www.economia.gob.mx>.

<sup>82</sup> Declaración Conjunta de la Comisión de Libre Comercio del TLCAN, Vancouver, Canadá, 14 de Agosto de 2007.

para finales del 2022. Es de esperarse que la interpretación que el panel realice sobre el régimen del origen, si más restrictivo o libre, y que generará efectos económicos en el sector y respecto del suministro de materiales.

En esta situación, cabe preguntarse sobre cómo se analiza una norma de origen para determinar si es en efecto restrictiva, y en su caso, sobre cómo se puede realizar el proceso de ajuste hacia una liberalización. Como apunta Hirsch, para entender la norma de origen en toda su magnitud y proceder al desarme gradual, en primera instancia, habría que buscar la neutralidad comercial de la norma, lo que implica evitar su aplicación sesgada y arbitraria, para posteriormente dotar de transparencia a la disposición.<sup>83</sup> En esta labor, se conlleva una profunda revisión documental seguida de un posterior análisis técnico para así valorar la información sobre los efectos de las normas de origen en un determinado sector. Dentro de este proceso de análisis, la colaboración entre el sector privado y el gubernamental es pertinente para identificar con mayor precisión las necesidades y efectos mitigar, para así, tomar en consideración no sólo el sector en concreto sino la repercusión sistemática que se pueda generar, la coherencia global del régimen jurídico del origen, los requisitos de cumplimiento, entre otras.

En esencia, la revisión habría que guiarla a través de la neutralidad, transparencia y objetividad, para así, encontrar las razones tras la norma que permitan dotar de claridad, y con ello, evitar la aplicación proteccionista.<sup>84</sup> Sin duda, es evidente

---

<sup>83</sup> HIRSCH, Moshe. International Trade Law, Political Economy and Rules of Origin: A Plea for a Reform of the WTO Regime on Rules of Origin. En: *JWT*, Apr. 2002, Vol. 36, N° 2, p. 171 y ss.

<sup>84</sup> Bhagwati identificó lo anterior como «efecto Drácula», por el cual la luz que implica la transparencia acaba con la oscuridad del proteccionismo. BHAGWATI, Jagdish. *El Proteccionismo...*, 150 pp.

que deben converger tanto la voluntad política como la pericia técnica. Con lo anterior, se podría contar con argumentos suficientes para entender y afrontar las posibles consecuencias económicas y políticas en la relación coste-beneficio, para así contar con fundamentos de peso tendentes a justificar la decisión política de liberalizar.

En definitiva, al dotar de transparencia a las normas de origen se puede analizar con mayor nitidez, tanto los problemas concretos como sistémicos que representan para un país, con relación a una región económica o para todo el sistema multilateral. A través de este acercamiento hacia la transparencia, la OMC está haciendo frente a la cuestión del regionalismo. Ante la continua proliferación de los ACR y la necesidad de compatibilizar con el sistema multilateral, la OMC inició un procedimiento para hacer más transparente la homologación del regionalismo a las normas multilaterales, estableciendo un mecanismo de transparencia para dotarse de información formal y fáctica sobre los efectos del acuerdo, cabe señalar que desde su inicio y hasta el momento continua como transitorio,<sup>85</sup> lo anterior por la dificultad del proceso de armonización. En concreto, se requiere que el país al notificar el acuerdo facilite a nivel de línea arancelaria, las normas de origen preferenciales que se establecen para productos específicos. En sí, la pretendida transparencia y capacidad para gestionar los regímenes de origen dependerá en parte por el cumplimiento de la obligación de notificación pactada por los países en el contexto del Acuerdo sobre normas de origen.

En todo caso, independientemente de hacia dónde oscile la política comercial, y más aún con el incesante avance del regionalismo comercial; en la medida en que las políticas comerciales de corte liberal o proteccionista se basen en

---

<sup>85</sup> *Grupo de Negociación sobre las Normas – Informe del Presidente al Comité de Negociaciones Comerciales*, 13 de julio de 2006, TN/RL/18.

la discriminación entre productos locales y foráneos, las normas de origen tendrán un papel aún más trascendente como instrumentos de política comercial para la estructuración del comercio internacional. No obstante, la oscuridad en la conformación y aplicación de la norma de origen y su falta de reglamentación sólo beneficia su uso proteccionista, siendo que, la liberalización comercial implica el contar con instrumentos jurídicos transparentes, objetivos y previsibles, que sirvan como fomento y no como obstáculo a los intercambios comerciales.

#### **4. INTERACCIÓN ENTRE GOBIERNO Y AGENTES ECONÓMICOS**

Los procesos de globalización e interacción económica ponen de manifiesto un nuevo papel del estado como facilitador o gestor de los flujos comerciales. En el contexto nacional e internacional, las empresas han adquirido una mayor presencia como agentes dentro de la conformación del régimen jurídico-comercial. Por ende, en este proceso de privatización del derecho, las empresas interactúan más con los gobiernos sobre aquello que se pretende regular y sobre los ámbitos en los que se ejerce la política. El sector privado emerge como un actor estratégico y no sólo como un sujeto pasivo en la aplicación del régimen comercial. Dentro de este contexto de interacción, las empresas y los grupos de interés con objetivos políticos tienden a ejercer toda su presión y su influencia sobre los mecanismos institucionales de toma de decisión de los diversos gobiernos, tratando que sus posturas penetren desde el germen de la política hasta la aplicación de los actos administrativos en concreto. Por ello, el análisis del comportamiento estratégico de las empresas en la interacción o los diversos niveles de la administración facilita el entendimiento del régimen del origen, tanto en su formulación, concepción, aplicación o modificación, y los objetivos comerciales a los cuales atienden.

Ahora bien, aunque la participación de los agentes económicos en la toma de decisiones es cada vez más trascendente, cabe matizar que la actividad del gobierno (especialmente aquellos de mayor descentralización institucional) no obedece a la de ser una «simple captura» de los intereses privados. Aún en este periodo de redefinición de su naturaleza, el contrato social que fundamenta al estado como organización colectiva le otorga la característica de ser la «asociación estratégica de intereses» por antonomasia. Sólo que tiene que operar de manera abierta, con un sistema jurídico despolitizado y en consonancia con las estructuras del mercado, a la vez que ocuparse de aquellos sectores en peligro de ser excluidos en el proceso de globalización.

Como producto del proceso de interdependencia, la naturaleza del estado en la escena internacional y nacional ha evolucionado, y si bien no es el referente pétreo y central, mantiene un papel predominante en la gestión de los intereses públicos, y dentro de éstos, el comercio y las finanzas. El estado es el garante de compromisos internacionales, impulsor de políticas, sujeto de derecho internacional, gestor de las ventajas competitivas, promotor de valores, entre otros. Ahora bien, dependiendo de las instituciones jurídico-políticas que le conformen, el estado será más o menos independiente frente a intereses específicos, para así generar y canalizar su actividad política, exterior e industrial.<sup>86</sup> Es por ello que la actuación de los gobiernos en el contexto empresarial y de los mercados internacionales tiene un rol

---

<sup>86</sup> MERCADO PACHECO, Pedro. Estado y globalización: ¿crisis o redefinición del espacio político estatal? En: *AFDUAM*, 2005, N° 9, p. 127-150.

crucial y paradójicamente un papel cada vez más importante en la creación de mercados competitivos.<sup>87</sup>

Las políticas y actos estatales que conciernen al comercio internacional se dictan dentro de un mercado imperfecto y con fallos, por lo que en ocasiones tales decisiones son apegadas de criterios de eficiencia económica y en otras a función a ajustes redistributivos (por ende, basados en valores meta-económicos), pero también tomando en cuenta la oportunidad política, donde el estado tiene que favorecer determinadas orientaciones. Tomando en base o anterior, el problema jurídico de la intervención estatal en el mercado, y en el caso que nos ocupa, la conformación e interpretación del régimen del origen de las mercancías, debe guiarse por principios de certeza, buena fe, transparencia y previsibilidad. Esto es especialmente importante en relación con las normas de origen, ya que, ante la imposibilidad de recurrir a instrumentos jurídicos más transparentes para intervenir en el mercado (como los aranceles o las subvenciones), las normas de origen se convierten en una opción para generar los efectos sobre los flujos comerciales y de inversión sin que implique, al menos en primer término, justificar de manera abierta la postura política que se mantiene. Es decir, el régimen del origen se convierte de un instrumento técnico y neutral en uno político.

De esta forma, por las razones expuestas, el cabildeo es evidente en lo relativo a las normas de origen. En general, se puede señalar que la actividad del cabildeo o *lobbying* es un elemento clave en la relación gobierno-agentes económicos y es parte de los procesos democráticos y permite el flujo de

---

<sup>87</sup> STOPFORD, John; STRANGE, Susan; HENLEY, John S. *Rival states, rival firms: competition for world market shares*. Cambridge: CUP, 1991, 335 pp.

la información<sup>88</sup> a través de canales formales e informales (comités, libros verdes y blancos, foros, etc.). Dentro de los beneficios que se obtienen de esta actividad, el gobierno sondea el grado de aceptación de sus políticas, se supera el problema de un déficit democrático y dota de cierta legitimidad a las decisiones, y finalmente, se supera la falta de información. Por lo que toca a los agentes económicos, el cabildeo permite garantizar que su voz sus preocupaciones serán escuchadas dando oportunidad a que hagan eco en las decisiones que adopte la administración, y en ocasiones se capturen las conversaciones como evidencia de la privatización de la política comercial.<sup>89</sup> Así, tanto en la conformación del régimen del origen como en su interpretación, la información y demandas de los sectores productivos se gestiona y se plasma en la ejecución de los instrumentos comerciales.

La presión ejercida mediante el cabildeo hace que los intereses de los agentes económicos se reflejen en los actos del estado, en lo que se ha denominado como la «privatización de la política comercial». Es por esto que la adopción de normas de origen de corte proteccionista dependerá en gran medida de la actividad del cabildeo que realicen las empresas y grupos de presión con mejor organización y mayores intereses en juego. Las normas de origen para textiles y automóviles en TLCAN ejemplifican cómo la actuación estratégica de las empresas del sector logró que las autoridades competentes negociaran normas de origen acorde a sus necesidades productivas, y en concreto, para aislarse de la competencia del exterior. Este medio

---

<sup>88</sup> HOEKMAN, Bernard M.; KOSTECKI, Michel M. *The Political Economy of the World Trading System: The WTO and Beyond*. Oxford: OUP, 2001, p. 121.

<sup>89</sup> HARILAL, K. N.; BEENA, P. L. The WTO Agreement on Rules of Origin: Implications for South Asia, *Trivandrum: Centre for Developing Studies*, Working Paper N° 353, December 2003, p. 20, formato pdf.

de generar protección es muy volátil, ya que muchos factores difusos se configuran para su puesta en marcha, tales como la variedad de intereses y de grupos que pueden presionar, los distintos niveles administrativos a los cuales recurrir, el grado de simpatía entre gobierno y sectores económico, entre otros. Esto hace que el proceso de negociación, adopción y puesta en marcha del régimen del origen sea poco transparente y se encuentre sujeto al vaivén del interés político en detrimento de la certeza deseada.

## **5. EL PROBLEMA DE LA «ASIMETRÍA DE LA INFORMACIÓN»**

En su contexto básico, existe un problema de información cuando los agentes económicos o la administración conocen algo que la contraparte ubicada en el otro lado de la ecuación del intercambio comercial desconoce, sea por falta o deficiencia en la información o por una interpretación errónea. Este es el problema de la asimetría de la información, y constituye uno de los principales fallos del mercado de intercambio de bienes, esta cuestión, por ser toral en la regulación del comercio internacional, genera una constante tensión entre los flujos económicos y las decisiones administrativas para la creación y ejecución de políticas comerciales,<sup>90</sup> y en concreto, sobre la instrumentalización de las normas de origen. La información se convierte en un bien valioso y objeto de cambio, el problema para el estado es convertirlo en un bien

---

<sup>90</sup> STIGLITZ, Joseph E. La información y el cambio del paradigma de la ciencia económica. En: *RAE* [en línea], 2002, N° 25, p. 140, [acceso 18.01.20022], formato pdf, <http://www.revistaasturianadecconomia.org/raepdf/25/P95-164.pdf>.

público.<sup>91</sup> Según propuso Stiglitz, la superación de la asimetría de la información pasa por fomentar incentivos para recabar y revelar información, crear mecanismos para reducir o eliminar la asimetría y la transmisión de la información a través de acciones (señalización, clasificación y separación de la información).<sup>92</sup>

### ***A. Asimetría informativa y normas de origen***

La cuestión de la asimetría de la información se ha presentado de manera constante en las áreas de aplicación del Derecho económico internacional, incluyendo claro está, a las normas de origen. El sistema jurídico del GATT-OMC se puede identificar como un área en la cual tradicionalmente las asimetrías en la información han sido muy severas, debido a varios factores, entre los que se encuentran: el poco entendimiento sobre las normas comerciales, su funcionamiento y efectos, el secretismo de las negociaciones y la dependencia de los ciudadanos para que la comunidad de expertos le expliquen el contenido de las disposiciones.<sup>93</sup> La transparencia resulta clave para la gestión de la información, y como bien apuntó Stiglitz, los que gobiernan cuentan con notables incentivos a la hora de reducir la transparencia, toda vez que una mayor transparencia limita su margen de maniobra (para enmascarar yerros, pero también corrupción; pero también para dar amplitud a

---

<sup>91</sup> COOTER, Robert; ULEN, Thomas. *Derecho y Economía...*, p. 148, la intervención del estado supone reconocer la información como un bien público y no como un bien privado de los agentes económicos.

<sup>92</sup> STIGLITZ, Joseph E. La información y el cambio del paradigma..., p. 95-164.

<sup>93</sup> HOWSE, Robert. How to Begin to Think About the «Democratic Deficit» at the WTO. En: GRILLER, Stefan. (Ed.). *International Economic Governance and Non-Economic Concerns*. Wien: Springer, 2003, p. 82-89.

las posibilidades de acuerdo); a su vez, el secretismo en la actividad gubernamental, produce una escasez en la información, fomentando rentas artificiales, que desembocan en corrupción.<sup>94</sup> Es tal la dificultad de comprensión de las disposiciones reguladoras del comercio internacional que en ocasiones ni los legisladores ni los burócratas alcanzan a desentrañar el contenido de las disposiciones reguladoras del comercio internacional.<sup>95</sup>

Se ha señalado que un inconveniente de los ACR es que, precisamente, requieren de normas de origen para ser operativos, disposiciones que por ser «arcanas y técnicas», escapan del conocimiento público y se convierten en caldo de cultivo para la gestión de intereses proteccionistas.<sup>96</sup> El impacto de las normas de origen suele gestionarse por los grupos de interés que cuentan con la información relevante, y por ende, los efectos de la aplicación del origen también pueden generar efectos asimétricos, en la que determinados sectores productivos se vean afectados.

El problema informativo explica el uso estratégico de las normas de origen como instrumentos de política comercial.<sup>97</sup> Para corregir el efecto, es precisamente que la transparencia y certeza debe de prevalecer mediante la intervención, procurando en todo caso, que el gobierno se comprometa a hacer pública la información necesaria para limitar el uso como bien

---

<sup>94</sup> STIGLITZ, Joseph E. La información y el cambio del paradigma... p. 142.

<sup>95</sup> HOWSE, Robert. How to Begin to Think About..., 82-89.

<sup>96</sup> COOPER, Richard N. Comment. En: SCHOTT, J. J. (Ed.). *Free Trade Agreements: US Strategies and Priorities* [en línea]. Washington: Institute for International Economics, April 2004 [acceso: 20.11.2021], p. 22, formato pdf, <https://www.piie.com/bookstore/free-trade-agreements-us-strategies-and-priorities>.

<sup>97</sup> HIRSCH, Moshe. *International Trade Law...*, p.182-183.

de cambio e incluso problemas de corrupción,<sup>98</sup> al igual que establecer mecanismos jurídicos que faciliten su flujo eficiente y permita la valoración.

### ***B. Algunas soluciones jurídicas tendientes a favorecer la información***

En la regulación del origen, importan varias etapas, la creación del régimen, la gestión e interpretación, finalmente, su actualización. Durante estas estas etapas, deviene relevante contar con instrumentos que faciliten información precisa sobre las normas y sus efectos, ciñéndose a principios como la publicidad, claridad, uniformidad, economía, certeza y previsibilidad. Prueba de lo anterior es que en los esfuerzos que se han hecho tanto a nivel multilateral como en la negociación de ACR e incluso SPG, se rigen por principios semejantes. El estado puede a través de instrumentos jurídicos, bien proveer la información o en su caso, así como generar estímulos suficientes para que los agentes privados aporten la información. Dentro de este problema de déficit informativo sobre el origen de las mercancías, se puede enunciar como puntos neurálgicos la publicidad, la apertura de la información, una técnica legislativa adecuada y la uniformidad en la interpretación.

#### **a) Publicidad y aprendizaje**

Para dotar de seguridad jurídica y solventar el problema de la información en materia de normas de origen, habría que comenzar por garantizar el acceso a su contenido, por

---

<sup>98</sup> Se ha señalado que en los mercados libres –no regulados– se especula con la información (suministrando de manera escasa o demasiado abundante), por lo que el estado tiene que intervenir. COOTER, Robert; ULEN, Thomas. *Derecho y Economía*. México, D.F.: FCE, 1998, 2ª ed. en español, p. 167-169.

ejemplo, mediante su publicación previa a que surtan efecto nuevas normas o modificaciones a estas. Lo anterior puede resultar obvio, pero hay que tener en mente que hasta hace relativamente poco tiempo no había una publicación constante de las normas de origen.<sup>99</sup> Como compromiso adoptado en el Acuerdo sobre normas de origen, todos los Miembros OMC tienen la obligación de publicitar sus normas, así como de notificar cualquier modificación que se haga a las mismas. Para dar mayor alcance y facilitar el comercio, se deberían utilizar no sólo los medios tradicionales de publicidad (como los Diarios oficiales), sino los medios electrónicos para publicar las normas y todas las disposiciones con ellas relacionadas (como por ejemplo las derivadas de las reglamentaciones uniformes que puedan existir; las discusiones en el proceso de negociación política en Comités; los modelos a utilizar para la certificación, etc.) fin de que la persona interesada cuente con un acceso pronto y expedito a bases de datos especializadas en gestionar la información.

---

<sup>99</sup> Como ejemplo de lo anterior, debido a la inseguridad jurídica que se generaba con la casuística aplicación en Estados Unidos del criterio de *transformación substancial* en productos textiles, llevó a la publicación en 1984 de normas especiales para el sector, con el objetivo de estandarizar y dotar de certeza la aplicación de las normas. UNITED STATES INTERNATIONAL TRADE COMMISSION. *The impact of Rules of Origin on U.S. Imports and Exports*. U.S. International Trade Commission, Washington, D.C., 1985. Por su parte, el asunto Honda que atañe al ALC, mucho tuvo que ver con la ambigüedad del acuerdo, falta de definición y carencia de uniformidad para el cálculo de los contenidos de valor, pero también con la tardía publicación de las reglamentaciones uniformes, en este sentido, REYNA, Jimmy V. *Passport to North American Trade: Rules of Origin and Customs Procedures Under NAFTA*. New York: McGraw-Hill, 1995, p. 38-40. De lo anterior se desprende la necesidad de dar publicidad a las disposiciones que determinan el origen.

No obstante, la simple publicación no resulta suficiente, ya que la alta complejidad de las normas trae aparejado el problema de la «ignorancia racional»;<sup>100</sup> que se erige como un obstáculo para todos aquellos que no estén debidamente preparados para conocer los efectos y magnitud de dichas disposiciones, o que el coste de realizar dicha actividad les resulte poco rentable. En este sentido, cabe señalar que entre más amigable al usuario sea el régimen del origen habrá más posibilidades de que sea valorada su aplicación, la complejidad a su favorece el efecto de aglutinar a los sectores de interés. Por lo anterior, fomentar un mayor conocimiento de las normas de origen es una actividad crucial para vencer obstáculos informativos y una hiper-especialización que genere la dependencia extrema a técnicos.

En el marco de programas de ayuda y fomento al comercio, crear programas de adiestramiento en el manejo de los regímenes de normas de origen en los cuales especialistas de la administración, la iniciativa privada y la academia, compartan su conocimiento y experiencia. Cabe hacer mención, que la labor de la UNCTAD y la Unión Europea en la promoción del conocimiento de las normas de origen entre los PVD ha sido de gran utilidad.

## **b) «Apertura» de la información**

Durante las negociaciones de los acuerdos comerciales o en el proceso legislativo tendente a la adopción de la norma, la información sobre los términos y objetivos de la negociación

---

<sup>100</sup> El concepto de *ignorancia racional* fue acuñado por Downs en su obra de 1957, *An Economic Theory of Democracy*. La ignorancia racional se presenta «cuando el costo de adquirir la información supera al beneficio esperado de la información», COOTER, Robert; ULEN, Thomas. *Derecho y Economía...*, p. 269.

y los activos con los que se cuenta para negociar (*vgr.* información sobre la situación de los mercados nacionales, efectos económicos reales y potenciales derivados de la aplicación del régimen de normas de origen, etc.), afectarán directamente el resultado del proceso.<sup>101</sup> Igualmente importante es la valoración del alcance y pertinencia de otorgar y adoptar disposiciones jurídicas comercialmente liberalizadoras.<sup>102</sup> Más aún, si se toma en consideración que en ocasiones los grupos de interés en la búsqueda de mejores posiciones competitivas derivadas de la reglamentación del origen, ocultan el verdadero trasfondo de la legislación, para crear así barreras informativas que supongan mayores costes de información a los oponentes comerciales.<sup>103</sup>

En dicho proceso, el secretismo con el que se negocia el régimen del origen genera una escasez que a su vez otorga valor a la información. Para minimizar el efecto negativo del fenómeno antes señalado, se podría regular la participación de los sectores de interés y facilitar la diseminación de información, ¿cómo se puede lograr lo anterior? Estableciendo mecanismos de regulación o de autorregulación en el cabildeo, y por otra parte, crear estímulos para que los sectores involucrados faciliten la información necesaria para el proceso de conformación de la norma de origen. Al contar con información sobre las solicitudes que realizan los distintos actores, se puede configurar una idea sobre el sentido que adoptarán las normas de origen

---

<sup>101</sup> MORAVCSIK, Andrew. Introduction: integrating international into domestic theories of international bargaining. En: EVANS, P.B.; JACOBSON, H.K.; PUTNAM, R.D. (Eds.) *Double-Edged Diplomacy: International Politics and Domestic Bargaining*. Berkeley: University of California Press, 1993, p. 17-34.

<sup>102</sup> RUGMAN, Alan M.; VERBEKE, Alain. Foreign Direct Investment and NAFTA... p. 399 y ss.

<sup>103</sup> POSNER, Richard A. *El análisis económico del derecho*. México, D.F.: FCE, 1ª ed., 1998, (Tr. Eduardo L. Suárez), p. 498-499.

resultantes, los hechos tras la norma; y al conocer los motivos que dan origen a la disposición, se podrá contar con un valioso instrumento interpretativo para aplicarla cabalmente, como sostiene Posner, «al entender la lógica económica que subyace en un estatuto, el economista puede ayudar al juez a interpretarlo fielmente según el propósito legislativo», aún y cuando la lógica de la norma no sea la de promover la eficiencia.<sup>104</sup>

### c) Técnica legislativa adecuada

La complejidad de las normas de origen en parte se identifica en la manera en cómo son redactadas. Es por esto que resulta relevante que el grupo estatal encargado de la redacción de las normas se esmere por cubrir y apagarse a los estándares técnicos que se han reconocido en las mejores prácticas nacionales e internacionales, e incluso, en las formas y estilos que vía compromiso convencional o por «modelo». No se puede perder de vista, que además de la complejidad técnica inherente, los textos de las normas de origen son el resultado de arduas negociaciones, donde participan distintos actores, con diversos intereses y grados de información.

La cuestión es encontrar un equilibrio entre sencillez y precisión, a fin de que la norma sea lo más clara, precisa, comprensible y previsible. No hay que olvidar, que uno de los principales obstáculos que enfrentan los agentes económicos es el alto coste que implica la gestión de las normas de origen, y que en sí, dicha carga puede ser disuasoria para el uso de las preferencias comerciales. Es en este sentido que las políticas comerciales tendientes a la simplificación y armonización de los diversos regímenes de origen favorece que la gestión del tazón de espagueti sea beneficioso al flujo comercial, y prueba

---

<sup>104</sup> POSNER, Richard A. *El análisis económico del derecho...*, p. 499.

de lo anterior es que tanto la UE como los Estados Unidos han ido simplificando sus normas de origen en los acuerdos comerciales preferenciales,<sup>105</sup> aunque no para todos los sectores ni productos. Ahora bien, los estándares técnicos se pueden obtener de los compromisos multilaterales, en el Acuerdo sobre normas de origen en el entorno multilateral,<sup>106</sup> o bien, en las iniciativas de la OMA o de la UNCTAD para favorecer el comercio de los PVD, así como en las iniciativas que desde las zonas de integración se lanzan, como es el caso de los procesos de simplificación del origen en la UE.<sup>107</sup>

#### **d) Interpretación uniforme**

La uniformidad en la aplicación e interpretación burocrática y judicial de la norma, requiere disposiciones jurídicas que establezcan principios y procedimientos para la solución de controversias en la interpretación; lo anterior se facilita al contar con un órgano común de solución, como suelen contar los ACR. Pero además, se necesita que las distintas administraciones involucradas cuenten con sistemas de cooperación y comunicación de resultados que sirva como retroalimentación de las experiencias en la gestión de las normas de origen. Las autoridades aduaneras, y en su caso, las materialmente judiciales,

---

<sup>105</sup> HOECKMAN, Bernard; INAMA, Stefano. Rules of origin as Non-Tariff Measures: Towards a Greater Regulatory Convergence, *EU Working Paper*, RSCAS2017/45), p. 14.

<sup>106</sup> JITSUYA, Hasegawa. Standardization of Complex and Diversified Preferential Rules of Origin. En: *JWT*, 2021, Vol. 55, No. 4, p. 545-572.

<sup>107</sup> INAMA, Stefano. The Reform of the EC GSP Rules of Origin: *Per aspera ad astra?* En: *JWT*, 2011, Vol. 45, No. 3, pp. 577-603; ROGIEST, Emmanuelle; RODROPVETTA, Davide; SMIATACZ, Agnieszka; VERMULST, Edwin. Rules of Origin in the EU, a Simplification? En: *Global Trade and Customs Journal*, Vol. 15, No. 3 pp. 127-136.

deberían realizar una compilación sistemática de resoluciones a manera de acervo jurídico sobre la forma en cómo han sido aplicadas las normas de origen. Igualmente, para garantizar la uniformidad, durante las negociaciones y creación de normas de origen preferenciales, sería importante contar con una serie de principios rectores, dictados o propuestos por normativas internacionales y por órganos supranacionales, para servir de guía los agentes encargados de su formulación. Convendría entonces, que en la negociación de normas de origen preferenciales se utilizaran los resultados del proceso de armonización internacional de las normas de origen comunes. Por otra parte, las diversas administraciones nacionales o extranjeras, involucradas en el intercambio comercial, deben valerse de mecanismos para poder garantizar el flujo de la información. La barrera informativa habría que derribarse de manera conjunta, para generar incentivos en los distintos países y evitar que los beneficiarios sin contrapartida supongan un obstáculo. Siendo los agentes económicos y los sectores industriales quienes tienen la información de primera mano sobre la realidad del mercado productivo, hay que estimular a través de instrumentos (quizá, incentivos fiscales) para que compartan información con los demás agentes económicos. Ahora bien, no basta con compartir información, sino también se tiene que monitorear el flujo y la efectividad de esta.

## Capítulo 5

# *Negociación internacional y aplicación del régimen del origen de las mercancías: especial referencia a Norteamérica*

**SUMARIO:** 1. La negociación: un «juego a dos niveles». 2. Las negociaciones sobre normas de origen. 3. Normas de origen como «cierre» de negociaciones sobre acuerdos comerciales. 4. Un caso paradigmático: el régimen del origen en el TLCAN. A. Antecedentes del proceso de integración norteamericana. B. Escenarios y objetivos de negociación. C. Los ámbitos automotriz y textil. 5. La negociación de las normas de origen en TLCAN: el sector textil, automotriz y de productos petroquímicos. A. Normas de origen para los textiles. B. Normas de origen para el sector automotriz. C. Petroquímicos. 6. Referencias del T-MEC y el origen de las mercancías. A. El T-MEC: un tratado como el TLCAN pero diverso a un «NAFTA 2.0». B. Escenario y negociación del T-MEC: prevalencia del proteccionismo. C. Disciplinas comerciales en la evolución del TLCAN al T-MEC. D. El régimen del origen resultante: mayor protección y potenciales conflictos. 7. El impasse en las negociaciones de la armonización en el GATT-OMC.

«Negotiation of rules of origin reveals fundamentally different visions of SADC [*Southern African Development Community*]. If rules of origin are used simply to authenticate whether imports arise from substantive economic activity in the region, SADC could help promote regional trade and international competitiveness of Member States. If they are used for protection or for social and economic goals that can be better achieved by other means, SADC might be at best irrelevant for the region's development.»

*Prof. Frank Flatters, Queen's University (Canadá).*

«It is the combination of rigid market access rules with flexible safeguards, impairment, and renegotiation procedures that has permitted multilateral trade liberalization to proceed so far without any domestic policy harmonization. It is this scheme that has made it possible for two opposing principles, domestic policy autonomy and trade cooperation, to coexist.»

*Frieder Roesler, Diverging Domestic Policies and Multilateral Trade Integration. /En/*

*BHAGWATI, Jagdish; HUDEC, Robert E. (Eds.). Fair Trade and Harmonization:*

*Prerequisites for Free Trade? Cambridge: MIT Press, 1997, p. 21-53.*

Las negociaciones internacionales adquieren una especial relevancia en materia de normas de origen. Esto se debe a que hoy más que nunca, el escenario comercial internacional es dinámico y cambiante. El avance de la tecnología y la ciencia perfecciona y crea nuevas formas de producción, surgiendo nuevas formas para de añadir valor al bien que se produce. Igualmente, la innovación modifica los bienes ya existentes y crea a su vez nuevas mercancías cuyo origen tiene que ser determinado al comercializarse en los canales internacionales. La interacción entre productores de diversos puntos del orbe obliga a los Estados y agentes económicos a adecuarse a las corrientes productivas y comerciales, pero también a crear el ambiente necesario para ganar competitividad. Las normas de origen, por ser utilizadas para solventar semejantes necesidades, se ven modeladas por la presión proveniente de la política gubernamental, de los intereses económicos, así como por los avances en las formas de producción. Por lo anterior, los regímenes de normas de origen deben ser entendidos desde una perspectiva dinámica, si bien acordados sujetos a una revisión constante. Cabe aclarar que, aún en proceso de transformación del papel del estado en la escena internacional, la figura

del estado sigue siendo central y relevante en la conducción de las relaciones económicas internacionales, y además, que cada vez es más palpable la presencia de actores internacionales y sujetos económicos que influyen en la escena, como lo son los grupos de presión o las empresas multinacionales.

La escena de esta dinámica de negociación de los regímenes del origen se presenta tanto a nivel nacional, como a nivel bilateral y multilateral, e incluso, entre zonas comerciales. Los estados, asistidos por los grupos de presión negociación las normas no preferenciales aplicables a los instrumentos de política comercial, así como los regímenes preferenciales, como los ACR y SPG. Ahora bien, una vez creados los regímenes de normas de origen, se requiere su puesta al día con el avance tecnológico, con la realidad de los intercambios comerciales y necesidades políticas, por lo que se requiere contar con la institucionalidad que permitan negociaciones constantes. Como ejemplo de lo anterior, en los ACR se crean esquemas institucionales con comités especializados en normas de origen, en temas aduaneros o comités especializados en un sector industrial –como el textil, automotriz, etc.–, ante los cuales los socios proponen la adopción de normas, así como la liberalización o restricción de las existentes. En este contexto, la forma en cómo se lleven a cabo las negociaciones y su resultado afectarán a los resultados en la creación y ejecución de los regímenes del origen. La institucionalidad, los canales de comunicación y la participación de los sectores productivos y grupos de interés en el proceso resulta determinante.

## **1. LA NEGOCIACIÓN: UN «JUEGO A DOS NIVELES»**

En el plano internacional, existen diversas corrientes que estudian la razón de ser de determinado comportamiento de los entes sujetos a las vicisitudes de los intercambios comerciales. La pregunta básica a resolver es ¿por qué los estados cooperan a

nivel internacional?,<sup>1</sup> y una vez establecida, ¿por qué se generan determinadas formas de cooperación? Esta cuestión llevada al ámbito de investigación implica determinar por qué los estados negocian acuerdos comerciales, analizar el contexto temporal en que se genera la cooperación, las razones históricas, las presiones económicas, las ideologías tras el comportamiento de los estados, así como el desempeño de los líderes políticos y agentes económicos en la búsqueda u oposición a una determinada política comercial. Las distintas corrientes de pensamiento que se centran en el estudio de los factores internacionales que llevan a la celebración de un acuerdo, se basan en la concepción del estado como agente principal y unitario, aunque difieren esencialmente en cuanto a la cuestión de si el comportamiento del estado se genera con motivo de intereses (Realismo y Neorealismo), ideas (*International symbolic politics*) o instituciones (Teoría del Régimen). Por otra parte, se encuentran las corrientes que enfocan en el análisis de los intereses, las instituciones y símbolos a *nivel doméstico*, como predeterminantes de la de los Estados hacia las negociaciones de los acuerdos comerciales; así como en la actitud de los líderes políticos que fomentan los acuerdos.

En el caso, resulta útil desde una perspectiva analítica una teoría que integre tanto elementos de la esfera internacional como de la local para explicar las relaciones comerciales internacionales, ya que la confluencia de tales factores determina el desempeño de los Estados en la búsqueda de acuerdos comerciales. En este sentido, resulta importante la aportación realizada por Putnam, quien después de analizar el estado de

---

<sup>1</sup> Por *cooperación* habrá de entenderse el acercamiento de posturas, e incluso, la *coordinación* de políticas entre diversos Estados en un punto en concreto. Puede ser un comportamiento fáctico, o también, formal por la firma de algún compromiso internacional alcanzado mediante la negociación como los acuerdos comerciales o las agendas políticas compartidas.

las discusiones teóricas sobre la relación que guardan las relaciones internacionales y las políticas locales, considera que se requiere una teoría unificadora» que permita «ir más allá de la mera observación de los factores domésticos y su influencia en los asuntos internacionales, y viceversa, y más allá de la simple catalogación de ejemplos de semejante influencia; para así buscar teorías que integren ambas esferas, ocupándose de las áreas de convergencia».<sup>2</sup> Esta aportación conocida como «juego a dos niveles», se presenta como una herramienta clave para analizar las negociaciones que en materia de acuerdos comerciales, y por ende, de las normas de origen para las mercancías. Como se ha señalado a lo largo de la investigación, las normas afectan a intereses locales, tanto del país de importación como el de exportación, y en general, al flujo del comercio y de la inversión a nivel internacional. Es por esto que las normas de origen se sustentan tanto en el devenir de las relaciones comerciales internacionales como en los avatares de la política local. Para poder entender de manera completa dicho fenómeno, se debe realizar un análisis integrador, enfocándose en aquellos aspectos de política local que determinan los intereses subyacentes en las normas, así como en los aspectos internacionales que le dan forma al régimen de normas de origen. En base a este modelo de descripción se puede realizar una aproximación al estudio de la negociación internacional de las normas de origen; sin embargo, se tienen que tomar algunas limitantes del modelo. Dentro de las precauciones se encuentran el hecho de que Putnam identifica al estado como un ente unitario, compacto y cuyo interés es identificable, y sin embargo, hay

---

<sup>2</sup> PUTNAM, Robert D. Diplomacy and Domestic Politics: the logic of the two-level games En: *International Organization*, 1988, Vol. 42, N° 3, p. 427-460; texto anejo a la obra: EVANS, Peter B.; JACOBSON, Harold. K.; PUTNAM, Robert D. (Eds.) *Double-Edged Diplomacy...*, Berkeley: Univ. Cal Press, 1993.

que tomar en consideración que los intereses económicos son fluctuantes y ello impacta en la política comercial.

En la descripción básica del juego,<sup>3</sup> dentro del primer nivel, se implica la actividad local de los Estados y los agentes económicos en la búsqueda de rentas y en el segundo, el internacional, el desempeño de los actores que se encuentra determinado por los intereses políticos, la estructura institucional y la percepción del conflicto; ámbito que puede ser analizado desde las propuestas de Teoría de juegos.<sup>4</sup> Así, se puede entender el escenario en el en el nivel nacional, los grupos de presión locales pretenden ver logrados sus objetivos e intereses al presionar a la burocracia para que las políticas dictadas les sean lo más favorable posible. Por su parte, los políticos buscan mantener el poder a través de la construcción de coaliciones. En el entorno internacional, los gobiernos tratan de maximizar su propia habilidad para satisfacer presiones domésticas, mientras que se pretende minimizar la presión que se ejerce

---

<sup>3</sup> En las negociaciones, constantemente se utiliza la referencia al «juego» entre dos o más jugadores. El *juego* es una situación conflictiva en la que uno debe tomar una estrategia y adoptar decisión sabiendo que los demás también toman decisiones, y que el resultado del conflicto se determina de algún modo a partir de todas las decisiones realizadas. POUNDSTONE, William. *El dilema del prisionero: John von Neumann, la teoría de juegos y la bomba*. Madrid: Alianza, 1992, p. 18.

<sup>4</sup> La *Teoría de juegos* es «un conjunto de herramientas formales para analizar el comportamiento de las personas cuyas acciones están vinculadas estratégicamente». BAIRD, Douglas G.; GERTNER, Robert H.; PICKER, Randal C. *Game Theory and the Law*. Cambridge: Harvard University Press, 1998, 330 pp. Esta teoría es útil para explicar cómo en el Derecho internacional surgen los regímenes que fomentan la cooperación entre distintos Estados. HIRSCH, Moshe. *Game Theory, International Law, and Environmental Cooperation in the Middle East En: Denv. J. Int'l L. & Pol'y*, 1998-1999, Vol. 27, N° 1, p. 75-119.

en el ámbito local por las políticas dictadas desde el exterior.<sup>5</sup> «Ninguno de los dos juegos puede ser ignorado» por los agentes encargados de generar la política.<sup>6</sup> Esta dinámica, aplicada a las normas de origen supone por la parte local, que los grupos de interés local propugnarán porque en las negociaciones de acuerdos comerciales existan normas de origen acordes a sus intereses, y que los políticos encargados de negociar están interesados en ofrecer normas que permitan conseguir sus objetivos. Mientras que a nivel internacional, supone que las negociaciones de las normas de origen reflejarán el predominio de los intereses locales de las partes.

En el intercambio diplomático a dos niveles, cada líder local aparece en ambas «mesas de juego», con el objetivo de lograr el apoyo local y el acuerdo a nivel internacional. El líder, generalmente emerge de la rama ejecutiva, y se relaciona a nivel internacional con los cuerpos diplomáticos y asesores técnicos, mientras que en el ámbito local, con los parlamentarios, representantes de gobiernos y con los grupos de interés. La complejidad de este juego radica en que decisiones que aparentemente parecen lógicas en un extremo de la mesa pueden no serlo para la otra.

En muchas ocasiones, durante un periodo de negociación el comportamiento de los estados –representado por sus agentes– se puede entender como *poco racional*, y sin embargo, el

---

<sup>5</sup> PUTNAM, Robert D. *Diplomacy and Domestic Politics...*, p. 436.

<sup>6</sup> Robert Strauss, Representante Comercial de Estados Unidos en el tiempo de las negociaciones de la Ronda Tokio del GATT (1973-1979), señaló: «pasé tanto tiempo negociando con el electorado local (tanto industria como trabajadores) y los miembros del Congreso de Estados Unidos, como con los socios comerciales extranjeros». STRAUSS, Robert. Prologue. En: TWIGGS, Joan E. *The Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations: A Case of Study in Building Domestic Support for Diplomacy*. Washington, D.C.: Georgetown University Institute for the Study of Diplomacy, 1987.

mantenimiento de algunas limitantes a la liberalización comercial permite mover ficha en otros sectores. Lo anterior es especialmente palpable tratándose de normas de origen, ya que por ser barreras no arancelarias constantemente son intercambiadas para garantizar posturas de liberalización o protección del flujo comercial. Por lo tanto, para encontrar la explicación a las complejas normas de origen negociadas a nivel internacional, hay que atender a las presiones ejercidas a nivel local especialmente de grupos económicos cuya presencia es identificable y sus intereses son nítidos.

Varios elementos resultan determinantes para el éxito de la negociación internacional, entre éstos, las posibilidades de ganancia («win-set») para los actores, el entramado institucional y los mecanismos para la ratificación local de lo acordado en la negociación internacional (con el apoyo de los grupos de interés), la distribución de poder y preferencias políticas en el ámbito local, así como las técnicas de negociación. Estos elementos deben ponderarse en la negociación de las normas de origen para obtener un balance del impacto costo-beneficio de corte económico, político y social.

Evidencia de lo anterior es que cada vez son más difusos los intereses de un país. En este sentido, quizá sea más preciso hablar de intereses de sectores productivos dentro de una zona.<sup>7</sup> Además, aplicar este modelo al análisis de relaciones comerciales requiere establecer un cierto ajuste, a fin de ahondar un poco más en la importancia que tienen los aspectos locales

---

<sup>7</sup> Puesto que un sector industrial en específico puede manifestarse tendente hacia una postura liberal, y un sector vecino hacia una proteccionista. Como ejemplo, durante las negociaciones del TLCAN, la industria textil canadiense tenía una postura diferente a la industria canadiense de la confección, lo que hace pensar sobre la pertinencia de entender al Estado como *ente unitario* con intereses delimitados y claros.

en la política comercial internacional, ya que como ha sido señalado, el problema del comercio internacional no es fundamentalmente internacional, sino que es en sí, un problema de política nacional. Como bien apunta Mayer al criticar las teorías que se centran en el análisis internacional, «[l]as naciones negocian acuerdos de libre comercio para resolver sus problemas domésticos».<sup>8</sup>

En este sentido, para enriquecer el análisis sobre las negociaciones de normas de origen y la participación de los diversos actores, resulta interesante la propuesta de Milner.<sup>9</sup> Apoyándose en el marco teórico del juego de dos niveles, se propone un modelo en el cual se entienda la realidad local como una *poliarquía*<sup>10</sup> en la que el Ejecutivo, Legislativo y grupos de presión interactúan, haciendo mucho más compleja la descripción de la realidad, pero no por ello menos acertada. Igualmente, atribuye un comportamiento racional a los actores. Sostiene que la cooperación surge por la distribución de los efectos la cooperación puede significar a nivel local que por el miedo hacia el comportamiento de los terceros Estados. En este sentido, las políticas domésticas tendentes hacia una determinada norma de origen se verán delimitadas por las preferencias domésticas de los actores locales, las instituciones que regulan la compartimentación del poder y la información con la que cuentan los actores.

---

<sup>8</sup> MAYER, Frederick W. *Interpreting NAFTA: The science...*, p. 60.

<sup>9</sup> MILNER, Helen V. *Interests, Institutions and Information: Domestic politics and international relations*. Princeton: Princeton University Press, 1997, 309 pp.

<sup>10</sup> El enfoque de la corriente *realista* asume que la política internacional es anárquica y la política doméstica jerárquica. La autora recurre a una «poliarquía», una especie de estructura más compleja que oscila entre la anarquía y el orden jerárquico, en donde las relaciones políticas se dan más en forma de «red».

Recapitulando, el análisis de las negociaciones de normas de origen debe tomar en consideración la actividad de todos los actores, tanto en el plano local como en el internacional; en el desarrollo de las instituciones en ambos niveles, y en la distribución de la información sobre los efectos de las normas. Recurrir a un comportamiento racional, supone que los intereses de los actores serían, para los agentes económicos maximizar ingresos, mientras que para los políticos, mantenerse en el poder. Siendo el interés maximizar posturas, lo que hace diferencia es la preferencia política para lograr el objetivo. En este sentido, las preferencias políticas pueden ser variables, mientras que los intereses no. Por ello, analizar la estructura de las preferencias domésticas es una forma de determinar las posturas relativas de los actores en un punto en concreto. Las instituciones sirven para dar cauce a las preferencias de los actores a nivel doméstico, creando vías de movilización para sectores en concreto. El papel de la información resulta igualmente importante, ya que la forma en cómo se distribuya entre los actores puede generar ineficiencias o en su caso, posiciones políticas ventajosas para aquellos actores que gozan de la información. La falta o deficiencia de la información puede generar problemas en la cooperación internacional. No obstante lo anterior, cuando alguno de los actores (generalmente los grupos de interés) funcionan como proveedores de información (especialmente para el Legislativo) se puede ayudar a superar el problema informativo.

## 2. LAS NEGOCIACIONES SOBRE NORMAS DE ORIGEN

La estructura de cualquier negociación supone en sí la creación de instituciones *ad hoc* cuyo sentido y alcance también es negociado. La negociación se puede dividir en tres fases:<sup>11</sup> a) la

---

<sup>11</sup> ZARTMAN, I. William; BERMAN, Maureen R. *The Practical Negotiator*. New Heaven: Yale University Press, 1982, 250 pp.

«prenegociación», en la cual las partes pretenden demostrarse mutuamente la situación conflictiva y los riesgos que conlleva para el futuro, a fin de convencerse de que mediante la negociación se puede mejorar la situación; b) la fase de «fórmula negociadora», en la cual se establecen principios substantivos para un futuro acuerdo, y criterios concretos para solucionar detalles que surjan a lo largo del proceso; c) fase de «detalle», misma que generalmente es larga y tensa, ya que supone la búsqueda del acuerdo en los pormenores para aplicar el marco general establecido en la fase anterior, advirtiendo que en realidad la separación de estas dos etapas no es tan marcada, pero que sí contienen elementos y resultados diferentes.<sup>12</sup> Identificar la forma y las etapas que se presentan en la negociación permitirá entender las negociaciones comerciales sobre normas de origen.

Es importante tomar en consideración, que aunque las negociaciones de corte económico –como el caso de las relativas a las normas de origen– son similares a las negociaciones políticas, las primeras tienen matices que las diferencian.<sup>13</sup> En primer lugar, las negociaciones económicas son «técnicas», por lo que no se discute en sí sobre valores (aunque se entienden como un prerequisite). En segundo término, la actividad de los agentes económicos moldea la política y afecta no sólo en cuanto a los objetivos, sino también la forma en que se lleva a cabo la negociación. La tercera característica es que se trata de procesos «vivos», que se negocian a nivel bilateral o multilateral, cuyos resultados generan sinergias en ambos niveles y

---

<sup>12</sup> Esta descripción teórica, sirve para describir cómo los actores se van a moviendo a través de la negociación, sin embargo, la compleja realidad de las negociaciones indica que las distintas etapas pueden traslaparse una con otra.

<sup>13</sup> LANDAU, Alice. Analyzing International Economic Negotiations: Towards a Synthesis of Approaches. En: *International Negotiation*, 2000, N° 5, p. 1-19.

que se retroalimentan. En este sentido, la negociación de las normas de origen del TLCAN afectó a las llevadas a cabo en OMC, y el resultado del proyecto de armonización en OMC, se esperaría que surtiera efectos sobre el desempeño del régimen de normas de origen norteamericano. En cuarto lugar, las negociaciones comerciales se encuentran interconectadas con otras áreas económicas. Es por esto que las negociaciones sobre normas de origen también se verán determinadas por ámbitos tales como las inversiones o en propiedad intelectual, por citar algunos. Por último, las negociaciones comerciales se realizan en base a principios, estándares, normas y procedimientos que «fijan» el actuar de los Estados en la materia, creando de esta forma instituciones para la negociación.

Las negociaciones en materia comercial suelen ser largas y marcadas por momentos álgidos y propicios para la cooperación entre los actores, y momentos bajos, en los cuales la espera de propuestas por la contraparte suele ser la mejor estrategia. De manera reciente, las negociaciones sobre apertura de mercados han sido comparadas con una maratón, en la cual los kilómetros finales para llegar a la meta son los más duros y difíciles de llevar, y en la cual la preparación física cuenta, pero también la mental.<sup>14</sup> En los trabajos de negociación de normas de origen para las mercancías, estas se van perfilando una vez que se determina la fórmula negociadora, al establecer

---

<sup>14</sup> Utilizando el símil de la maratón, Pascal Lamy señaló al respecto de la Ronda Doha iniciada en 2001 y hasta ahora inconclusa, que la «preparación física» de la OMC, que no falta entrenamiento, para posteriormente señalar que «si carecemos de la firme determinación y la resolución mental necesarias para superar la fatiga, es posible que nunca crucemos la línea de meta.» ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO. *Noticias: Lamy insta a los negociadores a «dar nuevo impulso» a las negociaciones comerciales* [en línea], 15.05.2006, [acceso: 18.07.2007], formato htm, [http://www.wto.org/spanish/news\\_s/news05\\_s/tnc\\_30nov05\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/news_s/news05_s/tnc_30nov05_s.htm).

los agentes negociadores principios básicos a los cuales habrán de circunscribirse las negociaciones (tales como un marco genérico, el concepto básico de transformación substancial, qué operaciones se establecerán como insuficientes para otorgar origen, la acumulación, etc.). Una vez fijados los principios, los desarrollos quedarán concretados en la fase de detalle, misma que conlleva la formulación jurídica de normas de origen para mercancías o grupos de mercancías en concreto.

Existe toda una serie de elementos a tomar en consideración en el proceso de la negociación, tales como el tamaño de las economías, postura de los grupos de interés, el tiempo, poder de negociación, entre otros. Como ha sido manifestado en las negociaciones multilaterales en OMC, se plantean problemas de En cuanto al primero, en cuento a la complejidad logística respecto a la cantidad forma y de fondo. de reuniones y la falta de personal humano cualificado, desconocimiento sobre la materia. Respecto del fondo, la brecha tecnológica hace que los países perciban de manera diferente el problema, algunos buscan la automatización de procesos mientras que otros buscan garantizarse que la mano de obra sea suficiente para otorgar origen en la transformación de la mercancía.<sup>15</sup> Por otra parte, debido a la naturaleza de las negociaciones internacionales sobre normas de origen, implica que «en tanto no se logre el acuerdo en todo, no se ha acordado en nada». La preferencia de los países por mantener la discrecionalidad en la creación y administración de los regímenes de normas de origen, ha hecho que en el proceso de negociación multilateral la mayoría de los acuerdos provisionales se encuentren aún «entre corchetes» y constante negociación.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Doc. G/RO/M/18, *Comité de normas de origen: Acta de la reunión de los días 1 y 6 de julio de 1998.*

<sup>16</sup> En tal sentido, JAMES, William E. *Rules of Origin and Rules of Preference...*, p. 271.

En cualquier proceso de negociación, los agentes encargados de llevar a cabo la gestión deberán informarse respecto de los elementos que tanto a nivel local como en el país socio determinan la evolución de un acuerdo en un determinado sentido. En concreto, se requiere conocer las preferencias políticas, el entramado institucional y el grado de información que los actores cuentan, tanto en el seno del propio país como en el caso del socio con el que se negocia. Especialmente importante resulta la preferencia política y estrategias seguidas por los agentes económicos y los posibles efectos de las normas de origen en los sectores productivos.<sup>17</sup> Es importante recalcar que las normas afectan de manera asimétrica a los países, y lo que puede ser beneficioso para un socio, no necesariamente lo es para el otro. En base a lo anterior, los negociadores deberían ser capaces de anticipar o prever cuáles son las preferencias de los socios, las propias, la postura de las empresas y en función a ello realizar las concesiones («*pay offs*», «*side payments*», tanto a nivel local como de cara a los socios) que resulten pertinentes para lograr los objetivos trazados (aún en escenarios multilaterales). Resumiendo lo expuesto, la negociación de las normas de origen como instrumentos secundarios de política

---

<sup>17</sup> Así por ejemplo, los EE.UU. antes de abrir la negociación comercial, analizan el impacto de la liberalización. Para ello, la Comisión para el comercio internacional de EE.UU. (USITC) genera un reporte previo a las negociaciones sobre el impacto de la apertura arancelaria. Con dicha información, se negocia en profundidad aspectos como las normas de origen. HART, Michael; DYAMOND, Bill; ROBERTSON, Colin. *Decision at Midnight: Inside the Canada-US Free-Trade Negotiations*. Vancouver: UBC Press, 1994, p. 194. Por ejemplo, véase el documento: UNITED STATES INTERNATIONAL TRADE COMMISSION. *Probable Effect of Certain Modifications to the North American Free Trade Agreement Rules of Origin* [en línea]. Investigación N° NAFTA-103-14, USITC Publication 3881, August 2006 [acceso: 14.07.2007], 163 pp., formato pdf, disponible en Internet: <http://hotdocs.usitc.gov/docs/pubs/103/pub3881.pdf>.

comercial, no deberían realizarse de manera ajena a las negociaciones de la materia principal –regulación del intercambio comercial de bienes, inversiones, políticas de apoyo al desarrollo, etc.–. Además, el grupo de negociador a fin de obtener un resultado adecuado habrá de concentrarse en tener información técnica suficiente sobre el sector económico al cual afectará la negociación, así como sobre el efecto que el régimen de origen pudiese desplegar de manera directa e indirecta. Pero aún más delicada es la tercera fase, la falta de cuidado en la forma jurídica de la norma, en las presiones técnicas y sus efectos, ya que esta puede llevar al traste un acuerdo comercial, o en su defecto, producirse efectos no esperados.

### **3. NORMAS DE ORIGEN COMO «CIERRE» DE NEGOCIACIONES SOBRE ACUERDOS COMERCIALES**

Una vez señalada la importancia de la negociación del régimen del origen de las mercancías como instrumentos para garantizar la liberalización comercial, ahora es podemos explorar el régimen de origen como «mecanismos de cierre» sobre el acuerdo comercial en su totalidad, principalmente por lo que respecta a las ZLC, que predominan frente a las uniones aduaneras. Sin duda, la unión aduanera representa un mayor compromiso político de integración, situación que, no siempre es dable entre los países. Ahora bien, las ZLC resultan más sencillas porque los compromisos comerciales son menores, pero además, el régimen del origen facilita que se gradúe de cierta manera la apertura. Hay que recordar que los efectos de desviación de flujos comerciales y de inversión son más acusados en las ZLC que en las uniones aduaneras.

El régimen de origen resulta necesario para el cierre de las negociaciones, al grado que algunos estudios han puesto de manifiesto que ante la ausencia de normas de origen sería

más complicado negociar un acuerdo comercial.<sup>18</sup> Desde una perspectiva política, las normas de origen aseguran el apoyo al paquete comercial negociado, existiendo en este sentido un paralelismo con las normas protectoras de la competencia leal (como las medidas antidumping y antielusión).<sup>19</sup> En este sentido y tomando como referencia la política estadounidense, el régimen del origen que «opera fuera del radar público» ha servido para que el Representante comercial de los Estados Unidos se asegure el apoyo necesario para las negociaciones internacionales y tener éxito en la ratificación ante el Congreso.<sup>20</sup> Además, con el régimen del origen dentro de los acuerdos comerciales se logra otorgar a empresas influyentes una posición estratégica de cara a la apertura comercial, y con ello, cierta legitimidad a la hora de ejercer la política comercial. En este sentido, y continuando con el caso estadounidense, no resulta extraño la administración para ganar en Estados Unidos más adeptos al TLCAN, tanto en el periodo de Bush (padre) como de Clinton, hayan promovido las bondades proteccionistas de las normas de origen del tratado negociado; y con ello, lograr

---

<sup>18</sup> DUTTAGUPTA, Rupa; PANAGARIYA, Arvind. Free Trade Areas and Rules of Origin: Economics and Politics [en línea] En: *IMF Working Paper*, (WP/03/229), November 2003, [acceso: 13.01.2021], 30 pp., formato pdf, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp03229.pdf>. Su estudio otorga dos resultados con importantes consecuencias políticas: primero, que un ACR políticamente poco viable y potencialmente reductor del bienestar económico, se convierte en viable con la inclusión de las normas de origen; y segundo, que un ACR políticamente poco viable pero generador de bienestar económico, se vuelve factible con la presencia de las normas de origen. Lo anterior no obstante que al incluir las normas de origen en el ACR se pueda generar una distorsión y la reducción del bienestar.

<sup>19</sup> DESTLER, I. M. Rules of origin and US trade policy..., 73-74.

<sup>20</sup> DESTLER, I. M. Rules of origin and US trade policy..., p. 174.

tranquilizar a los sectores sensibles y favorecer su adhesión,<sup>21</sup> situación que, *mutatis mutandis*, aconteció con la negociación y firma del T-MEC bajo la presidencia de Trump.

El resultado de regímenes de origen estrictos guarda relación con estrategias de negociación y posturas de los socios comerciales. En muchas ocasiones, y especialmente para países con un peso específico diferente, el *trade-off* respecto al régimen del origen restrictivo sobre algunos productos supone ganar acceso a mercados sobre otros, así, se convierte en la opción menos mala para reportar beneficios en el corto plazo. Como ejemplo de lo anterior, en las negociaciones textiles del TLCAN México aceptó la norma de origen de la triple transformación a cambio de ganar el acceso al mercado estadounidense. En el contexto de la negociación del acuerdo, México había transitado en un proceso de apertura comercial unilateral a partir de los años ochenta, por lo que, en el ámbito

---

<sup>21</sup> BRADSHER, Keith. In *Twist, Protectionism is Used to Sell Trade Pact*, *New York Times*, 07.11.1993, 1993, p. A26. En declaración realizada en 1993 por la Administración Clinton, se hizo constante referencia a las normas de origen estrictas en relación con la necesidad de proteger a los trabajadores estadounidenses. Del documento se desprende que las normas de origen fueron diseñadas para funcionar como instrumento de protección frente a las importaciones originarias de terceros países. UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE. *The NAFTA: Expanding U.S. Exports, Jobs and Growth*, *Clinton Administration on the North American Free Trade Agreement*. Washington, D.C.: US Government Printing Office, July, 1993. Carla Hills, declaró en 1992 como Representante Comercial ante el Senado estadounidense sobre las bondades del tratado como instrumento para fomentar la creación de empleos y las exportaciones de Estados Unidos, y dentro de las razones señaladas, destacaron las estrictas normas de origen para productos automotores. UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE. *The North American Free Trade Agreement: A promise fulfilled*, Statement before the Senate Committee, Washington, D.C., September 8, 1992. En: *US Department of State Dispatch*, September 14, 1992, Vol. 37, N° 37, p. 697-700.

del desarme arancelario tenía poco que ofrecer en la negociación.<sup>22</sup> A decir del negociador estadounidense en materia textil, había confianza en la eliminación de las cuotas en materia textil puesto que la industria ya había interiorizado el precio a pagar, las restrictivas normas de origen. Por su parte, los negociadores mexicanos señalaban que más valía a los estadounidenses perder trabajos textiles frente a un país como México, que importaba productos de Estados Unidos que frente a otros productores, como los asiáticos.<sup>23</sup>

Entre otros, sirve como ejemplo las concesiones dentro de la negociación del CAFTA, respecto a productos aparentemente inconexos, los forros para bolsillos y las cervezas. Una vez firmado el acuerdo, se modificó la norma de origen por la cual se permitía importar de terceros países tela para los forros para bolsillos de prendas de vestir (conocida como *pocketing*, una mezcla de poliéster y algodón), y esto fue así, para cubrir las demandas de protección de empresas estadounidenses, y con ello, asegurar los votos suficientes para la ratificación del CAFTA ante el Congreso estadounidense.<sup>24</sup> Para lograr la reforma técnica al régimen del origen en este prioritario sector,<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> ROBERT, Maryse. *Negotiating NAFTA: Explaining the Outcome in Culture, Textiles, Autos, and Pharmaceuticals*. Toronto: University of Toronto Press, 2000, p. 139.

<sup>23</sup> CAMERON, Maxwell A.; TOLMIN, Brian W. *The Making of NAFTA: How the deal was done*. New York: Cornell University Press, 2000, p. 137.

<sup>24</sup> La modificación a las normas de origen fue solicitada por el Ejecutivo estadounidense con el objetivo de lograr al menos cinco votos de congresistas que representaban distritos textiles del Sur, y con ello, asegurar el resultado positivo en la votación de la aprobación, situación que resultó determinante, ya que al final que se definió por dos votos (217 contra 215).

<sup>25</sup> Según señaló la Representante comercial de los Estados Unidos, Susan C. Schwab, el *pocketing* era una alta prioridad para la industria estadounidense y las de la región. UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE

Estados Unidos ofreció a los socios comerciales de la zona una compensación a cambio de la reforma referente al pocketing. Para el caso de Guatemala, el efecto de la reforma a la norma de origen produjo una reverberación en la negociación de la apertura de mercados para la cerveza, de tal suerte que un negociador guatemalteco, pactó la reforma a cambio del compromiso de dilatar la apertura al comercio del mercado de la cerveza. Para Costa Rica, la aceptación de la reforma de las normas de origen supuso conseguir un mejor acceso para algunos de sus productos textiles.<sup>26</sup>

Con estos ejemplos se deja patente como el régimen del origen se convierte en una pieza dentro de una negociación más amplia, y que en ocasiones, se ofrece como un mecanismo de cambio dentro del tablero comercial. Y en parte, situaciones como la descrita explica la complejidad de las normas de origen cuando no obedecen solo a una cuestión técnica sino a la compensación de intereses en juego. Así, para entender e interpretar el efecto del régimen del origen como instrumento técnico secundario pero político de primer nivel, conviene tener información sobre la *ratio legis* que subyace en sus disposiciones.

---

SENTATIVE. *United States and Costa Rica Sign Agreement on Pocketing Fabric*, Press release [en línea], 12.05.2006, [acceso: 12.05.2020], formato html, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/archives/2006/december/united-states-and-costa-rica-sign-agreem> .

<sup>26</sup> LARA S., Juan Fernando. País obtendrá concesiones en textiles si aprueba TLC: beneficios de los países se extienden a los otros firmantes del Tratado [en línea], La Nación, 2 de diciembre de 2006, [acceso: 29.10.2021], formato [?], disponible en Internet desde: <https://www.nacion.com/economia/pais-obtendra-concesiones-en-textiles-si-aprueba-tlc/5E76OXFT7NDZ7NAMWROZUTBC5Y/story/>.

#### 4. UN CASO PARADIGMÁTICO: EL RÉGIMEN DEL ORIGEN EN EL TLCAN

Como se sostuvo en líneas anteriores, las negociaciones del régimen jurídico del origen implican una lógica de varios niveles, con intereses locales e internacionales, y con la intervención de autoridades estatales y del sector privado. Además, que los intereses, las instituciones y la información con la que cuentan los actores del ámbito local e internacional son determinantes en los resultados de la negociación. De igual forma, que las negociaciones comerciales sobre normas de origen tienen determinadas características que las hacen especiales y también importantes funciones que repercuten en todo el sistema comercial. Con estos postulados, se realiza ahora un análisis de la negociación que se llevó a cabo en el régimen del origen del TLCAN, para referir la repercusión que las normas de origen han tenido en la configuración de la zona comercial norteamericana.

##### *A. Antecedentes del proceso de integración norteamericana*

El objetivo de la presente sección es resaltar cuáles han sido los principales elementos que han configurado el proceso de integración norteamericana, y en particular, como afectaron a las normas de origen negociadas con la zona de libre comercio.<sup>27</sup> Para ello, se apuntarán de manera breve los eventos internacionales, las posturas de los gobiernos, el papel de las instituciones y de los agentes económicos, en la delimitación de

---

<sup>27</sup> El término *América* se referirá al continente en su totalidad, *Norteamérica* al subcontinente; haciendo lo propio con los adjetivos: *americano* y *norteamericano*; reservando el adjetivo *estadounidense* para lo referente a Estados Unidos.

las negociaciones comerciales sobre el TLCAN, y en concreto, sobre las normas de origen.<sup>28</sup>

Mediante el Tratado, los tres países norteamericanos constituyeron una ZLC homologada a las normas del sistema GATT. El TLCAN, basado en objetivos esencialmente económicos, fue un éxito macroeconómico en el intercambio de bienes, servicios e inversiones en Norteamérica,<sup>29</sup> y además, un patrón de referencia para el desarrollo de las zonas comerciales. En el entramado del tratado, se firmaron dos acuerdos anexos en materia de protección al medio ambiente y aspectos laborales,

---

<sup>28</sup> Esta parte de la investigación se centra en información obtenida de las obras: HUFBAUER, Gary Clyde; SCHOTT, Jeffrey J. *NAFTA Revisited: Achievements and challenges* [en línea]. Washington: Institute for International Economics, 2005, [acceso: 23.03.2021], 517 pp., formato pdf, 517 pp., <https://www.piie.com/bookstore/nafta-revisited-achievements-and-challenges>; — *North American Free Trade: Issues and recommendations*. Washington: Institute for International Economics, 1992, 369 pp.; REYNA, Jimmie V. *Passport to North American Trade...*, y ROBERT, Maryse. *Negotiating NAFTA: Explaining...*, 228 pp.; GLOBERMAN, Steven; WALKER, Michael. (Comp). *El TLC: Un enfoque trinacional*. México, D.F.: FCE, 1994, 322 pp.; CAMERON, Maxwell A.; TOLMIN, Brian W. *The Making of NAFTA...*, 264 pp.

<sup>29</sup> El TLCAN se convirtió, por el tamaño de su mercado y poderío económico, en la «zona de libre comercio más dinámica del mundo». Contando con casi una tercera parte del PIB mundial, porcentaje aún superior a la UE-25. Los países del TLCAN son responsables del 19 por ciento de las exportaciones mundiales y de una cuarta parte de las importaciones. Igualmente, el TLCAN ha aumentado el flujo de inversiones, atrayendo cerca del 23,9 por ciento de la IED global y generando el 25 de la IED mundial. Conforme a datos del FMI, el comercio total entre los países norteamericanos ha aumentado, pasando de US\$306 millardos en 1993 a casi US\$621 millardos en 2002; lo que representa la movilización de 1,2 millones de dólares por minuto. Información obtenida de la USTR: <http://www.ustr.gov>.

como respuesta a la presión ejercida por diversos grupos, principalmente políticos y sindicatos.

El proceso de integración formalizado con el Tratado se mejoró a una confederación de países,<sup>30</sup> puesto que si bien los socios cooperan entre sí y conforman políticas comunes no depositaron el ejercicio de competencias soberanas en una autoridad supranacional. De hecho, el TLCAN se caracterizó por su ligera construcción institucional cuyo objetivo práctico es aplicar el altamente complejo tratado comercial.<sup>31</sup> En cuanto a los compromisos adquiridos entre las Partes, se realizaron de manera híbrida, mezclando obligaciones trilaterales en un acuerdo marco con compromisos bilaterales de liberalización. En el TLCAN, se adoptó la mecánica de negociación y la sistemática seguida en el *Acuerdo de libre comercio* (ALC) celebrado entre Estados Unidos y Canadá en 1988;<sup>32</sup> dicho antecedente sirvió como punto de partida para que en el TLCAN se lograra una versión más amplia y profunda, ya que el Tratado incluyó ámbitos de propiedad intelectual, protección de inversiones y comercio de servicios.<sup>33</sup> Pero a su vez, el nuevo tratado supuso

---

<sup>30</sup> ABBOTT, Frederick M. The North American Integration Regime and its Implications for the World Trading System. En: WEILER, J. H. H. (Ed.). *The EU, the WTO, and the NAFTA: Towards a Common Law of International Trade?* Oxford: OUP, 2001, pp. 169-199.

<sup>31</sup> A saber: Comisión de libre comercio, Secretariado, Secciones nacionales, un sistema de solución de controversias a través de paneles ad hoc; Grupos de trabajo –como el de Reglas de origen, de Textiles y del Vestido–.

<sup>32</sup> CUSFTA. Text Treaties and Agreements; Canada-United States: Free-Trade Agreement. En: *Int'l Legal Materials*, 1988, Vol. 27, N° 2, p. 293 y ss.

<sup>33</sup> Desde una perspectiva práctica el ALC se *funde* en el TLCAN, aunque formalmente el Tratado reemplaza al ALC, y las obligaciones *bilaterales* que atañen a Canadá y Estados Unidos son «suspendidas». JACKSON, John H.; DAVEY, William J.; SYKES, Alan O., Jr.; (Eds.). *Legal Problems of International Economic Relations: Cases, Materials, and*

la posibilidad de mejorar aquellos ámbitos en los cuales el ALC se había mostrado deficiente, tales como el sistema de solución de controversias y la conflictiva interpretación de las normas de origen, como se desprendió de los polémicos asuntos *Honda* y *CAMI*.

Los acuerdos comerciales no surgen por generación espontánea. En este sentido, el TLCAN es la convalidación de las ya de por sí intensas relaciones comerciales de Estados Unidos con sus socios fronterizos, encausándolas en un marco institucional para dotarlas de mayor seguridad y estabilidad. Por ello, el objeto del ambicioso acuerdo es el de encausar la integración a través un sistema comercial que permitiese el desmantelamiento de barreras comerciales al flujo de bienes y servicios, enclavado en un marco legal que dotaría de mayor protección a las transacciones comerciales, inversiones, a la propiedad intelectual, reforzado a su vez por un sistema de solución de controversias. Para la consecución de los objetivos comerciales, se estableció que con el Tratado se garantizaría un trato no discriminatorio entre las partes (*trato de nación más favorecida, trato nacional, transparencia*) para los distintos capítulos que regularían el comercio de bienes y servicios y demás aspectos relacionados.<sup>34</sup>

De inicio, las tres Administraciones mostraron voluntad política para la firma del acuerdo. No obstante, para garantizar

---

*Texts on the Regulation of Transactional Economic Relations*. St. Paul: West Group, 2002, 4<sup>th</sup> ed., p. 467.

<sup>34</sup> Los capítulos en los cuales se firmó el TLCAN incluyen: objetivos y definiciones generales, comercio de mercancías, barreras técnicas al comercio, compras públicas, inversiones y comercio de servicios, propiedad intelectual, disposiciones administrativas e institucionales, disposiciones misceláneas (incluidos el acceso y retirada). Además, Tratados anejos en materia de protección al medio ambiente y cuestiones laborales. Existiendo además mecanismos de solución de controversias especializados.

la negociación, firma y ratificación del acuerdo, se requería el apoyo de los agentes económicos. En los tres países, existían posiciones divergentes sobre las preferencias de los actores locales. Esta situación explica que las intensas negociaciones se hubiesen dado a lo largo de catorce meses, con extenuantes encuentros tanto a nivel de delegaciones, como por las Administraciones con los gobernados.

Compensar los diferentes intereses de los agentes económicos locales de cada país, con los objetivos de política comercial, dio como resultado un complejo y altamente regulado acuerdo, mezcla de medidas liberalizadoras con disposiciones proteccionistas. Esto es aún más evidente en el terreno de las áreas más expuestas a pagar un alto «peaje» económico o político por subirse a la «autopista liberalizadora», tales como la agricultura, la industria textil y de la confección, el sector energético, el sector automotriz, industrias culturales, cabotaje marino, por citar las más destacadas. Como resultado de las complicadas negociaciones y la dialéctica liberalismo-proteccionismo, el texto del TLCAN es un ingente documento de más de quinientas páginas en el cual se plasmaron todos los compromisos comerciales de las Partes; de las cuales, alrededor del veinte por ciento se dedicaron a detallar las normas de origen (especialmente, las normas para textiles y vestidos, automóviles y productos electrónicos).

Cabe preguntarse por qué el proceso de integración de la América septentrional adoptó semejante forma. No era la única posibilidad de esquema de integración, sino el que se negoció, la que interesó a las Partes y la que fue apoyada por los agentes económicos y avalada por los poderes legislativos.<sup>35</sup> Identificar

---

<sup>35</sup> Toda vez que el proceso de integración económica obedece a la realidad de los intercambios comerciales, es probable que el mismo hubiese continuado, incluso si no se hubiese firmado el TLCAN. Sin embargo, hay quien sostiene que la dinámica hubiese sido mucho

el proceso de integración como *esencialmente económico* (ya que, salvando los Acuerdos anexos en materia medioambiental y laboral, se hacen escasas o nulas referencias a otras cuestiones que no sean económicas, como podrían ser la solidaridad entre pueblos, la cohesión social, etc.) pone de manifiesto los intereses que subyacentes, y brinda un importante punto de inicio para el análisis e interpretación del mismo. Es por ello que para entender el por qué se negoció un acuerdo como el existente, hay que analizar la dinámica seguida en las negociaciones comerciales y las distintas presiones, nacionales e internacionales, que determinaron las preferencias y objetivos de los agentes económicos y de la diplomacia.

Las normas de origen negociadas ponen de en evidencia la mezcla de intereses y las preferencias del sector productivo norteamericano. Pero, además manifiestan una importante encrucijada por la búsqueda del equilibrio entre dos objetivos, por un lado, garantizar acceso a insumos del exterior para fomentar aún más la competitividad internacional de los productores norteamericanos, y por otro, evitar los beneficiarios sin contrapartida. Por lo que, en esta cuestión de *balance* entre ambos extremos, las normas de origen son un fiel reflejo de las presiones que han confluído en la delimitación de los flujos comerciales en la zona TLCAN. Del análisis de las negociaciones sobre normas de origen, se puede entender cómo es que hay sectores que aparentemente estarían «protegidos» de la liberalización y sin embargo se ven expuestos a esta; igualmente, sectores cuya retórica pugna por una mayor apertura y sin

---

más lenta. HUFBAUER, Gary Cyde; SCHOTT, Jeffrey J. NAFTA Revisited..., p. 2. En otra perspectiva, se ha apuntado que el proceso informal de integración económica no tenía por qué institucionalizarse en un tratado, y que, en todo caso, de firmarse un instrumento la opción que representaba un tratado como el TLCAN no era la mejor opción. CASTAÑEDA, Jorge G.; HEREDIA, Carlos. Another NAFTA..., p. 78-91.

embargo, en el plano real no se presenta. En definitiva, con el análisis de las normas de origen se puede detectar la intensidad con la cual han sido protegidos los sectores que se han estimado como de mayor sensibilidad económica y política, los ámbitos de mayor apertura y los que se encuentran materialmente «cerrados».

A fin de comprender el porqué de semejantes normas de origen, habrá que analizar, aunque sea de manera breve, las presiones existentes a nivel local en cada país Parte, el ambiente internacional, el desempeño de las autoridades que intervinieron en las negociaciones, la actividad desarrollada por los grupos de interés, y los mecanismos establecidos para el flujo de información y de decisión política.

### ***B. Escenarios y objetivos de negociación***

El inicio de los años noventa fue determinante para las relaciones comerciales norteamericanas. Dentro de los eventos que determinaron la configuración actual del comercio internacional se encuentra, por una parte, el desarrollo fulgurante de las nuevas tecnologías y comunicaciones que aceleraron el intercambio comercial; el avance de las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Uruguay del GATT,<sup>36</sup> así como por las modificaciones geopolíticas y la nueva dinámica de poder económico y político generadas con la caída del Muro de Berlín. México y Estados Unidos habían negociado una serie

---

<sup>36</sup> Las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT iniciaron en el año de 1986 y culminaron en 1994 con la firma del Acuerdo de Marrakech que crea el sistema OMC. Sobre las negociaciones de la Ronda Uruguay, CROOME, John. *Reshaping the World Trading System: A History of the Uruguay Round*. Geneva: World Trade Organization, 1995; STEWART, Terence P. *The GATT Uruguay Round: A Negotiating History*. (Vol. 4, *The End Game, Part. I*). The Hague: Kluwer, 1999.

de *entendimientos* en materia comercial. En este escenario, el entonces presidente de México Carlos Salinas de Gortari propuso en 1990 al ejecutivo estadounidense George H. W. Bush la celebración de un acuerdo comercial. Canadá, socio de Estados Unidos en el ALC, inicialmente no mostró interés en unirse a las negociaciones, pero posteriormente decidió hacerlo. Resulta interesante que la propuesta haya venido de México, la parte «Sur» comercialmente hablando.

El tratado en ciernes sería el paso lógico a seguir por México, toda vez que a partir de los años ochenta había realizado un giro de política comercial, pasando de un modelo de sustitución de importaciones y control de flujos financieros a la apertura al exterior. Posteriormente, la adhesión al GATT en 1986<sup>37</sup> hizo más que palpable el cambio de política comercial mexicana, comprometiéndose a seguir los principios del GATT. Además, hubo una posterior liberalización unilateral de aranceles que consolidó la postura aperturista.<sup>38</sup> México había

---

<sup>37</sup> México había intentado ingresar en el GATT, desde su creación en 1947, y posteriormente en 1970, pero la ratificación de los acuerdos y protocolos se logró hasta 1986. Se adhirió al GATT en tiempos complicados para el organismo, debido al renacimiento del proteccionismo comercial en el mundo. CUENCA GARCÍA, Eduardo. *Europa e Iberoamérica*. Madrid: Síntesis, 2002, p. 142.

<sup>38</sup> Las rebajas arancelarias más allá de los niveles consolidados en los compromisos adquiridos dentro del GATT, fue duramente criticada, considerada como una «dádiva» y una «actitud contraria a los postulados elementales del comercio», sustentado en el *quid pro quo*. CRUZ MIRAMONTES, Rodolfo. *Las relaciones comerciales multilaterales y el Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, p. 158. Una lectura que se puede hacer sobre el comportamiento de la política mexicana es la de «hacer guiños» de cara al exterior sobre los pasos que México iba dando para consolidarse como un país «pro-libre comercio», creando un ambiente más distendido y seguro para el comercio de bienes y servicios. En este sentido, Milner sostiene que sin la deci-

salido de una reciente crisis económica y requería soluciones que le permitieran activar la economía y generar empleo. Por su parte, Estados Unidos recién había iniciado un acercamiento de política comercial bilateral y regional hacia las relaciones comerciales con el exterior («liberalización competitiva»), con la confianza de generar una sinergia positiva sobre el ritmo de las negociaciones multilaterales llevadas a cabo en el GATT, que se habían caracterizado por su lentitud.<sup>39</sup> Canadá por su parte, contaba ya con las ventajas comerciales que le otorgaba el ALC, por lo que tenía menos necesidad de negociar un nuevo acuerdo. Debido a las situaciones descritas, de los tres países, el que tenía una posición más vulnerable en una negociación, era México, ya que tenía menos «soluciones» a la cooperación y por el contrario, el que más requería del Tratado. Esta situación determinó su postura negociadora.

Las Partes tenían argumentos a favor y en contra sobre la profundización del proceso de integración norteamericano.

---

sión de liberalizar unilateralmente el comercio, México no hubiese mostrado interés en el TLCAN. MILNER, Helen V. *Interests, Institutions and Information...*, p. 207. La estrategia de desarme arancelario unilateral se sigue aplicando, especialmente debido al proceso de desaceleración económica estadounidense y a la necesidad de contar con mejores accesos a materias primas y productos de otras latitudes. Con la modificación a la *Ley General de Impuestos a la Importación y Exportación* (DOF de 29 septiembre de 2006) los aranceles que México tiene para el comercio común (que representa el 4,6 por ciento del comercio total), pasando de un promedio del 11,94 por ciento a 9,77.

<sup>39</sup> Con el objetivo de generar movimiento en el escenario comercial internacional (en lo que se conoce como «teoría de la bicicleta»), el entonces Representante comercial de Estados Unidos Robert Zoellick, izó la bandera de la *liberalización competitiva* para acelerar la firma de acuerdos bilaterales y regionales con aquellos países que lo desearan. DESTLER, I.M. *Rules of origin and US trade policy...*, p. 173.

Para los Estados Unidos, el Tratado era una manera de mejorar la relación política y comercial con el vecino del sur, a la vez que consolidar y ampliar los mercados de exportación para sus productos. En este sentido, los negociadores estadounidenses tenían que convencer al Congreso de que las normas del tratado promoverían la utilización de insumos y partes estadounidenses en los procesos productivos de los otros socios,<sup>40</sup> concretamente, se señaló que era probable que las mercancías importadas de México contuvieran un mayor contenido estadounidense que las provenientes de competidores asiáticos, lo que supondría una ventaja adicional.<sup>41</sup> Esa motivación para firmar el acuerdo se puede palpar del análisis de las normas de origen, en específico, de las aplicables a textiles y automóviles. Desde inicio se señaló que el impacto del Tratado en el mercado estadounidense no sería «espectacular» en el ámbito comercial. De hecho, la razón de ser del acuerdo obedecía más a una decisión de política exterior que de política comercial.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> REYNA, Jimmie V. *Passport to North American Trade...*, p. 37.

<sup>41</sup> HUFBAUER, Gary Clyde; SCHOTT, Jeffrey J. *NAFTA Revisited...*, p. 3.

<sup>42</sup> Estudios económicos realizados mediante diversas metodologías, sostuvieron que el impacto económico para Estados Unidos derivado del TLCAN sería mínimo, mientras que para México sería de mayor calado. BURFISHER, Mary E.; ROBINSON, Sherman; THIERFELDER, Karen. *The impact of NAFTA on the United States...*, p. 126. En esta línea, Krugman señaló que los impactos sociales y medio ambientales del TLCAN serían mínimos, y que las ventajas comerciales existirían, pero tampoco serían de grandes. Lo anterior pondría en evidencia que la razón para que Estados Unidos negociase un tratado era *política*, ya que «el gobierno mexicano necesitaba el TLCAN, y los Estados Unidos. tenían un fuerte interés en apoyar a ese gobierno». Desde esta perspectiva, el trasfondo del Tratado sería garantizar la apertura y anclaje de la política mexicana en el camino neoliberal. KRUGMAN, Paul. *The uncomfortable truth about NAFTA: It's foreign policy, stupid*. En: *Foreign Affairs*, November/December 1993, p. 13-19.

El Tratado supuso una nueva oportunidad para profundizar y los ámbitos de aplicación abordados dentro del ALC, y añadir otras áreas a la disciplina comercial. A su vez, México pretendía la formalización de las relaciones comerciales con Estados Unidos, cerciorando una mayor seguridad jurídica al poder recurrir a los mecanismos jurídicos establecidos, evitando con ello la arbitrariedad en la aplicación de la política comercial estadounidense. En general, México procuraba una amplia y rápida apertura en los sectores (a excepción del energético y algunas dudas sobre servicios y esquemas diferenciales para aquellos ámbitos de mayor sensibilidad), para generar así el fomento a las exportaciones y la atracción a las inversiones extranjeras, con la consecuente creación de empleo. Canadá por su parte, de inicio no mostró interés en las negociaciones; sin embargo, pronto comprendió que era mejor «subirse al carro» del TLCAN antes que ver diluida su posición comercial y las ventajas adquiridas con la dura negociación del ALC.<sup>43</sup> Canadá vio en la negociación del TLCAN una constructiva posibilidad para mejorar la calidad y claridad del texto negociado con anterioridad.<sup>44</sup>

Había toda una serie de situaciones que favorecían la firma de un acuerdo, por un lado, el creciente flujo comercial entre los países norteamericanos (especialmente el comercio bilateral de Estados Unidos con Canadá y México respectivamente), por otro, la perenne necesidad de establecer mecanismos para brindar mayor seguridad y claridad a los intercambios.

---

<sup>43</sup> Se vislumbraba la posibilidad de que Estados Unidos iniciara una serie de acuerdos comerciales con diversos países, por lo que la disyuntiva para Canadá era mantenerse en el centro del *sistema radial* o conformarse con sólo ser uno de los *rayos*. HUFBAUER, Gary Clyde; SCHOTT, Jeffrey J. *North American Free Trade: Issues...*, p. 215-219

<sup>44</sup> HUFBAUER, Gary Clyde; SCHOTT, Jeffrey J. *NAFTA Revisited...*, p. 3-4.

Además, coincidió que los gobiernos habían acercado sus políticas hacia posturas liberalizadoras. No obstante lo anterior y estos puntos de encuentro, la negociación no fue sencilla debido a la desconfianza generada dentro de los sectores potencialmente más afectados; así, el proceso de integración propuesto no era visto con buenos ojos por todos los integrantes de la sociedad de los tres países. De manera particular, los pequeños empresarios, sindicatos y los defensores del medio ambiente estaban preocupados por los efectos negativos que el acuerdo podría generar. En Estados Unidos se produjo una situación peculiar: la convergencia de posturas de la extrema derecha y los sindicatos en respecto al temor de la pérdida de empleos estadounidenses a favor de los mexicanos, y con ello, el peligro de un grave dumping social y ecológico. Los agentes económicos con vocación internacional, en especial las grandes EMN, apoyaban la liberalización; ya que la mayoría se vería beneficiado con la creación de ventajas regionales comerciales con la apertura de mercado, e incluso, les permitiría consolidar la integración fáctica hasta entonces producida. Empresas como *Kodak* y *American Express* y asociaciones comerciales como la *National Association of Manufacturers* fueron de los principales impulsores en liberalización de los intercambios.<sup>45</sup> Las Tres Grandes y los principales fabricantes de partes automotrices, cuyos procesos productivos ya se habían adaptado al escenario de integración existente, estaban ávidos de lograr mejor acceso a los mercados, especialmente al mexicano; a la vez, mostraban preocupación por la eliminación de restricciones que pudieran aprovechar los competidores europeos y japoneses.<sup>46</sup> Por

---

<sup>45</sup> MILNER, Helen V. *Interests, Institutions and Information...*, p. 208-209.

<sup>46</sup> MAYER, Frederick W. *Interpreting NAFTA: The science...*, p. 116-126. En Estados Unidos se les conoce como las Tres Grandes a General Motors, Ford Motor Company y Chrysler Corporation (hoy Stellantis).

otro lado, los pequeños y medianos empresarios (especialmente los mexicanos y canadienses) mostraban reservas sobre las bondades del acuerdo.

En el plano institucional, México era el socio que menores problemas tenía respecto a la ratificación del acuerdo ya que en aquel momento histórico la escena política era dominada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), controlando la presidencia y el legislativo. Por su parte, los socios canadienses no mostraban demasiado entusiasmo por un nuevo acuerdo, ya que tenían la experiencia desgastante de haber negociado el ALC; sin embargo, contaban con el apoyo del Partido Conservador (encabezado por Mulroney) que tenía el poder. Por su parte, mayores problemas se presentaban en Estados Unidos cuyo congreso era dominado por los Demócratas; de hecho, en dicho país la batalla respecto del acuerdo inició mucho antes, tras un periodo de negociaciones y cabildeo de alrededor de un año, se concedió la autorización al ejecutivo para negociar el tratado en 1991 (proceso «*Fast Track*»). Ahora bien, en el plano de la oportunidad política la firma de acuerdo reportaría consecuencias positivas para las administraciones de los tres países.

Debido a su extrema sensibilidad política y económica existían ciertas áreas que no serían abordadas durante la negociación, principalmente el sector de la seguridad en Estados Unidos, las industrias culturales para Canadá y la rama energética mexicana. Otros ámbitos sensibles pero que fueron contemplados en el TLCAN, eran los bienes agrícolas, los textiles y los bienes del sector automotriz, que enfrentaban una incesante competencia frente a productores asiáticos, que a la postre, dieron pie a la creación de normas de origen restrictivas. Desde el inicio de las negociaciones, el TLCAN fue concebido desde inicio como un «ALC plus», por lo que tendría que suponer una mejora de lo ya conseguido con el acuerdo comercial entre Estados Unidos y Canadá; siendo que el acuerdo bilateral sirvió como punto de partida, referente y modelo de

negociación. Por ende, Canadá y Estados Unidos ya se habían otorgado concesiones a través del ALC, y con ello, sus posturas negociadoras eran menos sacrificadas que las concesiones que debió realizar la comitiva mexicana, ya que era optar por el tratado o la nada.<sup>47</sup> En el plano estratégico, Estados Unidos y México se aseguraron de crear un mecanismo de negociación en el cual la oposición de alguno de los socios en la negociación no supusiera el renunciar a una negociación bilateral, situación que forzó en algunos temas a la participación canadiense. Como mecanismo para la negociación, se planteó hacer grupos de trabajo sectoriales que hicieran propuestas y reportaran informes a los jefes de negociación. A su vez, para poder contactar de manera formal e informal con los grupos de interés se aprovecharon canales de comunicación existentes y se crearon otros. Con esta retroalimentación, los negociadores podían contar con información técnica de primera mano, a la vez que sondear y contar con el respaldo de los agentes económicos en las posturas negociadoras adoptadas.

### ***C. Los ámbitos automotriz y textil***

Uno de los sectores que puede representar con mayor claridad lo antes expuesto es el de la industria automotriz y los fabricantes de repuestos automotrices, rama pionera en el proceso de integración norteamericana. Gran parte de los intercambios comerciales que se realizan en la zona TLCAN son el resultado de un continuo proceso de integración. La integración del sector se vio acelera a partir de 1965 con el conocido como

---

<sup>47</sup> CAMERON, Maxwell A.; TOMLIN, Brian W. Negotiating North American Free Trade. En: *International Negotiation*, 2000, Vol. 5, N° 1, p. 43-68.

«*Auto Pact*» (celebrado entre Canadá y Estados Unidos),<sup>48</sup> el establecimiento de programas de *maquiladora* en la frontera norte de México y el desmantelamiento de Decretos que protegían la industria en México (de 1962 y 1989).<sup>49</sup> La integración del sector entre Canadá y Estados Unidos era ya profunda por lo que las negociaciones del tratado tenían que centrarse en la participación que pudiera tener México. En este sentido, el Tratado supuso el anclaje definitivo y adhesión de la industria mexicana a un nivel de juego norteamericano, común para los socios, en las cuales se clarificaban las reglas comerciales y se establecía un trato no discriminatorio *inter pares*.<sup>50</sup>

Como resultado de la paulatina regionalización y organización de cadenas productivas a lo largo de Norteamérica,<sup>51</sup> se

---

<sup>48</sup> *Agreement Concerning Automotive Products between the Government of Canada and the Government of the United States of America*, firmado en Johnson City, Texas, el 16 de enero de 1965 y que entró en vigor el 16 de septiembre de 1966. ANASTAKIS, Dimitry. *Auto Pact: creating a borderless North American auto industry, 1960-1971*. Toronto: Toronto University Press, 2005, 285 pp.

<sup>49</sup> Sobre la política mexicana para el sector, y en concreto, sobre los Decretos, HUFBAUER, Gary Clyde; SCHOTT, Jeffrey J. *North American Free Trade: Issues...*, p. 215-219. Sobre las políticas del sector, y los cambios entre el Auto-Pact, ALC y TLCAN, JOHNSON, Jon R. El TLC y el comercio de bienes automotrices. En: GLOBERMAN, Steven; WALKER, Michael. (Comp). *El TLC: Un enfoque trinacional*. México, D.F.: FCE, 1994, p. 110-147.

<sup>50</sup> México tuvo que negociar el desmantelamiento de las barreras arancelarias y no arancelarias establecidas para proteger su industria automotriz, tales como los Decretos, las medidas de ajuste de la balanza comercial, en un plazo transitorio de 10 años (Anexo 300-A TLCAN), a efecto de desaparecer distorsiones al flujo comercial.

<sup>51</sup> Las inversiones de las *Tres Grandes* en México, Estados Unidos y Canadá, formaron un fáctico sistema comercial «hexagonal» de intercambio de automóviles y piezas automotrices entre los tres países. HUFBAUER, Gary Clyde; SCHOTT, Jeffrey J. *NAFTA Revisited...*, p. 366.

generó una alta especialización,<sup>52</sup> valiéndose de economías de escala y el fomento del comercio intra-industrial.<sup>53</sup> Por ende, durante las negociaciones comerciales tendentes a establecer el TLCAN, el sector automotriz contaba con posturas firmes y bien definidas sobre los objetivos que se pretendían lograr: mayor acceso a mercados y protección frente al exterior. La única cuestión que dividía era la *intensidad* de la apertura o de la protección, ya que algunas empresas contaban con inversiones provenientes del exterior de la zona comercial.

En gran medida las preferencias de los grupos de interés del sector se encontraban dominadas por las *Tres grandes*, cuya actividad se presentaba a lo largo y ancho de la zona norteamericana, así como por las empresas satélite que pivotaban a su alrededor, principalmente las manufactureras de insumos y recambios. Sin embargo, los tres países tenían que tomar en consideración los intereses de grandes ensambladoras con establecidas en su territorio, primordialmente Canadá y México, hacia cuyos territorios se había dirigido la inversión

---

<sup>52</sup> La especialización debido al comercio intra-industrial norteamericano ha aumentado dramáticamente. Para 1993, el intercambio del sector automotriz ascendía al 52 por ciento, para 1999 rondaba el 79 por ciento. Lo anterior parece una evidencia de que existen ganancias basadas en la eficiencia derivada de la especialización. BURFISHER, Mary E.; ROBINSON, Sherman; THIERFELDER, Karen. *The impact of NAFTA on the United States....*, p. 135-137.

<sup>53</sup> El sector automotriz aporta más al comercio intrarregional que cualquier otro sector productivo. El comercio entre los socios ascendió a US\$125 millardos, lo que supone el 20 por ciento de todo el comercio en el sistema TLCAN. En el periodo de 1993 a 2003, el comercio del sector se vio duplicado, suponiendo cerca del 18 por ciento del crecimiento del comercio TLCAN en dicho periodo. SCHOTT, Jeffrey J. *NAFTA and autos: Testimony at the Oversight Hearing on Trade Policy and the US Automobile Industry, Senate Democratic Policy Committee* [en línea]; February 17, 2006 [acceso: 05.03.2021], formato [?], <https://www.piie.com/commentary/testimonies/nafta-and-autos>.

directa extranjera.<sup>54</sup> El desmantelamiento de barreras arancelarias junto con el establecimiento de normas de origen estrictas supuso la racionalización de la producción entre los países, y con ello, se favoreció la competitividad internacional del sector,<sup>55</sup> aunque dicha ventaja no se sustentase propiamente en la competitividad de las empresas norteamericanas sino en el mecanismo institucional creado para su fomento y protección, en el que el régimen del origen y las disposiciones relativas a su aplicación ha tenido mucho que ver.<sup>56</sup>

Otro ámbito importante ha sido el textil (fibras, hilos y telas) y de la confección, sectores íntimamente relacionados debido al uso de tecnología, procesos productivos, insumos y políticas que le gestionan;<sup>57</sup> sectores que, han pasado de una

---

<sup>54</sup> Tales como las plantas de las *Tres Grandes* establecidas en Canadá y en México. Además de la inversión realizada por las japonesas *Honda* y *Toyota*, y la empresa coreana *Hyundai*, junto con *CAMI* (*joint-venture* de *GM* y *Suzuki*) en Canadá; y las inversiones de *Nissan* y *Volkswagen* en México.

<sup>55</sup> BURFISHER, Mary E.; ROBINSON, Sherman; THIERFELDER, Karen. The impact of NAFTA on the United States. En: *J. Econ. Perspect.*, 2001, Vol. 15, N° 1, p. 135-137.

<sup>56</sup> Las ventajas regionales, y en específico las normas de origen y requisitos de aplicación, han supuesto la elevación de su competitividad internacional frente a productores asiáticos y europeos. RUGMAN, Alan M.; GESTRIN, Michael. *The Strategic Response...*, p. 27-28.

<sup>57</sup> JOHNSON, Jon R. *Rules of Origin in Canadian and US...*, p. 53-54. Cabe señalar que Estados Unidos cuenta con una industria textil eficiente, bien organizada y basada en la abundancia de capital; y ha sido más exitosa que la industria del vestido. La política comercial estadounidense siempre ha protegido ambos sectores; de hecho, las demandas de protección del sector tuvieron mucho que ver en la configuración del comercio textil y del vestido en el GATT. No obstante lo anterior, la industria textil siempre ha tenido mayor peso político, por lo que en acuerdos comerciales como el TLCAN se ha beneficiado a dicha industria a expensas de la del vestido.

protección a una gestión a través de instrumentos comerciales, como las normas de origen que aseguran la productividad de sus empresas.<sup>58</sup> A nivel multilateral, se han regulado los intercambios por el *Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido* (ATV),<sup>59</sup> mientras que tratándose de ACR, el vínculo entre ambos sectores se da a través de las normas de origen que permiten el acceso a los mercados preferenciales. Ya desde las negociaciones del ALC se había puesto de manifiesto la sensibilidad del sector, especialmente presionado por la competitividad de proveniente de Asia.

Además, la coyuntura internacional era de especial trascendencia, ya que durante las mismas fechas se estaba negociando en el seno del GATT el desmantelamiento de barreras comerciales derivadas del *Acuerdo Multifibras* (AMF, sistema institucionalizado de restricción voluntaria de exportaciones, que posteriormente fue substituido por el ATV, constituyendo una de las principales *anomalías* del sistema comercial multilateral). La liberalización del sector textil y del vestido obedeció a una negociación *quid pro quo* relacionada con el ADPIC, por la cual «el

---

<sup>58</sup> Como ejemplo, el sector estadounidense ante la apertura y competencia buscó garantizarse que las prendas a importarse utilizaran sus telas. DESTLER, I.M. *Rules of Origin and US trade policy...*, p. 181.

<sup>59</sup> Sobre la evolución de la regulación del comercio en materia de textiles, RAFFAELLI, Marcelo. *The Drafting History of the Agreement on Textile and Clothing*. Gèneva: International Textile and Clothing Bureau, 1995, 177 pp.; MORENO PINEDO, Manuel. Los acuerdos de la zona gris en la Ronda Uruguay: especial referencia al Acuerdo Multifibras. En: *Noticias de la Unión Europea*, n° 129, octubre de 1995, p. 87-92. Sobre la industria textil y del vestido en el ATV, NORDÅS, Kyvik Hildegunn. *The Global Textile and Clothing Industry post the Agreement on Textiles and Clothing* [en línea]. Ginebra: Organización Mundial del Comercio, Discussion Paper Series, N° 5, 2004, [acceso: 12.01.2021], 41 pp., formato pdf, chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.wto.org/english/res\_e/booksp\_e/discussion\_papers5\_e.pdf.

mundo en desarrollo obtendría la industria del vestido, pero el mundo desarrollado continuaría siendo propietario de las marcas». <sup>60</sup> Al no lograr los agentes económicos interesados la expansión más allá de 2004 de la protección de las cuotas del ATV, crearon una forma de defensa dentro del propio TLCAN, «concentrándose en una relativamente arcana manera»: a través de sus normas de origen. <sup>61</sup> Con lo anterior, Estados Unidos y la entonces Comunidad Europea lograron no solo proteger al mercado de productos intermedios sino también a la floreciente industria del *prêt-à-porter*. <sup>62</sup> En esencia, el desmantelamiento arancelario a nivel multilateral, además del mejor trato preferencial regional, debería colocar a México en una mejor posición respecto de los competidores foráneos. <sup>63</sup>

Resumiendo, durante las negociaciones del acuerdo comercial, se hizo patente la preocupación sobre los bajos sueldos y débiles estándares de producción como arma para atraer procesos productivos a México. De hecho, esos fueron los elementos centrales de los argumentos «anti-TLC» esgrimidos tanto por la izquierda como por la derecha en Estados Unidos y Canadá. Aunado a lo anterior, existía el temor de que México fuese escenario de maniobras de deslocalización («*transshipment*») a fin de servir como una plataforma de exportación que facilitaría la importación de productos originarios de terceros países, especialmente de Asia y de Europa. Evitar el efecto plataforma

---

<sup>60</sup> GRYNBERG, Roman. (Ed.) *The Impact of Preferential Rules of Origin in the Textile and Clothing Sectors in Africa*. London: Commonwealth Secretariat, 2004, p. 1.

<sup>61</sup> DESTLER, I. M. *American Trade Politics...*, p. 248.

<sup>62</sup> Por ende, la lógica europea y estadounidense tras las normas de origen del sector del vestido siguió una tendencia hacia la protección. GRYNBERG, Roman. (Ed.) *The Impact of Preferential Rules of Origin...*, p. 2.

<sup>63</sup> BURFISHER, Mary E.; ROBINSON, Sherman; THIERFELDER, Karen. *The impact of NAFTA on the United States...*, p. 137-139.

y las maniobras destornillador garantizaría a los productores locales una competencia justa.<sup>64</sup> Para minimizar riesgos como los referidos, es que se justificó la adopción de normas de origen estrictas en el sector automotriz, así como en el textil y del vestido.

## 5. LA NEGOCIACIÓN DE LAS NORMAS DE ORIGEN EN TLCAN: EL SECTOR TEXTIL, AUTOMOTRIZ Y DE PRODUCTOS PETROQUÍMICOS

Debido a los intereses comerciales en juego, las negociaciones del régimen de normas de origen del TLCAN resultaron de gran trascendencia. Las negociaciones de las disposiciones reguladoras del origen de las mercancías serían consideradas como las «más importantes y complejas del tratado en su conjunto».<sup>65</sup> De hecho, se ha señalado que de todos los ámbitos del Tratado, las negociaciones de las normas de origen ocuparon el mayor tiempo de las negociaciones.<sup>66</sup> En algunos ámbitos comerciales, las normas de origen del TLCAN apuntalaron políticas comerciales e industriales, que sin bien pueden ser calificadas como económicamente ineficientes fueron un poco más transparentes que las existentes con antelación;<sup>67</sup> en este sentido, fue señalado que las normas de origen del

---

<sup>64</sup> GANTZ, David A. Implementing the NAFTA Rules of Origin: Are the parties helping or hurting each other? En: *Ariz. J. Int'l & Comp. L.*, 1995, Vol. 12, N° 2, p. 375.

<sup>65</sup> HUFBAUR, Gary Clyde; SCHOTT, Jeffrey J. *North American Free Trade...*, p. 31, quienes citan la obra: HART, Michael. *A North American Free Trade Agreement: The Strategic Implications for Canada*. Ottawa: Centre For Trade Policy and Law, and Halifax: Institute for Research on Public Policy.

<sup>66</sup> MAYER, Frederick W. *Interpreting NAFTA: The science...*, p. 155-162.

<sup>67</sup> MORICI, Peter. Las reglas de origen del TLC..., p. 235-257.

TLCAN conformaron una «transformación substancial hacia un objetivamente transparente proteccionismo».<sup>68</sup>

En la escena de la negociación había diversos determinantes a considerar, el balance, la deslocalización productiva, la homologación al sistema multilateral y la creación de un marco de referencia en lo que respecta al origen.<sup>69</sup> En primer lugar, el problema del balance implicaba conseguir que las ventajas comerciales otorgadas se localizaran entre los socios, sin que a la vez ello supusiera la renuncia a suministros más eficientes del exterior. En segundo término, el control que se pretendía sobre la deslocalización de procesos productivos hacia zonas de producción más barata para ser utilizadas como plataformas de exportación. Una tercera cuestión era que las normas de origen para las mercancías negociadas en el proceso de integración norteamericana cumplieran con las disposiciones GATT para homologar el regionalismo con el sistema multilateral.<sup>70</sup> Más aún, en cuarto lugar, se buscaba que las normas de origen TLCAN sirvieran como instrumento de referencia en la propuesta del futuro Acuerdo OMC sobre normas de origen,<sup>71</sup> así como para el proyecto de una ZLC hemisférica,

---

<sup>68</sup> LANASA, Joseph A. Rules of Origin under the North American..., p. 381-406.

<sup>69</sup> REYNA, Jimmie V. *Passport to North American Trade...*, p. 21-34.

<sup>70</sup> Sobre el aspecto de la compatibilidad del comercio de mercancías, el *Proyecto de informe sobre el examen del Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, de 28 de septiembre de 2000 (WT/REG4/W/1).

<sup>71</sup> En una conferencia en 1993, John Simpson señaló que deseaba que las experiencias que habían vivido los tres países TLCAN para la elaboración de su régimen de normas de origen sirvieran como un importante elemento para las entonces futuras negociaciones sobre normas de origen multilaterales. En este contexto se recomendó ampliamente el uso del CPA para la determinación del origen. SIMPSON, John. North American Free Trade Agreement: Rules of origin. En: *JWT*, 1994, Vol. 28, N°1, p. 33-44.

el ALCA. Estados Unidos trabajó con su postura para que se primara el uso de normas de origen basadas en CPA como método principal en los distintos acuerdos comerciales y en el ámbito multilateral. También, influyó la experiencia acumulada con la negociación y puesta en práctica del ALC había dejado varias lecciones qué aplicar en el TLCAN. Las normas de origen del ALC serían el punto de partida y brindarían de esta forma una posibilidad de mejora respecto de aquellos ámbitos conflictivos, en otras palabras, serviría como puesta al día para aquellas normas que quedaban obsoletas por el avance tecnológico y representarían una nueva oportunidad para negociar en aquellos ámbitos sensibles.

Sintetizando, la necesidad de limitar los efectos económicos de las normas de origen, la búsqueda de precedente para futuras negociaciones comerciales, y el otorgar mayor seguridad jurídica a través de la claridad y unidad a la interpretación del sistema, estuvieron presentes a lo largo de la negociación. En definitiva, se trataba de regular objetivamente la mayoría de los supuestos para evitar así la mayoría de los litigios.

Los tres países contaban con objetivos específicos para garantizar su participación en el TLCAN. Por una parte, Estados Unidos pretendía una mayor uniformidad en la aplicación, el predominio del CPA frente al uso de criterios de valor regional, la reducción de los costes de cumplimiento de las normas, así como de la reducción de la carga administrativa. Canadá, aspiraba a una mayor claridad en las normas y una interpretación más uniforme, para solventar las experiencias de la aplicación del ALC; pero sin que supusiese una mayor restricción en ámbitos como el textil o la industria automotriz; de hecho, una de las principales aportaciones de Canadá al TLCAN fueron las Reglamentaciones uniformes. Por su parte, México se mostró preocupado por mantener las normas claras, transparentes, pero flexibles, apoyando además el uso del CPA como método primario.

Tanto Canadá como Estados Unidos tenían más experiencia en la negociación de normas de origen, ya no sólo por los sistemas comerciales unilaterales, sino por el ALC y demás acuerdos celebrados en lo individual con otros países. Debido al proceso de apertura al exterior, México tenía experiencia en materia de negociaciones internacionales, sin embargo, poco conocimiento se había atesorado sobre negociaciones de normas de origen;<sup>72</sup> ello llevo a la necesidad de prepararse con celeridad, situación que se dio con éxito.<sup>73</sup> Canadá y Estados Unidos realizaron una estrategia de contacto permanente con el sector productivo. John P. Simpson, negociador estadounidense, estableció continuos contactos con los grupos de interés y lobbying de los sectores involucrados en la negociación –tales como *Industry Functional Advisory Committees* (IFAC), *Industry Sector Advisory Committee* (ISAC); *Industry Policy Advisory Committee* (IPAC)–. Por su parte, el homólogo canadiense Andrew Moroz, se asesoraba con la *Sectoral Advisory Group on International Trade* (SAGIT), conformada por presidentes y administrativos de alto nivel de las empresas líderes del sector en Canadá, o a través del *Automotive Advisory Committee*, representante de las empresas del sector automotriz. La delegación mexicana en materia de normas de origen, encabezada por el Dr. Aslan Cohen Cohen, contó con el apoyo de la entonces novel Coordinadora de Organismos Empresariales de Comercio Exterior (COECE), coalición de empresarios mexicanos que fungió como asesor técnico y acompañaba a los negociadores a las reuniones, y de la Asociación Nacional de Abogados de Empresa (ANADE), en lo que se conoció como «el cuarto de

---

<sup>72</sup> Hasta ese momento, sólo se habían negociado las sencillas normas del ALADI. Sobre las características de las normas de origen ALADI. RAMÍREZ, José Othón. Las reglas de origen. En: WITKER, Jorge. (Coord.). *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Evaluación jurídica: diez años después*. México, D.F.: UNAM, 2005.

<sup>73</sup> REYNA, Jimmie V. *Passport to North American Trade...*, p. 41.

al lado». Aunque formalmente eran independientes, había un vínculo muy estrecho entre los asesores y la delegación mexicana, lazo que era incluso más fuerte que el existente entre los órganos consultivos de los socios comerciales con sus delegaciones negociadoras.<sup>74</sup>

### *A. Normas de origen para los textiles*

Las negociaciones de las normas de origen para los productos textiles y del vestido, pivotaron sobre dos extremos, por un lado, los Estados Unidos pugnaron por una norma estricta que concentrase el proceso productivo en la zona norteamericana, limitando la utilización de insumos extranjeros, por su parte, Canadá buscaba una norma no tan estricta, ya que le limitaría el suministro de insumos para la producción textil en el país, obligando a utilizar productos y procesos mexicanos o estadounidenses. Los principales actores en el escenario estadounidense fueron el *American Textile Manufacturers Institute* (ATMI) y el *American Apparel Manufacturers Association* (AAMA), quienes realizaron labores de cabildeo en pro de una ultrarestrictiva norma de origen, recomendando el 100 por ciento de contenido TLCAN («*down to the cotton bowl*»)<sup>75</sup> Aunque posteriormente comenzaron a manejar la fórmula de la triple transformación o hilo en adelante, pudiéndose importar sólo algunas materias primas no abundantes en la región, como la lana. Los diversos grupos de interés se manifestaron en contra del TLCAN si no se pactaban normas de origen proteccionistas, y de por ende, conseguir una norma de origen restrictiva que evitase que México

---

<sup>74</sup> MAYER, Frederick W. *Interpreting NAFTA: The science...*, p. 114-115.

<sup>75</sup> HUFBAUER, Gary Clyde; SCHOTT, Jeffrey J. *North American Free Trade...*, p. 161; ROBERT, Maryse. *Negotiating NAFTA: Explaining...*, p.138.

se convirtiese en una plataforma de exportación.<sup>76</sup> En las negociaciones se dejó ver que a Canadá no le convenía la norma puesto que limitaba su industria textil, especialmente de productos de lana (como trajes para hombre), ya que les obligaba a sus productores a depender de suministros regionales más caros y porque significaba una mayor restricción frente a las normas de origen negociadas en el ALC (que se basaban en una *doble transformación*). Es por la anterior que Canadá incluso amagó con salirse de las negociaciones en materia textil para mantener el ALC con Estados Unidos, y en su caso, negociar un acuerdo paralelo con México. Situación tal que no aconteció toda vez que los Estados Unidos forzó a que un abandono a la negociación textil también conllevaría a la del vestido, un precio demasiado caro a pagar para su competitiva industria canadiense del vestido.<sup>77</sup> Estados Unidos finalmente compensó a Canadá al otorgarle una mejora en las cuotas de acceso al mercado a través de un incremento del 6 por ciento sobre los niveles de preferencia arancelaria previamente negociadas en el ALC.<sup>78</sup>

El régimen de normas de origen finalmente acordado beneficiaría comercialmente a todas las Partes del TLCAN.<sup>79</sup> No

---

<sup>76</sup> REYNA, Jimmie V. *Passport to North American Trade...*, p. 32.

<sup>77</sup> ROBERT, Maryse. *Negotiating NAFTA: Explaining...*, p. 144.

<sup>78</sup> REYNA, Jimmie V. *Passport to North American Trade...*, p. 34.

<sup>79</sup> Como se señaló desde el Grupo de Trabajo sobre bienes textiles y del vestido del TLCAN, las normas de origen han supuesto un importante incentivo para el comercio textil entre los socios. Lo que generó que el 86 por ciento de las importaciones totales estadounidenses en 2003 provenientes de Canadá y México fueran de bienes originarios. En su momento se señaló: «Hoy en día, \$7 mil millones de las exportaciones mexicanas están usando hilos y telas hechos en la región. Casi la mitad de esta tela, \$3.1 mil millones, es suministrada por EE.UU.» COMISIÓN DE LIBRE COMERCIO. *Informe del grupo de trabajo Trilateral sobre textiles y vestido* [en línea], 07.03.2005, [acceso: 25.06.2020, formato pdf, [http://www.sice.oas.org/TPD/NAFTA/Commission/2005TextilesGroup\\_s.pdf](http://www.sice.oas.org/TPD/NAFTA/Commission/2005TextilesGroup_s.pdf)].

obstante, que desde la perspectiva del libre comercio las normas de origen basadas en la triple transformación son una abe-rración sin ellas no se hubiese generado la inercia política sufi-ciente para que el acuerdo comercial negociado llegase a buen término.<sup>80</sup> Cabe hacer mención que las normas de origen para los textiles y vestido tuvieron que ser reformadas para adecuar-las al cambiante escenario comercial, en especial, derivado de la liberación de las cuotas a nivel multilateral.

### ***B. Normas de origen para el sector automotriz***

En el comercio norteamericano destacaba el sector produc-tor de automóviles y refacciones, por el volumen de las transac-ciones entre los socios, el grado de integración alcanzado y el grado de protección que existía hasta la fecha. Por lo que toca al sector, había que encontrar un balance entre la restricción al acceso de suministros de terceros países frente a la necesidad de la apertura y competencia en el mercado.

Como punto de partida, en el ALC se fijó un requisito de contenido del 50 por ciento para acreditar la transformación del producto, y a partir de ahí, se pretendió por Estados Uni-dos un porcentaje más alto. Los productores de autopartes apostaban por una norma de origen que requiriese alrededor del 75 por ciento de contenido regional, argumentando que la norma del ALC permitía la importación de componentes esen-ciales (como el motor o la transmisión y aún así, calificar como mercancía originaria). A su vez, los sindicatos, como la *United*

---

<sup>80</sup> La oferta de normas de origen restrictivas al sector textil estadouni-dense fue el fiel de la balanza para que los congresistas originarios de las entidades federativas productoras de textiles otorgaran su apoyo al TLCAN. Situación que se ha repetido para la AGOA o para el SPG con la Comunidad Andina. DESTLER, I.M. Rules of Origin and US trade policy..., p. 181-182.

*Auto Workers*, pugnaban por una norma de alrededor del 80 por ciento para que los procesos productivos se llevaran a cabo en la zona. Las *Tres Grandes*, con intereses en los tres países, proponían una norma de origen que supusiera satisfacer entre el 60 al 70 por ciento del valor regional. Debido a que *GM* había puesto en marcha una *joint-venture* con *Suzuki* proponía una norma más tolerante de alrededor del 60 por ciento. Aunque en Estados Unidos los sectores se encontraban divididos, quedaba claro que la estrategia era superar lo conseguido con el ALC; mientras que México y Canadá, tenían que proteger las inversiones realizadas por capitales europeos y asiáticos, por lo que también se decantaban por normas que permitiesen suministros del exterior.

Finalmente, se adoptó una norma de origen para productos automotrices del orden del 62,5 por ciento de valor de contenido regional. Como lo explica Mayer, ese resultado tiene que ver con las durísimas posturas de los intereses privados (nacionales y transnacionales) altamente concentrados en los tres países,<sup>81</sup> al grado que la negociación comenzó a parecer más un acuerdo empresarial que un acuerdo entre entes soberanos. Sin embargo, también influyeron las estructuras políticas nacionales en el desempeño de los agentes económicos, tanto en la negociación local como en la internacional.<sup>82</sup> De igual forma, la exhaustividad con la que se reglamentó el origen de los productos automotrices tiene que ver con la necesidad de otorgar certeza jurídica a los intercambios comerciales. El alto grado de especificidad de las normas de origen,<sup>83</sup> los problemas derivados de la absorción de materiales, el establecimiento del «rastreo» de bienes no originarios, la clarificación de las

---

<sup>81</sup> MAYER, Frederick W. *Interpreting NAFTA: The science...*, p. 155-162.

<sup>82</sup> MAYER, Frederick W. *Interpreting NAFTA: The science...*, p. 162.

<sup>83</sup> El Anexo respectivo, ocupa alrededor de 200 folios explicando los requisitos para adquirir el origen de los productos del sector.

formas para valorar los bienes originarios y la necesidad de interpretaciones uniformes, fueron aspectos determinantes para el resultado de las negociaciones.

### **C. Petroquímicos**

De manera semejante a lo que sucede con otros sectores, las normas de origen cumplen funciones de apertura comercial en aquellos ámbitos que el costo político de la apertura dificulta la liberalización. El apalancamiento en el cumplimiento de acuerdos comerciales internacionales, como el TLCAN, sirve como punto sinérgico para poder avanzar paulatinamente en la liberalización de otros ámbitos. Como señalan Putnam, durante las negociaciones un jugador hábil puede realizar movimientos en una de las mesas (como la internacional) que a su vez generen realineaciones en la otra mesa (local), obteniendo así resultados que de otra forma eran inalcanzables. En este sentido, los diplomáticos mexicanos se mantuvieron inflexibles en cuanto a la inclusión en la mesa de negociación de temas sobre hidrocarburos, fundamentándose para ello en una prohibición constitucional.<sup>84</sup> Semejante tendencia se ha dado frente a

---

<sup>84</sup> Una vez iniciadas las charlas sobre el TLCAN, Estados Unidos mostró gran interés en lograr un mayor acceso al mercado mexicano de hidrocarburos así como garantizarse un suministro de materia prima. Este asunto resultó altamente politizado para los mexicanos, ya que es un área de sensibilidad; tan es así, que el artículo 27 de la Constitución política mexicana prohibía la propiedad extranjera para las reservas mexicanas. Por ello, desde el punto de vista de la negociación, la prohibición se estableció como un escollo insalvable, toda vez que los costos políticos y económicos de una liberalización del sector serían muy altos para el gobierno mexicano. Sin embargo, se permitió cierta participación extranjera en la exploración, perforación y refinado de «petroquímicos básicos», y se abrió la inversión para «petroquímica secundaria». El Estado se reservó sólo nueve productos de la «petroquímica básica», liberalizando

todos los acuerdos negociados por México (como ejemplo, en el TLCMUE, donde el petróleo quedó totalmente fuera de la negociación).<sup>85</sup> Esta postura en las negociaciones del TLCAN fue posteriormente valorada por la delegación norteamericana como una interesante «estrategia de pararrayos» frente a aspectos de la negociación que no le resultaban tan favorables a México.<sup>86</sup> De esta forma, jugar fuerte de un lado internacional de la mesa, supuso a la delegación mexicana la posibilidad de afrontar a nivel local otras aristas de la negociación. Con ello, México se aseguró que el acuerdo no supusiese en ningún momento la reforma de la Constitución sino que el tratado fuese compatible con la norma constitucional.<sup>87</sup> Cabe señalar que en aquella época no se había dado el proceso de liberalización del sector energético en México<sup>88</sup> y sólo existían algunas aperturas al capital privado en algunas actividades de exploración, petroquímica secundaria y compras públicas. En este contexto,

---

170 productos a la iniciativa privada. SANAHUJA, José Antonio. *México y la Unión Europea, ¿Hacia un nuevo modelo de relación?* Madrid: Instituto Complutense de Estudios Internacionales, 1997, p. 21 y ss.

<sup>85</sup> SBERRO, Stéphan. Las relaciones económicas entre México y la UE. En: INSTITUTO DE RELACIONES EUROPEO-LATINOAMERICANAS. *La Unión Europea y México: Una nueva relación política y económica*. Madrid: IRELA, 1997, p. 88.

<sup>86</sup> Charles Roth, segundo a cargo de la delegación estadounidense en las negociaciones del NAFTA, señaló la maniobra como una «brillante estratagema del gobierno mexicano». MAYER, Frederick W. *Interpreting NAFTA: The science...*, p. 119.

<sup>87</sup> Así, el Capítulo V del TLCAN, relativo a la Energía y Petroquímica básica, establece en el art. 601 el siguiente principio: «Las Partes confirman su pleno respeto a sus Constituciones».

<sup>88</sup> Con el presidente Peña Nieto (2012-2018) se llevó a cabo una reforma energética que, sin renunciar a la propiedad de los bienes de la Nación se buscó la modernización de la industria, posteriormente, se ha presentado un proceso de contrarreforma por el presidente López Obrador (2018-2024).

¿de qué forma se podría realizar una liberalización comercial sin que significase traicionar los postulados ideológicos y normas básicas? Utilizando la lógica de los dos niveles, lograr una modificación a nivel internacional que genere sinergia a nivel local lleva a descubrir a las normas de origen como los instrumentos ideales. Como se reseña a continuación, una revisión técnica de las «siempre neutrales» normas de origen facilitó cierta apertura del sector de los hidrocarburos en el TLCAN, pese a la férrea postura mexicana y a lo complicado que supone tramitar ante un Congreso dividido una reforma de tal calado.

Como parte de su política comercial y de seguridad, Estados Unidos ha buscado garantizarse el suministro de petróleo a la par que catapultar a sus industrias petroquímicas. Los anteriores extremos se ven cumplidos en la relación comercial con México, ya que por una parte, le suministra a Estados Unidos la materia prima necesaria, a la vez que depende de las importaciones de petroquímicos secundarios (gasolinas, solventes, etc.) procesados en territorio estadounidense. Una vez importados al territorio mexicano, los productos refinados tienen que cubrir un impuesto. Lo anterior se debía a que las refinerías estadounidenses operaban con crudo originario de diversas partes del mundo –es operativamente complicado no mezclar materia prima–, y por ello, al importar el producto refinado, PEMEX pagaba un impuesto. Fundamentándose en el ahorro impositivo, el Senado mexicano promovió en 2004 una reforma a las normas de origen para algunos productos refinados del petróleo; así, en lugar de que el origen del crudo vincule al producto ahora lo sería el lugar en el cual se lleva a cabo el refinamiento del bien resultante.<sup>89</sup> El efecto práctico de la reforma técnica de las normas de origen fue doble, por

---

<sup>89</sup> Entre 2002 y 2003 se generó un intercambio de comunicaciones entre los gobiernos Parte del TLCAN para promover la modifica-

un lado, el petróleo extraído en México perdería su origen al ser procesado en Estados Unidos, y por otro, los productos refinados en suelo estadounidense no estarían sujetos a cubrir el impuesto a la importación.<sup>90</sup> La liberalización técnica supuso un beneficio para el sector energético estadounidense.<sup>91</sup>

## 6. REFERENCIAS DEL T-MEC Y SU RÉGIMEN DEL ORIGEN DE LAS MERCANCÍAS

### A. *El T-MEC: un tratado como el TLCAN pero diverso a un «NAFTA 2.0»*

El Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), supone un paso más en el ya dilatado proceso de integración económico norteamericano. Tras más de 25 años de andadura, el TLCAN fungió como andamiaje jurídico que otorgó certeza y seguridad a los intercambios comerciales, la atracción

---

ción de normas de origen. El Senado mexicano aprobó en sesión ordinaria de 29 de abril de 2004 la reforma.

<sup>90</sup> Según informa el Senado mexicano, dicha reforma: «[a]decua las reglas de origen del TLCAN, en lo que respecta a [...] derivados de petróleo; [...] a las nuevas características del mercado y favorece más la competitividad de nuestras empresas. Las modificaciones han representado un incremento en las exportaciones de México por más de 1,500 millones de dólares». CÁMARA DE SENADORES (MÉXICO). *Informe ejecutivo: Comisión de relaciones exteriores, América del Norte, Septiembre 2000-Agosto 2006*, [en línea], [acceso: 18.01.2022], formato pdf, disponible en: [https://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_del\\_senado/documento/8295](https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/8295).

<sup>91</sup> OSORIO, Sergio Benito. Y el petróleo perdió su origen [en línea], *La Jornada*, 11.05.2004, [acceso: 23.01.2022], formato htm, disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2004/05/11/023a1eco.php?printver=1&fly=>.

de inversiones, empleos, la generación de cadenas globales de valor en torno a la estructuración de redes productivas entre los países norteamericanos; situación que ha sido especialmente relevante en la manufactura de vehículos automotores, las industrias aeroespacial, eléctrica y electrónica.<sup>92</sup> El T-MEC, incorpora normas de acuerdos previo, del Acuerdo de Libre Comercio (ALC, entre Estados Unidos y Canadá), que fueron asumidos dentro del TLCAN, así como del TPP (firmado por Estados Unidos pero no ratificado). En general, el T-MEC representa un avance en la profundización en la estructuración de las relaciones jurídico-comerciales entre los socios. En esencia, conserva los logros de la liberalización y acceso a mercados derivados del TLCAN, y además, se añadieron toda una serie de materias que no fueron objeto de negociación del TLCAN, por no haber sido relevantes en su momento, o bien, porque deliberadamente no se abordaron, ampliando el alcance del acuerdo y generando beneficios potenciales.<sup>93</sup>

El T-MEC es un tratado prolijo, que está llamado a ser un referente hacia la regulación de las relaciones comerciales internacionales, sobre la base de negociación previa de otros tratados, como el TPP, se abordaron nuevas disciplinas comerciales. En cuanto a su complejidad y profundidad, basta revisar los encabezados de los capítulos para cerciorarse de la magnitud

---

<sup>92</sup> MORA, Luz María, de la. Evolución de los acuerdos comerciales de México: de la integración comercial a la inserción en las cadenas globales de valor. En: TORO, M. (Ed.). Los acuerdos comerciales regionales y el TLCAN. México: El Colegio de México, pp. 101-130.

<sup>93</sup> VEGA CÁNOVAS, Gustavo. El Tratado de Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC): balances y retos. En: *Otros diálogos de El Colegio de México*, [en línea]. Recuperado de: <https://otros-dialogos.colmex.mx/el-tratado-de-comercio-entre-mexico-estados-unidos-y-canada-t-mec-balances-y-retos>, FOLSOM, Ralph H. *The USMCA : NAFTA re-negotiated and its business implications in a nutshell*. St. Paul, West, 2020, p. 310.

de este y el ámbito en el cual genera obligaciones jurídicas. El nuevo esquema comercial contenido en el tratado, como fuente de derecho internacional,<sup>94</sup> consta de un preámbulo, disposiciones generales y finales; dentro de los treinta y cuatro Capítulos que le conforman, se desarrollan cláusulas que regulan disciplinas de regulación comercial; además, incluye anexos, apéndices, incluso, notas de página, un peculiar protocolo modificatorio y unas cartas paralelas, que dicho sea de paso, al igual que la que acompañaron al TLCAN, generan dudas sobre su legalidad.

El modelo de integración norteamericano, esencialmente basado en la administración del comercio, la conservación de la soberanía, y con ello, la ejecución de la política comercial, financiera y exterior por cada uno de los socios delimitó la estructura institucional del tratado, y con ello, se inhibió la creación de una burocracia supranacional en la gestión del acuerdo. Así, debido a la naturaleza del proceso de integración surge la necesidad de una adecuada convergencia y armonización de la ejecución del tratado en los foros internos de cada estado, que, a su vez, permita la interacción entre los socios. De esta forma, las decisiones internas de los estados deben contrastarse con los compromisos internacionales pactados en el T-MEC, so pena de que exista alguna controversia. Es por esta situación que la adecuada interpretación, armonización y convergencia en las decisiones internas resulta fundamental para la correcta ejecución del tratado en el ámbito interno. A final de cuentas, parte importante del éxito del tratado depende de que en el ámbito interno se reconozcan y

---

<sup>94</sup> Parte del presente epígrafe 6, por lo que se refiere a antecedentes del TLCAN y TMEC, se encuentra publicado en LÓPEZ LIBREROS, José Manuel. El T-MEC: Un análisis desde el Derecho de los tratados. En: *De Jure*, No. 13, 2021, pp. 31-62.

se apliquen sus disciplinas de manera uniforme por parte de todas las autoridades involucradas.

La complejidad del TLCAN en su momento, como ahora la del T-MEC, refleja las negociaciones e intereses dispares y competencia entre los socios norteamericanos, en la que se puede evidenciar la preminencia de relaciones bilaterales dentro de un contexto trilateral.<sup>95</sup> El TLCAN no fue reformado en su totalidad, solamente revisado en cuanto a algunas disciplinas comerciales, y dentro de éstas el régimen del origen de las mercancías; y así, se recibió y aplicó en los Estados Parte, bien a través de la aplicación directa o a por la implementación a través de leyes y disposiciones internas.

### ***B. Escenario y negociación del T-MEC: prevalencia del proteccionismo***

La negociación del T-MEC no fue para nada sencilla y estuvo rodeada de posturas controversiales, amenazas comerciales y cambios de escenarios políticos. En la línea el tiempo de la renegociación,<sup>96</sup> el 18 de mayo de 2017, el Gobierno estadounidense notificó al Congreso la intención de negociar con México y Canadá a efecto de actualizar el TLCAN. Para el 17 de julio del 2017, el Representante Comercial estadounidense había manifestado su interés en ajustar la balanza comercial y reducir el aparente déficit, fomentar la economía digital y abatir el dumping, mediante compromisos en materia de medio ambiente y derechos laborales. Se llevaron a cabo varias rondas de negociación, siendo la primera en 16 de agosto del 2017 y

---

<sup>95</sup> CONDON, Bradly J. From NAFTA to USMCA: Two's Company, Three's a Crowd. En: *Latin American Journal of Trade Policy*, Vol. 1, No. 2, 2019, pp. 30-48.

<sup>96</sup> ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. Novedades en materia de política comercial: T-MEC–USMCA. SICE, [en línea], [http://www.sice.oas.org/TPD/USMCA/USMCA\\_s.ASP](http://www.sice.oas.org/TPD/USMCA/USMCA_s.ASP).

la séptima el 5 de marzo de 2018. Para el 27 de agosto siguiente, México y Estados Unidos ya habían alcanzado un entendimiento sobre los ámbitos de mayor relevancia, finalmente, se sumó Canadá hacia septiembre del mismo año. Para el 30 de noviembre de 2018, dentro de la Cumbre de Líderes del G20, se llevó a cabo la firma del tratado. Contrario a los usos diplomáticos y por presión del Grupo de los Demócratas, se abrió una negociación de última hora,<sup>97</sup> y se acordaron medidas de índole laboral, contenido de valor en procesos productivos y la exclusión de restricciones a patentes de segundo uso.<sup>98</sup>

En México, el presidente entregó en 30 de mayo de 2019 el texto que conforma el tratado, a efecto de que se produjera el análisis y posterior ratificación, situación que se logró para el 19 de junio del mismo año. Hacia finales del 2019, la Cámara de Representantes estadounidense expidió la ley de implementación del tratado (*United States – Mexico – Canada Agreement Implementation Act*) y para el 16 de enero del 2020, el Senado aprobó el tratado, mismo que fue firmado por el presidente Trump en 29 de enero del 2020. Por su parte, el Parlamento canadiense aprobó el tratado en fecha 13 de marzo de 2020. Hacia el 3 de junio del 2020, se concluyeron la negociación de las Reglamentaciones Uniformes (art. 516). Finalmente, el tratado entró en vigor al 1° de julio de 2020, en plena crisis sanitaria por la COVID-19.

Los eventos que llevaron a cabo la negociación y la puesta en marcha del tratado dejan de manifiesto la incidencia de la interacción entre presiones internas e internacionales que dieron forma al tratado. A fin de analizar la compleja dinámica de

---

<sup>97</sup> CORONA, Sonia. El TMEC no salió exactamente como le hubiera gustado a Trump. En: *El País*, 19 de enero de 2020.

<sup>98</sup> BECERRA RAMÍREZ, Manuel. El protocolo modificadorio del TMEC. Su recepción en el derecho interno. En: *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Vol. 1, No. 21, 2021, pp. 983-985.

las negociaciones comerciales se puede recurrir a una lógica de varios niveles, en la que los efectos de lo doméstico repercuten en lo internacional y viceversa.<sup>99</sup> En este escenario dinámico es de esperarse que la conducción de la política comercial, como en el caso del T-MEC, en la renegociación del acuerdo se cristalicen los intereses locales de *lobbies*, sindicatos, cámaras gremiales,<sup>100</sup> incluso, de entidades políticas nacionales y zonas geográficas de los países;<sup>101</sup> y que con el texto resultante se dote de mayor certeza la relación comercial en tiempos económicos inciertos.<sup>102</sup> Como consecuencia en el proceso de gestión de la apertura del mercado norteamericano, las normas y políticas locales estarán llamadas a complementar las disciplinas comerciales pactadas en el tratado<sup>103</sup>. Por lo que, de nueva cuenta se resalta que el proceso de recepción de la fuente internacional por las Partes y la interpretación del pacto será determinante en la ejecución de este.<sup>104</sup>

En el caso concreto, el T-MEC se dio una negociación de varios niveles, en la cual la configuración de los intereses locales,

---

<sup>99</sup> PUTNAM, Robert D. Diplomacy and Domestic Politics: the logic of the two-level games En: *International Organization*, 1988, Vol. 42, N° 3, p. 427-460, EVANS, P.B.; JACOBSON, H.K.; PUTNAM, R.D. (Eds.) *Double-Edged Diplomacy: International Politics and Domestic Bargaining*. Berkeley: University of California Press, 1993.

<sup>100</sup> FONSECA PEÑA, Alberto; GARCÍA ALONSO, Lorena. Los procesos de negociación comercial entre países: condicionamientos internos y externos. En: *Boletín ICE*, No. 260, 2003, pp. 21-32.

<sup>101</sup> ZEPEDA, Roberto; VIRCHEZ, Jorge. The role of subnational actors in North America during the NAFTA negotiation En: *Geography Notebooks*, Vol. 2, No. 2, 2019, pp. 87-102.

<sup>102</sup> VELASCO ÁLVAREZ, R. T-MEC: certeza económica en tiempos inciertos. *El País*, 14.03.2020.

<sup>103</sup> ZAPATERO MIGUEL, Pablo. *Markets in the making: state of play*. Madrid: Dykinson, 2014, p. 41.

<sup>104</sup> LÓPEZ LIBREROS, José Manuel. «El T-MEC: Un análisis desde...»

normas y políticas de los países se reflejan en la adopción y ejecución del acuerdo comercial, pero también, como reflejo de su visión de política comercial respecto de terceros países y hacia el Mundo en general. En el ámbito de la política comercial, la postura del presidente Trump, se caracterizó por ser agresiva, pragmática, aislacionista, e incluso, antimexicana. Conforme a esta visión, se pensaba en recuperar la grandeza estadounidense («*Make America Great Again*») mediante la relocalización de los trabajos y recursos que, debido a «malos tratados e instituciones malas», habían privado a los estadounidenses, y lo anterior incluía abandonar el TLCAN por ser «el peor tratado posible jamás firmado».<sup>105</sup> Esta postura, se da en el contexto de guerra comercial con China, imposición de aranceles a socios comerciales y el abandono del Acuerdo TPP, este último un proceso de integración megaregional en el que participaban también Canadá y México, y que de muchas formas, demarcó la forma y contenido de las disciplinas comerciales del T-MEC. En México, López Obrador toma protesta como presidente constitucional en 2018, y no obstante su discurso de izquierda y centrado en erradicar la pobreza («primero los pobres»), no tuvo reparos en reconocer los beneficios de afianzar la integración comercial con Norteamérica. Las agendas de Trump y López Obrador, con prioridades diferentes, no les impidió generar un diálogo y proactivo abierto sobre el futuro del TLCAN.<sup>106</sup> En Canadá, el gobierno del primer ministro Trudeau esperaba un bajo impacto en el

---

<sup>105</sup> LESTER, S.; MANAK, I. The Rise of Populist Nationalism and the Renegotiation of NAFTA, En: JIEL, Vol. 21, No. 1, 2018, pp.151–169.

<sup>106</sup> COVARRUBIAS, Ana; SMITH, Peter H. «Back to the future: Mexico and the United States». En: PAYAN, Tony; LÓPEZ DE LA OSA ESCRIBANO, Alfonso; VELASCO, Jesús. (Eds.). *The future of US-Mexico relations: Strategic Foresight*. Houston: University of Houston, 2020, 1a ed., p. 5.

crecimiento económico, aunque sí uno importante en la reestructuración de la economía norteamericana, y en especial, preocupaba las posibilidades de limitar las opciones de su país para avanzar en una economía del conocimiento, los datos y la propiedad intelectual. Los tres socios comerciales partieron de diversas posturas, para los estadounidenses, el objetivo de negociación era de «suma-cero», mientras que los equipos canadienses y mexicanos, la negociación implicaba encontrar escenarios de cooperación, «ganar-ganar», que asegurase la certeza en los intercambios a la vez que fortalecer áreas de interés estratégico.

Por lo que toca a los Estados Unidos, para posicionarse en la negociación se realizaron consultas públicas y contactos con el Senado; y tomando en cuenta la política de la administración Trump, el Representante Comercial de los Estados Unidos centró como los objetivos de negociación la criticada postura de la reducción del déficit comercial, la regulación de la economía digital y la incorporación dentro del tratado (y no en acuerdos paralelos) obligaciones en materia ambiental y laboral.<sup>107</sup> En México, la Secretaría de Economía llevó a cabo consultas públicas y contó con colaboración del sector productivo del país a través del Consejo Consultivo Estratégico de Negociaciones Internacionales (CCENI), el «cuarto de junto» del Consejo Coordinador Empresarial. Así, en términos de la legislación de la materia, la dependencia gubernamental informó al Senado los cuatro pilares que sustentarían la postura mexicana en la negociación de la modernización del TLCAN: 1. Fortalecer la competitividad, 2. Avanzar hacia un comercio regional inclusivo y responsable, 3. Aprovechar las oportunidades de la economía del siglo XXI, y finalmente, 4. Promover

---

<sup>107</sup> UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE. *Summary objectives for the NAFTA Renegotiation*. Washington, D.C., 2017.

la certidumbre del comercio y las inversiones.<sup>108</sup> Por su parte, para Canadá el objetivo más importante fue mantener los fundamentos del acuerdo comercial que sustenta a las dos economías más integradas del mundo y la correspondiente confianza de las empresas y de los inversores. Desde el Ministerio de Relaciones Exteriores canadiense buscaron en la renegociación: la modernización del tratado conforme a la nueva realidad del mercado orientado por las nuevas tecnologías, progresividad en la protección de derechos (laborales, género, cuestión indígena), la facilitación del comercio, ahondar en regulación de compras públicas, favorecer la movilidad de personas inversionistas, y finalmente, retomar las cuestiones de regulación antidumping y la excepción en el comercio de productos y servicios de las industrias culturales. De igual manera, el comercio de los lácteos, huevo y pollos resultaba trascendente para los canadienses.

La propuesta mexicana y la canadiense fueron coincidentes en lo sustancial, en un enfoque de «ganar-ganar», modernizar el tratado existente y aprovechar la oportunidad para que cubriera aspectos nuevos y avanzar en deudas sociales. La negociación del tratado se dio a través de rondas de contacto lideradas por los diplomáticos y los equipos de negociación, y como se señaló, con la participación de los asesores técnicos y grupos de interés. Fueron ocho rondas, comenzando la primera en agosto del 2017, y terminando la última en abril 2018. En medio de estas rondas, Estados Unidos impuso aranceles al acero y aluminio, materiales básicos para la industria

---

<sup>108</sup> SECRETARÍA DE ECONOMÍA. (2017). Prioridades de México en las negociaciones para modernizar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, 2 de agosto, [en línea], <https://www.gob.mx/se/articulos/prioridades-de-mexico-en-las-negociaciones-para-la-modernizacion-del-tratado-de-libre-comercio-de-america-del-norte?idiom=es>.

pesada, que decidió aplicar a los socios comerciales norteamericanos como medida de presión.<sup>109</sup>

### ***C. Disciplinas comerciales en la evolución del TLCAN al T-MEC***

En la evolución del TLCAN hacia el T-MEC, encontramos áreas en las cuales hay importantes diferencias y otras en las cuales se mantuvo la estructura ya pactada. Por lo que se refiere a la solución de controversias, una de las cualidades del TLCAN fue el contar con un mecanismo flexible para atender disputas en inversiones, el comercio desleal, y las diferencias estado-estado; ahora en el nuevo tratado, se genera un sistema diferenciado entre países y materias: por lo que toca a disputas entre inversor y estado, por un lado, México y Estados Unidos mantienen la protección del TLCAN para empresas relacionadas con la generación de energía, telecomunicaciones, el petróleo y el gas; mientras que Estados Unidos y Canadá eliminan el sistema de resolución de controversias en sus relaciones comerciales. En el ámbito del comercio desleal, se mantiene el sistema para los casos de antidumping y anti subvención. Finalmente, el sistema de resoluciones de las disputas estado-estado pasó incólume del texto del TLCAN al T-MEC.

Por lo que toca a las reglas o normas de origen de los productos, «llave maestra de la política comercial, el régimen comercial evolucionó a una mayor restricción para asegurar contenido norteamericano. Esto se evidencia principalmente en el sector del automóvil y las autopartes, donde de manera paulatina se va aumentando el requisito de contenido regional, para

---

<sup>109</sup> CRUZ VARGAS, Juan Carlos. Adiós al TLCAN (ahora USMCA): un año y ocho rondas de negociaciones llenas de obstáculo [en línea], *Proceso*, 1.10.2018, disponible en: <https://www.proceso.com.mx/nacional/2018/10/1/adios-al-tlcan-ahora-usmca-un-ano-ocho-rondas-de-negociaciones-llenas-de-obstaculos-212986.html>.

pasar de un 62.5% hasta un 75%, donde también, un porcentaje alto de acero y aluminio utilizado tendrá que ser de origen norteamericano, ascendiendo al 70%.<sup>110</sup> A lo anterior, se le suma un requisito de producción de valor de obra, por el cual un porcentaje que ronda el 40% del vehículo deberá ser elaborado por trabajadores que ganen al menos 16 dólares por hora de trabajo. Es importante señalar que la política industrial de Estados Unidos con relación a ciertos tipos de vehículos ligeros se orienta hacia el establecimiento de cuotas y aranceles para proteger la industria local, y derivado de ello, en el tratado se pactó que en el caso de que las autoridades norteamericanas impusieran tales medidas en términos de su legislación (*Trade Expansion Act*, 19 US, par. 1862) los socios del T-MEC contarán exenciones anuales por cuotas.

La política de seguridad también incide en la comercial, y en este ámbito, en el T-MEC se robusteció la libertad de los gobiernos para establecer excepciones al trato comercial preferente justificada en motivos de seguridad (art. 32.2), esto es así, ya que en el nuevo tratado se deja abierta la aplicación de las medidas que se consideren necesarias para garantizar la «seguridad esencial», mientras que en el TLCAN, había una lista de medidas aceptables. En el T-MEC (32.10) establece una cláusula “anti-China”, por lo que se establece la obligación específica de que los estados Parte no celebren acuerdos de libre comercio con países de economía que no es de mercado. En caso de que se dé un proceso de negociación, se deberá informar con toda oportunidad a las otras Partes del T-MEC, para que estas si lo deseen, den por terminado el Tratado de manera unilateral. La inclusión de una cláusula con semejantes características obedece a la política comercial estadounidense ya

---

<sup>110</sup> DÁVALOS, Elisa. Protectionism, USMCA and its Possible Effects on Mexico's Automotive Industry [en línea] En: ERIS, Vol. 7, No. 1, pp. 81-104, disponible en: <http://10.0.4.139/21967415-bja10016>.

aplicada en la negociación de tratados comerciales con otros socios, como Japón, Reino Unido o la Unión Europea. Cabe señalar que, una cláusula semejante poco añade a la posibilidad de denuncia del tratado, y por ende, valor es más simbólico que jurídico.<sup>111</sup>

En las disciplinas comerciales que sufrieron pocos cambios, podemos señalar los remedios comerciales (Capítulo 10), en las que los Estados Unidos pretendieron una revisión de las medidas por parte de las cortes nacionales, y sin embargo, se conservó el esquema de paneles binacionales del TLCAN. Por lo que toca a las salvaguardias, no hubo cambio sustancial, ya que se mantuvo el compromiso de excluir a los socios de medidas globales. En materia de telecomunicaciones, sólo se añadieron a las áreas ya reguladas los servicios de telefonía móvil. En el Capítulo (16) de entrada temporal de personas de negocios y visas prácticamente no hubo modificación, aunque en la región se han mejorado los procesos administrativos para el tránsito de personas. De igual manera, la regulación del origen de los productos textiles tuvo pocos cambios y se mantiene el uso de materias de origen norteamericano. El nuevo tratado mantiene la excepción canadiense en lo que respecta al comercio de las industrias culturales,<sup>112</sup> por lo que Canadá se conserva la posibilidad de mediante políticas públicas ofrecer en el mercado productos diferenciados que favorezcan la identidad y cultura de su pueblo.

---

<sup>111</sup> VIDIGAL, Geraldo. «A Really Big Button That Doesn't Do Anything? The Anti-NME Clause in US Trade Agreements Between Law and Geoeconomics». En: *JIEL*, Vol. 23, No. 1, 2020, p. 64. <https://doi.org/10.1093/jiel/jgaa001>.

<sup>112</sup> LÓPEZ LIBREROS, José Manuel. El régimen de la cultura y el comercio en el TLCAN. En: *Colección Escuela Diplomática: Cultura y comercio en la comunidad internacional*, No. 13, 2007, pp. 275–319.

#### ***D. El régimen del origen resultante: mayor protección y potenciales conflictos***

Dentro del T-MEC, el régimen del origen de los productos se basa en principios, disciplinas y procedimientos que permiten determinar, verificar y controlar el origen de las mercancías. El resultado de las negociaciones y presiones fue un prolijo y técnico capitulado, donde prevalecen normas específicas para sectores sensibles, como lo son el textil y del vestido y el automotriz. Para lo anterior, basta revisar el capítulo 4 y su anexo B del tratado, para identificar que si bien en la determinación del origen se las mismas técnicas que en el TLCAN (del cambio de posición arancelaria, el valor de contenido regional, requisitos técnicos de producción) , las normas se han vuelto más exigentes, bien por mayor rigor o requisito de contenido o por requerir cuestiones adicionales como el valor del contenido laboral aplicable a vehículos de pasajeros o el uso del acero y aluminio norteamericano en la producción de vehículos.

Se trata entonces de un régimen jurídico-administrativo del origen que por un lado es claro, preciso, y que está llamado a facilitar la interacción entre las administraciones aduaneras, pero que por otra parte, endurece la gestión del origen, eleva la carga del cumplimiento administrativos para su otorgamiento, y puede estar sujeto a interpretaciones restrictivas. Por ello, no obstante los beneficios potenciales de la liberalización comercial y el trato preferente el régimen del origen también supone un incentivo negativo para que los productores finalmente opten por no usar los canales comerciales del tratado debido a su costo y difícil gestión, o bien, que se opte por usar insumos norteamericanos en detrimento de los de terceros países, lo que a la postre genera un efecto potencialmente proteccionista, especialmente en lo que se refiere a sectores sensibles como lo es el automotriz . En general, existe evidencia de que las normas de origen restrictivas afectan a aquellos productores con menor capacidad de adaptación en la relocalización de

suministros y poder económico; por ende, serían las empresas con menor escala, como los pequeños productores los que se verían privados del beneficio de la liberalización comercial, no tanto así las grandes multinacionales con capacidad de gestión.

Como cualquier esquema institucional basado en tratados es de esperarse que existan criterios divergentes en la interpretación y ejecución, por lo que la recepción de los compromisos internacionales a nivel interno supone todo un reto. El éxito de los objetivos del T-MEC no sólo de dependen de la literalidad del texto sino de que en efecto lo pactado se ejecute conforme fue aceptado por los estados parte. En general, el régimen jurídico comercial establecido por el nuevo tratado supone un avance en la gestión del comercio por vías institucionales; no obstante, en materia de solución de controversias comerciales y de inversiones ha habido una involución respecto del TLCAN, que era más completo. En el T-MEC se previó un esquema de solución de controversias<sup>113</sup> que en sí se diferenció del previamente existente en el TLCAN,<sup>114</sup> pero que, en todo caso, permite contar con mecanismos orientados en principios jurídicos que evitan la autotutela en la solución pacífica del conflicto.

En esencia, el mecanismo de solución de controversias del T-MEC (capítulo 31) se inicia con una etapa no contenciosa que refiere una serie de consultas bilaterales antes de solicitar la integración de un panel de especialistas, que en sí es ya un contencioso; que de no encontrar un acuerdo, puede derivar en una Comisión que hará un informe previo y uno final, sin

---

<sup>113</sup> CORREA LÓPEZ, Gabriela. «Solución de controversias en el TMEC». En: *Portes: Revista Mexicana de Estudios Sobre la Cuenca del Pacífico*. Vol. 14, No. 28, 2020, pp. 175-196.

<sup>114</sup> CRUZ MIRAMONTES, Rodolfo; CRUZ BARNEY, Óscar. *Diez años del Capítulo XX: Solución de Controversias entre las Partes en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte*. México, IJ, UNAM, 2005.

posibilidad de apelación. Si bien el endurecimiento del régimen del origen para algunas mercancías fungió como una válvula de escape a las presiones internas que a su vez permitió el cierre de la negociación del tratado, era de esperarse que afloraran las inconformidades y que estas sean resueltas conforme a las reglas pactadas por los socios. El sistema de solución de controversias del tratado se inauguró con las consultas formales sobre la interpretación y aplicación de las normas de origen para productores de vehículos solicitado por México,<sup>115</sup> al cual se unió también Canadá, contencioso que dependerá de lo que resuelva un panel.

El conflicto deriva de las normas de origen para vehículos, endurecidas respecto de las del TLCAN, en las que se exige un contenido de valor regional del 75% y además se agregó el ya referido valor de contenido laboral. El vehículo final, así como las partes esenciales (motor, chasis, transmisión, suspensión, etc.) también deben de cumplir con dichos requisitos por separado. Tanto México como Canadá entienden que una vez que una parte esencial cumple con el requisito de origen al incorporarse al vehículo como producto final debe de sumarse al valor de contenido regional como originario de la zona norteamericana, en sí, las partes o piezas no originarias de la zona se observan para formar parte de un producto final norteamericano que posteriormente se incorporará a otro bien dentro de un proceso de transformación. Por su parte, Estados Unidos interpreta que no debe ser así, y con ello, se establecen mayores costes de producción, ya que estima que aún y cuando las partes que se incorporan al auto hubiesen cubierto el requisito del origen, su aporte al vehículo final no es del 100% originaria sino en el porcentaje efectivamente cumplido. El efecto de

---

<sup>115</sup> AMADOR, Octavio. México pide a EU entrar en fase de consultas; da primer paso para resolver discrepancia por reglas de origen en el T-MEC, *El Economista*, 21.08.2021.

una determinación en este sentido es proteccionista, puesto que implica que los productores de la zona norteamericana para poder cumplir con el requisito del origen sacrifiquen la eficiencia productiva que pudiesen ofrecer mercancías o partes de terceros países, en favor de lograr el reconocimiento del origen T-MEC aun utilizando productos más caros o con menor avance tecnológico. Por ello, la resolución que se adopte con el panel en el sistema de solución de controversias será determinante no sólo para fijar los criterios de absorción de materiales y procesos al momento de la manufactura, y con ello, el otorgamiento del trato preferente de las mercancías, sino también, el alcance y sentido del propio tratado comercial.

## 7. EL IMPASSE DE LAS NEGOCIACIONES DE LA ARMONIZACIÓN EN GATT-OMC

La necesidad de contar con un esquema comercial que facilite los intercambios y respete el origen de las mercancías, ha llevado a la sociedad internacional a buscar distintos mecanismos para generar la armonización de los regímenes del origen, especialmente lo que se refiere al comercio multilateral. Los esfuerzos de armonización se remontan a la Sociedad de las Naciones en los años veinte del siglo pasado,<sup>116</sup> y más recientemente, a través de la organización mundial de

---

<sup>116</sup> Para delimitar el país de origen, se propuso el siguiente concepto: «el país dentro del cual ha tenido lugar la última operación, probándose que esta operación está económicamente justificada y que es importante. Será considerada como “importante” una operación que implica una transformación esencial de la naturaleza del producto, que haya tenido lugar en la libre circulación o dentro del control aduanero.» (Original en francés). KEIZER, Wim. GATT Agreement on Rules of Origin: Its purpose and implications from a European community perspective. /En/ BOUGEHOIS, Jacques H.J. *The Uruguay Round results: A European perspective*, p. 332.

aduanas y su *Convenio Internacional sobre la Simplificación y Armonización de Prácticas Aduaneras* (conocido como «Convenio de Kyoto»), hasta llegar a las disciplinas de la GATT-OMC. Sobre el Convenio de Kyoto es importante señalar que las disciplinas aduaneras propuestas para las normas de origen han sido de especial importancia para la armonización internacional, pues en este se fijaron principios y estándares que sirven si bien no son obligatorios, por su naturaleza técnica sirven como una fiable referencia para la elaboración y aplicación de las normas nacionales, así como por ser un importante antecedente para el proceso de armonización en OMC.<sup>117</sup>

Por ahora nos detendremos en el *Acuerdo sobre normas de origen* que forma parte de los distintos acuerdos que en materias y disciplinas comerciales se adoptaron por los estados miembros de la OMC.<sup>118</sup> Es importante recalcar que el año de la expedición y firma del Acuerdo, éste forma parte del paraguas normativo del sistema GATT-OMC, llamado en su momento a dar sustento a una organización internacional de vocación universal por lo que respecta a garantizar un comercio seguro, transparente y objetivo. Así, el objetivo central del acuerdo lo era el establecer disposiciones de carácter general que aplicasen a la creación del régimen jurídico el origen, disciplinas a seguir para su aplicación, normas procedimentales para la notificación examen consultas y solución de diferencias coma y finalmente coma un ambicioso proceso de armonización

---

<sup>117</sup> ASAKURA, Hironori. The Harmonized System and Rules of Origin /En/ *JWT*, August 1993, Vol. 27, N° 4, p. 7-8.

<sup>118</sup> NAVARRO VARONA, Edurne. Rules of Origin in the GATT. /En/ VERMULST, Edwin; WAER, Paul; BOURGEOIS, Jacques. (Eds.). Michigan: The University of Michigan Press, Rules of Origin in International Trade: A Comparative Study. 1994, p. 366 y ss.; LANASSA, Joseph. Rules of Origin and the Uruguay Round's Effectiveness in Harmonizing and Regulating Them. /En/ *AJIL*, vol. 90, n° 4, October 1996, p. 625-640.

multilateral. Además, se crearon comités a efecto de dar seguimiento dentro de la estructura administrativa de la OMC (Comité sobre Normas de Origen — CNO, y Comité técnico — CTNO). Este proceso de armonización no incluye a las normas preferenciales coma por lo que solamente se contó con una declaración común como un anexo al propio acuerdo. El objetivo primordial del Acuerdo es conseguir a largo plazo la armonización de las normas de origen comunes, a fin de que éstas no constituyan en sí mismas un obstáculo innecesario a los intercambios comerciales multilaterales. En el documento se fijó el ambicioso objetivo de lograr una rápida armonización, buscando la creación de un único sistema internacional de referencia para las normas de origen, que permita brindar mayor certidumbre y transparencia en los intercambios comerciales internacionales. Sin embargo, el plazo de finalización de los trabajos ha sido incumplido una y otra vez. Basta analizar el articulado del acuerdo para percatarse que este se aplicaría al comercio común con diversos propósitos, es decir, conseguir una sola norma aplicable a una mercancía en concreto para todos los fines enunciados en el propio acuerdo, que lo son: el trato de nación más favorecida, las normas antidumping y derechos compensatorios, las medidas de salvaguardia, las marcas de origen coma y de cualesquiera restricciones cuantitativas o contingentes arancelarios discriminatorios (art. 2 del Acuerdo). Cabe señalar que como lo estableció la propia jurisprudencia la OMC (*«Estados Unidos — Normas de origen aplicables a los textiles y prendas de vestir»*, de 2003), no se trata de una lista exhaustiva, por lo que el régimen contemplado en el acuerdo tendría la vocación de aplicarse a todas las disciplinas que afecten el comercio de las mercancías en el contexto multilateral.

Con el Acuerdo y el proceso de armonización, se pretendió una mayor certidumbre jurídica, una aplicación más coherente, mayor uniformidad y reducir la arbitrariedad en la expedición y administración de las normas de origen. Lo anterior es así, ya que se recurre a criterios de origen más objetivos para la

determinación la transformación sustancial (CPA, contenidos de valor, procesos técnicos) y una mayor uniformidad en su administración, toda vez que se establece cierta jerarquía entre los criterios, al haberse determinado el CPA como primer criterio, auxiliado de criterios económicos como los de valor añadido y finalmente, las listas de procesos técnicos.

Dentro de la estratégica de armonización fueron fijados dos periodos sucesivos para la armonización, primero una etapa transitoria que posteriormente daría paso a otra en la cual se daría la aplicación total del Acuerdo, de igual forma, se pactaron una serie de principios y objetivos que regirían el proceso de armonización. A forma de compromiso entre diversas posturas, se logró que el CCA preparase en una primera etapa el «catálogo» o «compendio» de las normas de origen de los distintos países, y que a su vez, el Acuerdo contuviese los principios básicos sobre los cuales se realizaría la armonización. Durante el periodo transitorio, el CTNO en colaboración con el CNO, elaborarían el proyecto de armonización que sería propuesto ante la Conferencia Ministerial de la OMC. El período transitorio sería de tres años, y en este serían aplicables algunos de los principios establecidos en el Acuerdo final. Una vez terminado el periodo transitorio, los resultados obtenidos, las normas de origen armonizadas, serían anexados al Acuerdo final.

En el texto del Acuerdo, se establecen para cada una de las etapas del proceso de armonización, una serie de disciplinas o principios. Lo anterior deja en evidencia que desde el inicio del proceso de armonización se pretendió acotar la creación, modificación y administración de las normas de origen a una serie de líneas generales que finalmente se reflejarían en las normas de origen armonizadas resultantes. Así, con las disciplinas contenidas en el Acuerdo se establecen los parámetros dentro de los cuales los Miembros tendrán capacidad de acción respecto a la creación, modificación y administración de sus normas de origen, en tanto no se logre la armonización de las normas de origen multilaterales. Las disciplinas se pueden

dividir en dos grandes grupos, las de formulación positiva, que señalan los atributos que deben tener las normas de origen y su forma de administración, y de las de formulación negativa, que señalan lo que los Miembros no deben hacer en la creación, modificación y aplicación de sus normas de origen.

Durante la etapa transitoria, es decir, en tanto no se logre el objetivo de armonización, habrán de primar los principios del artículo 2 del Acuerdo, que buscan transparencia, neutralidad y evitar la discriminación. En este sentido, el referido numeral implica que el régimen del origen multilateral que establezcan los Miembros deberá cumplir con: el requisito de claridad, neutralidad comercial, la no interferencia con el flujo comercial y abstención en la imposición de condiciones indebidas, favorecer un trato equitativo, la facilidad de gestión, una formulación en base a criterios positivos, publicidad, otorgar la posibilidad obtención del dictamen vinculante del origen, restringir la irretroactividad, favorecer el control judicial y asegurar confidencialidad. Lo anterior es especialmente importante si tomamos en consideración que el régimen transitorio estará vigente en tanto no se logre el objetivo de armonización, situación que como veremos más adelante, se presenta como altamente improbable.

Además de la dificultad técnica de revisar las normas de origen para miles de productos, una por una, se presentaron situaciones de corte político que dificultaron el avance en el proceso de armonización; especialmente, porque el proceso aglutina a distintos países con intereses y agendas diversas por lo que la obtención del consenso ha sido altamente complicado, lo anterior, especialmente para aquellos productos de complejidad técnica y con los que existen intereses comerciales e industriales subyacentes con relación industrias y sectores sensibles o estratégicos. Y se presenta tanto el problema de los beneficiarios sin contrapartida como el problema del convoy, es decir, algunos países se benefician sin realizar sacrificio en la negociación y a su vez la negociación avanza tan rápido como

el último de los miembros. Pero especialmente complicada ha sido la cuestión de las repercusiones, donde la pretendida norma única afecta de manera diversa a distintas disciplinas comerciales que igualmente se encuentran politizadas, como por ejemplo las medidas antidumping o fitosanitarias. La realidad ha indicado que los miembros negociaron normas de origen sin tener del todo claro la idea de para que serán utilizadas y cuáles serán sus efectos en el sistema comercial. Situación que lastra el ambicioso programa de armonización multilateral.

No resta más que señalar, que ante la crisis del multilateralismo y el avance del regionalismo a través de los mega acuerdos y los acuerdos bilaterales como es previsible que las normas de origen no preferenciales se vayan quedando atrás respecto del avance de las preferenciales en la regulación de los flujos comerciales internacionales. Sobre lo anterior, de los trabajos de armonización puede ser rescatable el uso de los principios y estándares fijados desde la OMC como referentes suaves, normas blandas, que faciliten el comercio como de inseguridad jurídica y transparencia. A su vez, los resultados del proceso fáctico de armonización y unificación que se dé en el ámbito preferencial podría ser un referente para lograr el avance en la armonización multilateral.

## *Consideraciones finales*

1. El escenario comercial actual requiere de las normas de origen para las mercancías. En plena época de deslocalización productiva e intercambio transnacional, los productos y bienes que se industrializan son objeto de diversos procesos de manufactura a través de cadenas de valor. Por ende, pareciera ocioso que algo que natural, que una mercancía se transforme en distintos países, requiera de un vínculo con un territorio. Más debido a las características actuales del comercio internacional, de apertura multilateral, la proliferación de ACR y esquemas preferenciales, es necesario contar con el régimen del origen de las mercancías que permita fijar un régimen jurídico-comercial aplicable a la mercancía. Como instrumentos secundarios de política comercial, las normas de origen emergen como un prerrequisito para hacer efectivos los principales instrumentos jurídico-comerciales que se aplican en el comercio contemporáneo, tales como los aranceles, las cuotas, las salvaguardias, las medidas de defensa o las preferencias comerciales, entre otras.
2. La taxonomía de las normas de origen permite entender de mejor manera el alcance de las disposiciones. Su clasificación es relevante ya que ayuda a identificar las características y efectos que las normas despliegan, especialmente en los dos grandes tipos de normas, las comunes, destinadas a ser aplicadas en el ámbito multilateral y las preferenciales, a ser ejecutadas en comercio preferente, por acuerdos o esquemas comerciales. En cuanto a la pertinencia en la elección de uno u otro método de asignación del origen, es importante tomar en

consideración que no existe un único método aplicable a todos los supuestos; y que en sí, tanto el salto arancelario, los criterios técnicos, o los de valor, o cualquier otro que se utilice, contará con aspectos positivos y negativos en cuanto a los efectos comerciales que despliegan, respecto a la certeza jurídica que desprenden y respecto a la posibilidad de ser capturadas por intereses concretos. Por lo tanto, el método idóneo se tiene que identificar en relación a una forma de producción, a la realidad económica de un país o de una industria, y en cuanto a la facilitación de su uso por los operadores jurídicos.

3. Las normas de origen son figuras jurídico-comerciales complejas por naturaleza. Ello se debe a diversos motivos, entre los que destacan, los que se enumeran a continuación. A) Que la creación y la aplicación de los regímenes de normas de origen tienen importantes efectos comerciales sobre los flujos de bienes y de inversiones; a que potencializan la desviación o la distorsión de los flujos comerciales y de inversión, con ello, incentivar un efecto de estructuración u ordenación del comercio. B) La natural complejidad técnica del régimen del origen de las mercancías, asociada con oscuridad en su forma jurídica, las coloca como instrumentos aparentemente neutrales, fuera del monitor público, de difícil fiscalización, que favorece el cumplimiento de determinados intereses y objetivos comerciales. C) La complejidad se ve agravada de manera cuantitativa, por la proliferación de esquemas comerciales, tanto preferentes como no preferentes, y la falta de armonización de principios y procedimientos. La pluralidad de esquemas de normas de origen hace más complicado y costoso su cumplimiento para los operadores comerciales. D) Las anteriores características hacen que el régimen del origen de las mercancías se convierta en instrumentos jurídico-comerciales objeto de captura por parte de intereses

comerciales concretos, que buscan bien amortiguar el proceso de apertura comercial o bien acelerarlo.

4. Sea en virtud de procesos específicos de armonización, o bien, por la convergencia natural de intereses productivos, se puede evidenciar una tendencia hacia cierto tipo de regímenes de origen o familias, en la que permean algunos principios y disciplinas para determinar el origen y que en definitiva facilitan la interacción entre los diversos regímenes de origen. Lo anterior es especialmente importante debido a la proliferación de acuerdos preferenciales y la fallida armonización internacional a nivel multilateral en el entorno GATT-OMC. De esta forma, la necesidad de realizar ajustes a los regímenes de origen y su racionalización para dotarle de flexibilidad y posibilidades de interacción con distintas zonas comerciales responde a la necesidad de que el régimen del origen se ajuste a la realidad de los intercambios y estructuración de cadenas productivas.
5. Las normas de origen pueden establecerse como barreras no arancelarias a los intercambios comerciales de mercancías. Los compromisos para la liberalización comercial, vía multilateral o por esquemas preferentes, han hecho que los aranceles bajen a niveles históricos, y salvo algunos productos en concreto, dejen de ser una barrera infranqueable para la importación o exportación de productos. En tal escenario y ante el vacío que se deja con el desarme arancelario el régimen del origen ha jugado un papel determinante como medida de protección comercial o barrera no arancelaria.
6. Un régimen del origen restrictivo tiene la potencialidad de generar efectos económicos que impacta en los procesos productivos y estructuración del comercio. En función a la mayor restricción del régimen del origen general o para sectores en específico, debido a los requisitos establecidos

como contenidos de valor alto, procesos técnicos delimitados, o bien, un salto arancelario muy grande, puede generar incentivos para la deslocalización productiva y la promoción de la inversión tendientes a la integración de cadenas de valor. De esta forma, el régimen del origen así como una interpretación restrictiva del mismo puede atraer inversiones a determinadas zonas con el objetivo de que ahí se logre la adquisición del origen de productos, especialmente cuando se trata de insumos o productos intermedios. A su vez, la rigidez puede impactar en las cadenas de valor y en la eficiencia en la producción regional y global, por lo que contar dentro del régimen del origen con mecanismos de flexibilización puede atenuar los efectos negativos de la distorsión comercial (como la acumulación, reglas de tolerancia, de control de control de la transformación, entre otras).

7. El uso de las normas de origen de manera arbitraria y sesgada por las autoridades de los distintos estados ha comprometido tanto su funcionamiento como instrumento comercialmente neutral. En este sentido, la estabilidad y seguridad jurídica de los intercambios comerciales se puede ver lesionada por la ausencia o deficiencia en la objetividad, interpretación uniforme del origen de los productos. El ritmo de la integración económica es mucho más rápido que el de su reglamentación jurídica, por ello, el régimen del origen comparte con otros ámbitos jurídico-administrativos el problema de la globalización y su impacto en los sistemas jurídicos. Los regímenes del origen, como instrumentos normativos para reglamentar el comercio internacional, son una manifestación de la interdependencia económica actual ya que facilitan el comercio internacional de mercancías y por sus efectos económicos impactan en los flujos del mismo comercio que pretenden reglamentar. Parece ser que la regulación y armonización del régimen del origen no avanza en la

misma medida en que lo hace la integración productiva, por ende, se generan una serie de confrontaciones y antinomias que, por un lado, complican la aplicación del régimen pactado, y por otra, fragmenta y dificulta la interacción con otras zonas comerciales.

8. En función a la estructuración del régimen de normas de origen se pueden cumplimentar objetivos políticos de liberalización o de protección de mercados. Cualquier modificación a la norma de origen, por pequeña que sea, puede repercutir sobre el sistema comercial en general. Paradójicamente, el régimen del origen se convierte una válvula de escape a la gestión de las presiones de liberalización o protección, y con ello, las normas de origen favorecen la creación de estructuras jurídico-comerciales, como lo son los ACR. En concreto, las normas de origen aún restrictivas permiten el comercio. Generalmente, suelen ser los grandes grupos económicos los que se valen de los incentivos para demandar a las autoridades la negociación de normas de origen restrictivas, mientras que, a los consumidores les resulta complicado reunirse en torno a peticiones comunes. Por otra parte, suele ser evidente que el sector público oferte la protección comercial para apuntalar sus medidas políticas ante los agentes económicos.
9. Los efectos de las normas de origen impactan de manera diferente según el sector industrial o comercial de que se trate, y por ello, resulta necesario identificar la razón tras la norma. En los ámbitos de menor conflicto comercial se pueden encontrar normas comercialmente neutrales que se limitan a establecer el vínculo entre producto y territorio. Las normas de origen más restrictivas se suelen desarrollar en los sectores de mayor sensibilidad que históricamente han gozado de protección, tales como el textil y del vestido, el agrícola o el de productos automotrices. Estos sectores económicos

sensibles suelen ser generadores de riqueza, y además, fuente de empleo; razones por las cuales siempre se encuentran dentro de los aspectos claves de las agendas comerciales. Y es precisamente en los ámbitos sensibles donde se generan las colisiones de intereses, y por ende, donde la neutralidad de la norma de origen queda en entredicho. Un problema central en la elaboración y aplicación de las normas de origen es el de la información, por lo que es importante que los operadores puedan contar con mecanismos para que se generen incentivos y fluyan los datos a fin de que la mayor parte de los agentes económicos se puedan beneficiar de los intercambios comerciales a nivel internacional.

10. Desde una perspectiva estrictamente jurídica, el régimen jurídico del origen debería desarrollarse en función a principios y reglas que generen seguridad jurídica, transparencia y estabilidad en los intercambios comerciales. Por ello, el régimen del origen debería centrarse en los principios de transparencia, predictibilidad, objetividad, neutralidad y coherencia con el sistema comercial. Ahora bien, la tensión de contar con disposiciones jurídicas de resultado previsible pero maleables para adaptarse a las necesidades del comercio internacional afecta a la formulación e interpretación del régimen del origen. Ahora bien, la mayor objetividad centrada en una norma compleja también puede significar el aumento considerable en los requisitos de su cumplimiento.
11. En el régimen del origen, además de la transparencia, objetividad y seguridad, también debe de haber algún principio de racionalidad hacia la administración del origen. En otras palabras, los beneficios comerciales que puede suponer el cumplimiento de la norma no se deben desvanecer frente a la complejidad del cumplimiento y acreditación del origen. En la estructuración actual de comercio internacional, y especialmente palpable en

acuerdos comerciales, se encuentra que sólo son las grandes empresas con capacidad de gestión las que se pueden beneficiar de los canales comerciales. Por ello, en la creación y aplicación de los regímenes predominan intereses de EMN, con gran capacidad organizativa, contrastando, por el contrario, con los esfuerzos que puedan hacer las PYME. En el intercambio a nivel internacional, las empresas se caracterizan por ser entes estratégicos que se adaptan a la vez que crean escenarios para conservar y acrecentar sus ventajas empresariales. La internacionalización de la EMN se favorece con la fragmentación de mercados, por lo que este tipo de empresas encuentran mayores ventajas en el regionalismo; situación que, de cierta manera justifica la proliferación de ACR y con ello la multiplicación de regímenes del origen. En este sentido, el control del régimen del origen puede formar parte de las estrategias empresariales en la comercialización internacional en la compartimentalización de mercados y generación de cadenas de valor.

12. Las normas de origen como operan en un escenario internacional cambiante constantemente tienen que ser adoptadas, reformadas, interpretadas, por lo que se generan negociaciones constantes. Para explicar la negociación de las normas de origen, resulta pertinente tomar en cuenta varios factores, por un lado, las características de los distintos actores, el entramado institucional, las preferencias políticas de los actores tanto a nivel local como internacional. En el marco más amplio de las negociaciones comerciales, el régimen jurídico del origen se erige como instrumento que facilitan el cierre de las negociaciones, al servir como fichas de cambio y garantizar protección al proceso de apertura comercial. Desde la perspectiva del regionalismo, las normas de origen funcionan como válvulas de escape que permiten tanto la negociación como la puesta en marcha de los

instrumentos de liberalización comercial. El intercambio de las normas de origen por otro tipo de compromisos comerciales explica que en ocasiones la vinculación mercancía-territorio que se realiza con las normas no obedezca a una mera lógica de política comercial e industrial. Es por esto que se explica que el régimen del origen suele obedecer a una mezcla de intereses comerciales y políticos, además de representar el balance entre distorsión comercial y acceso a suministros del exterior. En este sentido se realza la necesidad del suministro de información, transparencia y conocimiento del régimen jurídico del origen y sus efectos.

13. En escenarios de liberalización, la negociación internacional del régimen del origen delimita el sentido y alcance del acuerdo comercial. Como ejemplo de lo anterior, la negociación del capítulo referente a las normas de origen del TLCAN, y posteriormente el T-MEC, han sido unos de los aspectos más complicados durante la negociación del texto final del acuerdo. El hecho de que el régimen del origen de ambos tratados ocupe gran parte del texto de los compromisos adoptados pone de manifiesto la complejidad técnica de la apertura comercial, pero también las demandas de protección realizadas por algunos sectores concretos. Si se les compara con las normas utilizadas en el ALC, las del TLCAN, o las normas aplicadas unilateralmente por Estados Unidos, la mayor concreción de las normas de origen del T-MEC representa un avance en cuanto a la seguridad jurídica. Sin duda, a partir del TLCAN el régimen del origen hace los intercambios preferenciales norteamericanos más previsibles, objetivos y estables, sin embargo, la especificidad de las normas aumenta aún más su cumplimiento. Las normas restrictivas, primero del ALC, luego del TLCAN, y finalmente del T-MEC, han tenido que ser ajustadas a la realidad de los intercambios comerciales, situación

que pone en evidencia que si bien el régimen protectionista favorece la firma de los compromisos el grado de restricción complica el cumplimiento de los objetivos comerciales. La interacción de los agentes comerciales y necesidad de la racionalización de los regímenes comerciales lleva al ajuste del régimen, por lo que cierta flexibilidad también lleva consigo competitividad para la zona comercial.

14. El régimen del origen más restrictivo suele vincularse con sectores comerciales sensibles. Las normas de origen para sectores específicos son las que se reglamentan a mayor detalle como las aplicables a textiles, vestido y automóviles. Estas normas de origen, altamente restrictivas y distorsionantes guardan relación con la vulnerabilidad de los sectores en la competencia internacional. No obstante, cabe señalar que una ventaja artificial otorgada a productores regionales a través de las normas de origen no suele ser suficiente para hacer frente a la competencia internacional, por lo que en todo caso, habría que venir acompañada de otro tipo de políticas que fomenten el la producción eficiente y el desarrollo comercial conforme a los mejores suministros y tecnologías con las que se pueda contar. Las normas de origen rígidas que se establecieron en el TLCAN, y ahora en T-MEC para afectar el flujo comercial en ámbitos como el textil o automotriz, sectores que enfrentaría una mayor presión derivada de los escenarios globales de apertura. No obstante, ésta excesiva rigidez se ha tenido que ir matizando, mediante la utilización de instrumentos de «gradación de la flexibilidad» propias del esquema de integración norteamericano, renegociación y reformas técnicas a las normas, así como celebración de acuerdos con otras zonas para fomentar la acumulación. Incluso, recientemente en el T-MEC se está analizando a través de páneces la interpretación más laxa del régimen del origen debido

a la distorsión que genera en los mercados canadiense y mexicano en la producción de automóviles.

15. En inicio, las normas de origen son determinantes para poder aplicar los compromisos liberalizadores de un esquema comercial, por ejemplo, un ACR, sin embargo, en la medida en que se cumple con el calendario de desgravación y apertura, los aranceles dejan de tener tanta importancia y las normas de origen adquieren relevancia como instrumentos liberalizadores. Con los aranceles bajos, y las cuotas prácticamente eliminadas, una mayor integración comercial se logra con un régimen de origen simple, certero y neutral. En este contexto, la interpretación sobre el sentido y alcance del régimen del origen, especialmente en ámbitos conflictivos y sensibles, resultará determinante para realizar ajustes al propio esquema y garantizar estabilidad en los intercambios. En concreto, la manera en cómo se interprete el régimen del origen por los comités, órganos de solución de controversias, paneles arbitrales, autoridades locales, generará precedentes sobre el sentido y alcance del régimen, y con ello, la suerte del proceso liberalizador de los intercambios comerciales.

## *Bibliografía y recursos*

- ABBOTT, Frederick M. The North American Integration Regime and its Implications for the World Trading System. En: WEILER, J. H. H. (Ed.). *The EU, the WTO, and the NAFTA: Towards a Common Law of International Trade?* Oxford: OUP, 2001, pp. 169-200.
- NAFTA and the Legalization of World Politics: A Case Study. En: *Int. Organ.*, 2002, Vol. 54, N° 3, p. 519-554.
- ADAMS, Eric J. Customs savings. En: *World Trade*, April 1995, Vol. 8, N° 3, p. 60-63.
- ALCOCEBA GALLEGO, Amparo; MANERO SALVADOR, Ana. *El comercio agrícola internacional y europeo: el régimen del algodón*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 2006, 156 pp.
- ÁLVAREZ PALLETE, José María. Libre circulación de mercancías: Unión aduanera y Política comercial, p. 19-54. En: ILLESCAS ORTIZ, Rafael; MOREIRO GONZÁLEZ, Carlos J. *Derecho comunitario europeo* (Vol. I): Las libertades fundamentales. Madrid: Colex, 2001, 378 pp.
- AMADOR, Octavio. México pide a EU entrar en fase de consultas; da primer paso para resolver discrepancia por reglas de origen en el T-MEC, *El Economista*, 21.08.2021 de agosto de 2021.
- ANASTAKIS, Dimitry. *Auto Pact: creating a borderless North American auto industry, 1960-1971*. Toronto: Toronto University Press, 2005, 285 pp.
- ARROWSMITH, Sue. Transparency in Government Procurement: The Objectives of Regulation and the Boundaries of the World Trade Organization. En: *JWT*, 2003, Vol. 37, N° 2, p. 283-303; REGE, Vinod. Transparency in Government Procurement Issues of Concern and Interest to Developing Countries. En: *JWT*, 2001, Vol. 35, N° 4, p. 489-515.
- ASAKURA, Hironori. The Harmonized System and Rules of Origin. En: *JWT*, Aug. 1993, Vol. 27, N° 4, p. 5-21.
- AUSTRALIA FTA AGREEMENTNS. *Australia New Zealand Closer Economic Relations Trade Agreement* [en línea], [acceso: 24.04.2020], formato htm, <http://www.fta.gov.au/Default.aspx?FolderID=284>.

- ÁVILA, Antonio M<sup>a</sup>; DÍAZ-MIER, Miguel Ángel. La diferencia de sistemas jurídicos como una barrera no arancelaria. En: *Boletín económico de ICE*, N<sup>o</sup> 2573, 18-24 mayo de 1998, p. 31-39.
- BAIRD, Douglas G.; GERTNER, Robert H.; PICKER, Randal C. *Game Theory and the Law*. Cambridge: Harvard University Press, 1998, 330 pp.
- BALASSA, Bela; MICHALOPOULOS, Constantine. La liberalización del comercio mundial. En: *Información Comercial Española*, 1986, p. 232.
- BALDWIN, Robert E. The Political-Economy Perspective on Trade Policy. En: HILLMAN, Arye L. *Markets and Politicians: Politicized economic choice*. Boston: Kluwer, 1991, p. 263-282.
- BALDWIN, Robert E.; MAGEE, Christopher S. Is Trade Policy for Sale? Congressional Voting on Recent Trade Bills. En: *Public Choice*, Oct 2000; Vol. 105, N<sup>o</sup> 1-2, p. 79-101.
- BRADSHER, Keith. In Twist, Protectionism is Used to Sell Trade Pact, *New York Times*, 07.11.1993, 1993, p. A26.
- BECERRA RAMÍREZ, Manuel. Adopción de la Alianza para la seguridad y prosperidad en América del Norte (TLCAN-PLUS). En: *AMDI*, 2006, Vol. VI, pp. 923-924.
- BECERRA RAMÍREZ, Manuel. El protocolo modificadorio del T-MEC. Su recepción en el derecho interno. En: *AMDI*, Vol. 1, N<sup>o</sup> 21, 2021, pp. 983-985.
- BELANGER, Debra A. The NAFTA and the International Harmonization of Rules of Origin. En: *S. J. L. & Trad. Am.*, 1996, Vol. 3, p. 273-274.
- BERR, Claude J.; TRÉMEAU, Henri. *Le Droit douanier: Communautaire et National*. Paris: Economica, 2006, 7a ed.
- BHAGWATI, Jagdish. *Protectionnisme*. Paris: Dumond, 1990, 163 pp.
- *El Proteccionismo*. Madrid: Alianza Editorial, 1991, 150 pp.
- Libre comercio: retos tradicionales y nuevos desafíos. En: *Ekonomiaz: Revista Vasca de Economía*, 1995, Vol. 31-32, p. 387-404.
- *A Stream of Windows: Unsettling Reflections on Trade, Immigration, and Democracy*. Michigan: MIT Press, 1999, 531 pp.
- *Free Trade Today*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2002, 128 pp.
- BHAGWATI, Jagdish; IRWIN, Douglas A. The Return of the Reciprocitarians: US Trade policy today. En: *World Econ.*, 1987, Vol. 10, p. 109-130.

- BHALA, Raj; KENNEDY, Kevin. *World Trade Law*. Virginia: Lexis Law Publishing, 1999, 1382 pp.
- BLONIGEN, Bruce A.; PRUSE, Thomas H. *Antidumping*. En: NBER, Working Paper, n° 8398, July 2001, 42 pp.
- BOVIS, Christopher. Recent Case Law Relating to Public Procurement: A Beacon for the Integration of Public Markets. En: *CMLR*, 2002, Vol. 39, p. 1025-1056.
- BOVIS, Christopher. The New Public Procurement Regime: A Different Perspective on the Integration of Public Markets of the European Union. En: *European Public Law*, 2006, Vol. 12, N° 1, p. 73-109.
- Developing public procurement regulation: Jurisprudence and its influence on law making. En: *CMLR*, 2006, Vol. 43, N° 2, p. 461-495.
- Public Procurement in the European Union. Houndllills: Palgrave Macmillan, 2005, 289 pp.
- BOSSCHE, Peter, van den. *The Law and Policy of the World Trade Organization: Text, Cases and Materials*. Cambridge: CUP, 2005, 776 pp.
- BREMER, J. *De Westfalia a Post-Westfalia: hacia un nuevo orden internacional*. México: IJ-UNAM, 2013, 113 pp.
- Bush Statement Undercuts Sock Provision in Pension Bill, En: *Inside US Trade*, 25.08.2006
- BURFISHER, Mary E.; ROBINSON, Sherman; THIERFELDER, Karen. The impact of NAFTA on the United States. En: *J. Econ. Perspect.*, 2001, Vol. 15, N° 1, pp. 125-144.
- CAAS, Ronald A.; BOLTUCK, Richard D. Antidumping and Countervailing-Duty Law: The Mirage of Equitable International Competition. En: BHAGWATI, J; HUDEC, R. *Fair Trade and Harmonization: Prerequisites for Free Trade?* Cambridge: MIT Press, 1996, p. 352-414.
- CADOT, Olivier; ESTEVADEORDAL, Antoni; EISENMANN, Akiko Suwa. Rules of Origin as Export Subsidies [En línea] En: *Laboratoire d'Economie Appliquee, Research Unit Working Papers*, February 2004, 27 pp., [acceso: 23.03.2020], formato pdf, <https://www.gtap.agecon.purdue.edu/resources/download/1835.pdf>.
- CAMERON, Maxwell A.; TOLMIN, Brian W. *The Making of NAFTA: How the deal was done*. New York: Cornell University Press, 2000, 264 pp.
- CAMERON, Maxwell A.; TOMLIN, Brian W. Negotiating North American Free Trade. En: *International Negotiation*, 2000, Vol. 5, N° 1, p. 43-68.

- CARRERA HERNÁNDEZ, Jesús. Libre circulación de mercancías: noción de mercancía. *Iustel* [en línea]. Madrid: 2001-2022 [acceso: 3.07.2020]. RI §911330. Disponible en: [www.uc3m.es](http://www.uc3m.es), Madrid, España. ISBN 84-96440-84-2.
- CALVO CARAVACA, Alfonso Luis; CARRASCOSA GONZÁLEZ, Javier. Mercado Único Europeo y libertades comunitarias. (Cap.1) En: CALVO CARAVACA, Alfonso Luis; BLANCO-MORALES LIMONES, Pilar. (Eds.), *Derecho europeo de la competencia*. Madrid: Colex, 2000.
- CÁMARA DE SENADORES (MÉXICO). Informe ejecutivo: Comisión de relaciones exteriores, América del Norte, Septiembre 2000-Agosto 2006, [en línea], [acceso: 18.01.2022], formato pdf, disponible en: [https://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_del\\_senado/documento/8295](https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/8295).
- CLARKE, Irvine; OWENS, Margaret; FORD, John B. Integrating Country of Origin into Global Marketing Strategy: A Review of US Marking Statutes. En: *Int. Mark. Rev.*, Vol. 17, N° 2, p. 114-126.
- COMISIÓN DE LIBRE COMERCIO. *Informe del grupo de trabajo Trilateral sobre textiles y vestido* [en línea], 07.03.2005, [acceso: 25.06.2020, formato pdf, [http://www.sice.oas.org/TPD/NAFTA/Commission/2005TextilesGroup\\_s.pdf](http://www.sice.oas.org/TPD/NAFTA/Commission/2005TextilesGroup_s.pdf).
- CORONA, Sonia. El TMEC no salió exactamente como le hubiera gustado a Trump. En: *El País*, 19 de enero de 2020.
- COVARRUBIAS, Ana; SMITH, Peter H. Back to the future: Mexico and the United States. En: PAYAN, Tony; LÓPEZ DE LA OSA ESCRIBANO, Alfonso; VELASCO, Jesús. (Eds.). *The future of US-Mexico relations: Strategic Foresight*. Houston: University of Houston, 2020, 1a ed., p. 1-14.
- CUENCA GARCÍA, Eduardo. *Europa e Iberoamérica*. Madrid: Síntesis, 2002, 221 pp.
- CUSFTA. Text Treaties and Agreements; Canada-United States: Free-Trade Agreement. En: *Int'l Legal Materials*, 1988, Vol. 27, N° 2, p. 293 y ss.
- CONDON, Bradly J. From NAFTA to USMCA: Two's Company, Three's a Crowd. En: *Latin American Journal of Trade Policy*, Vol. 1, N° 2, 2019, pp. 30-48.
- CONN, Deanna. Assessing the Impact of Preferential Trade Agreements and New Rules of Origin on the Extraterritorial Application of Antitrust Law to International Mergers. En: *Colum. L. Rev.*, 1993, Vol. 93, N° 1, p. 119-177.

- COOPER, Richard N. Comment. En: SCHOTT, J. J. (Ed.). *Free Trade Agreements: US Strategies and Priorities* [en línea]. Washington: Institute for International Economics, April 2004 [acceso: 20.11.2021], p. 22, formato pdf, <https://www.piie.com/bookstore/free-trade-agreements-us-strategies-and-priorities>.
- COOTER, Robert; ULEN, Thomas. *Derecho y Economía*. México, D.F.: FCE, 1998, 2ª ed. en español, 686 pp.
- CORONA, Juan F. La racionalidad en el análisis económico. En: PUY FRAGA, Pedro. (Ed.). *Análisis económico del Derecho y de la Política*. Santiago de Compostela: Fundación Alfredo Brañas, 1993, p. 31-45.
- CORREA LÓPEZ, Gabriela. Solución de controversias en el TMEC. En: *Portes: Revista Mexicana de Estudios Sobre la Cuenca del Pacífico*. Vol. 14, N° 28, 2020, pp. 175-196.
- COYLE, John. Rules of Origin as Instruments of Foreign Economic Policy: An Analysis of the Integrated Sourcing Initiative in the U.S.-Singapore Free Trade Agreement. En: *Yale J. Int'l L.*, 2004, Vol. 29, 2004, p. 545-580.
- CROOME, John. *Reshaping the World Trading System: A History of the Uruguay Round*. Geneva: World Trade Organization, 1995;
- CRUZ MIRAMONTES, Rodolfo. *Las relaciones comerciales multilaterales y el Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea*. México: UNAM, 2003, 235 pp.
- CRUZ MIRAMONTES, Rodolfo; CRUZ BARNEY, Óscar. *Diez años del Capítulo XX: Solución de Controversias entre las Partes en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte*. México, IJ, UNAM, 2005.
- CRUZ VARGAS, Juan Carlos. Adiós al TLCAN (ahora USMCA): un año y ocho rondas de negociaciones llenas de obstáculo [en línea], *Proceso*, 1.10.2018, disponible en: <https://www.proceso.com.mx/nacional/2018/10/1/adios-al-tlcan-ahora-usmca-un-ano-ocho-rondas-de-negociaciones-llenas-de-obstaculos-212986.html>.
- CUSFTA. Reporte final del panel, junio 8 de 1992, (As. USA-92-1807-01), («Article 304 and the Definition of Direct Cost of Processing or Direct Cost of Assembling») [en línea], [acceso: 17.04.2022], formato htm, <http://www.sice.oas.org/DISPUTE/uscanfta/Uc92010e.asp>.
- DAS, Dilip K. The Doha Round of Multilateral Trade Negotiations and Trade in Agriculture. En: *JWT*, 2006, Vol. 40, N° 2, p. 259-290.

- DÁVALOS, Elisa. Protectionism, USMCA and its Possible Effects on Mexico's Automotive Industry [en línea]. En: *ERIS*, Vol. 7, N° 1, pp. 81–104, disponible en: <http://10.0.4.139/21967415-bja10016>.
- DEHOUSSE, Franklin; VINCENT, Philippe. *Les règles d'origine de la Communauté européenne*. Bruxelles: Bruylant, 1999, 202 pp.
- DESTLER, I. M. *American Trade Politics* [en línea]. Washington: Institute for International Economics, 2005, 4th ed., 390 pp.
- Rules of Origin and US trade policy. En: CADOT, Olivier. (Ed.), (et al). *The Origin of Goods: Rules of origin in regional trade agreements*. Oxford: OUP, 2006, 352 pp.
- DESTLER, I. M.; ODELL, John S. *Anti-Protection: Changing forces in United States Trade Politics*. Washington: Institute for International Economics, 1987, 204 pp.
- DEZALAY, Yves. Introduction: Professional competition and the social construction of transnational markets. En: DEZALAY, Yves; SUGARMAN, David. London: Routledge, 1995, pp. 1-24.
- DIEZ DE VELASCO VALLEJO, Manuel. Instituciones de Derecho Internacional Público. Madrid: Tecnos: 2003, 14ª ed., FERNÁNDEZ TOMÁS, Antonio; SÁNCHEZ LEGIDO, Ángel; ORTEGA TEROL, Juan Miguel. *Manual de Derecho internacional público*. Valencia: Tirant, 2004.
- DÍAZ MIER, M. A; PUEYO ABARDÍA, S. Integración y regionalismo: reflexiones desde un punto de vista económico. En: BROTONS, Remiro Antonio; ESPÓSITO, Carlos. (Eds.) *La Organización Mundial del Comercio y el Regionalismo Europeo*. Madrid: Dykinson: 2001, p. 41-80.
- DÍAZ MIER, Miguel Ángel; GONZÁLEZ DEL RÍO, Penélope. Una visión sintética de la exportación. En: DÍAZ MIER, Miguel Ángel. (Coord.). *Negocios internacionales: Introducción*. Madrid: Pirámide, 2003, p. 63-112.
- DRUCKER, Peter F. Trade Lessons from the World Economy. En: *Foreign Affairs*, January 1994, Vol. 73, N° 1, pp. 99-108.
- DUTTAGUPTA, Rupa; PANAGARIYA, Arvind. Free Trade Areas and Rules of Origin: Economics and Politics [en línea] En: *IMF Working Paper*, (WP/03/229), November 2003, [acceso: 13.01.2021], 30 pp., formato pdf, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp03229.pdf>.

- ESTEVADEORDAL, Antoni. Negotiating Preferential Market Access: the case of NAFTA [en línea], *INTAL-ITD Working Paper*, N° 3, 1999 [acceso: 23.03.2020], 44 pp., formato pdf, <https://publications.iadb.org/En:publication/negotiating-preferential-market-access-case-nafta>.
- ESTEVADEORDAL, Antoni; SUOMINEN, Kati. Mapping and measuring Rules of Origin around the world. En: CADOT, Olivier; (et al). *The Origin of Goods: Rules of Origin in Regional Trade Agreements*. Oxford: OUP, 2006.
- FALVEY, Rod; REED, Geoff. Rules of Origin as Commercial Policy Instruments. En: *International Economic Review*, 2002, Vol. 43, N° 2, p. 393-407.
- FERNÁNDEZ DE LA GÁNDARA, Luis; CALVO CARAVACA, Alfonso-Luis. Derecho Mercantil Internacional: *Estudios sobre Derecho comunitario y del Comercio internacional*. Madrid: Tecnos, 1993.
- FERNÁNDEZ ROZAS, José Carlos. *Sistema del comercio internacional*. Madrid: Civitas, 2001, 384 pp.
- FOLSOM, Ralph H.; GORDON, Michael Wallace; GANTZ, David A. *Nafta and the Free Trade in the Americas: A problem-oriented coursebook*. Thomson-West: St. Paul, 2005, 866 pp.
- *The USMCA: NAFTA re-negotiated and its business implications in a nutshell*. St. Paul, West, 2020, p. 310.
- FONSECA PEÑA; Alberto; GARCÍA ALONSO, Lorena. Los procesos de negociación comercial entre países: condicionamientos internos y externos. En: *Boletín económico de ICE*, 24 febrero al 2 de marzo de 2003, N° 2760, p. 21-32.
- FORRESTER, Ian S. EEC Customs Law: Rules of Origin and Preferential Duty Treatment – Part One. En: *Eur. L. Rev.*, 1980, Vol. 5, p. 167-197.
- The End of Innocence. En: VERMULST, Edwin; WAER, Paul; BURGEOIS, Jaques. (Eds). *Rules of Origin in International Trade: A Comparative Study*. Michigan: University of Michigan Press, 1994, p. 395-402.
- FUKAO, Kyoji; OKUBO, Toshihiro; STERN, Robert M. An Economic Analysis of Trade Diversion under NAFTA [en línea]. Michigan: University of Michigan, Research Seminar in International Economics, Discussion Paper N° 491, October 30, 2002, [acceso 6.03.2020], 31 pp., formato pdf, <http://www.fordschool.umich.edu/rsie/workingpapers/Papers476-500/r491.pdf>.

- GANTZ, David A. Implementing the NAFTA Rules of Origin: Are the Parties Helping or Hurting Free Trade? En: *Ariz. J. Int'l. & Comp. L.*, 1995, Vol. 12, N° 12, p. 367-400.
- GARAY S., Luis Jorge; CORNEJO, Rafael. Rules of Origin in Free Trade Agreements in the Americas. En: RODRIGUEZ MENDOZA, Miguel; LOW, Patrick; KOTSCHWAR, Barbara. (Eds.). *Trade Rules in the Making: Challenges in Regional and Multilateral Negotiations*. Washington, D. C.: OAS, 1999, p. 261-279.
- Metodología para el Análisis de Regímenes de Origen: Aplicación en el Caso de las Américas [en línea]. Washington, D.C.: BID, Documentos de trabajo, N° 8, 2002, [acceso: 21.08.2021], 41 pp., formato pdf, <https://publications.iadb.org/es/publicacion/14618/metodologia-para-el-analisis-de-regimenes-de-origen-aplicacion-en-el-caso-de-las>.
- GARCÍA CATALÁN, María Isabel. *Las reglas de origen y la extranjería referida a las mercancías: Una perspectiva española condicionada internacionalmente* [en línea]. Directores: Antonio Ortiz-Arce de la Fuente y Marc Maresceau. Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Derecho, 2001, [acceso: 22.01.2022], formato pdf, <http://www.ucm.es/BUCM/tesis/der/ucm-t25214.pdf>, ISBN: 84-669-2314-4.
- GHONEIM, Ahmed Farouk. Rules of Origin and Trade Diversion: The Case of the Egyptian-European Partnership Agreement. En: *JWT*, Jun. 2003, Vol. 37, N° 3, p. 597-621.
- GÓMEZ ROBLEDO VERDUZCO, Alonso. En torno a la «Ley Helms-Burton» de 1996 [en línea]. En: *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 1997, N° 88, [acceso: 25.10.2020], formato pdf, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/boletin/cont/88/art/art7.pdf>.
- GONZÁLEZ ALONSO, Luis Norberto. *Política Comercial y Relaciones Exteriores de la Unión Europea*. Madrid: Tecnos, 1998, 431 pp.
- La Política Comercial Común (II). Cap. 30, p. 425-438. En: LÓPEZ ESCUDERO, Manuel; MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José. (Coords.). *Derecho comunitario material*. Madrid: McGraw-Hill, 2000, 480 pp.
- GEVEL, A. J. W., van de. *From Confrontation to Coopetition in the Globalized Semiconductor Industry* [en línea]. Tilburg: Katholieke Universiteit Brabant, May 29, 2000, 141 pp., [acceso: 14.03.2020], formato pdf, <https://pure.uvt.nl/ws/portalfiles/portal/535950/792.pdf>.

- GHETTI, Pier Paolo; INAMA, Stefano. The Real Cost of Rules of Origin: A Business Perspective to Discipline Rules of Origin in a Post COVID-19 Scenario. En: *Global Trade and Customs Journal*, 2020, Vol. 15, N° 10, pp. 479-486.
- GRYNBERG, Roman. (Ed.) *The Impact of Preferential Rules of Origin in the Textile and Clothing Sectors in Africa*. London: Commonwealth Secretariat, 2004, 748 pp.
- HARILAL, K. N.; BEENA, P. L. The WTO Agreement on Rules of Origin: Implications for South Asia, Trivandrum: Centre for Developing Studies, *Working Paper*, N° 353, December 2003, 64 pp.
- HART, Michael. *A North American Free Trade Agreement: The Strategic Implications for Canada*. Ottawa: Centre For Trade Policy and Law, and Halifax: Institute for Research on Public Policy.
- HART, Michael; DYAMOND, Bill; ROBERTSON, Colin. Decision at Midnight: Inside the Canada-US Free-Trade Negotiations. Vancouver: UBC Press, 1994, p. 194.
- HERIN, Jan. Rules of Origin and Differences between tariff levels in EFTA and in the EC. Geneva: *EFTA, Occasional Papers*, N° 13, 1985, 19 pp.
- HERNÁNDEZ ESPINOZA, Guadalupe. México, EU y Canadá fortalecerán comercio [en línea], *El Universal Online*, 13 de enero de 2006, [acceso: 24.07.2020], formato html, <http://www.eluniversal.com.mx/finanzas/49386.html>.
- HIRSCH, Moshe. The Asymmetric Incidence of Rules of Origin: Will Progressive and Cumulation Rules Resolve the Problem? En: *JWT*, 1998, Vol. 32, N° 4, p. 41-53.
- Game Theory, International Law, and Environmental Cooperation in the Middle East En: *Denv. J. Int'l L. & Pol'y*, 1998-1999, Vol. 27, N° 1, p. 75-119.
- International Trade Law, Political Economy and Rules of Origin: A Plea for a Reform of the WTO Regime on Rules of Origin. En: *JWT*, Apr. 2002, Vol. 36, N° 2, p. 171-188.
- Rules of Origin as Trade or Foreign Policy Instruments? The European Union Policy on Products Manufactured in the Settlement in the West Bank and the Gaza Strip. En: *Fordham Int'l. L. J.*, March 2003, Vol. 26, N° 3, p. 572-594.
- The Logic of North-South Economic Integration. En: *LIEI*, 2005, Vol. 32, N° 1, p. 3-23.

- HOEKMAN, Bernard M.; KOSTECKI, Michel M. *The Political Economy of the World Trading system: The WTO and Beyond*. Oxford: OUP, 2001, p. 121.
- HOECKMAN, Bernard; INAMA, Stefano. Rules of origin as Non-Tariff Measures: Towards a Greater Regulatory Convergence, *EUI Working Paper*, RSCAS2017/45), 25 pp.
- House Democrats under Pressure after votes for DR-CAFTA. En: *Inside US Trade*, 12.08.2005.
- HOWSE, Robert. How to Begin to Think About the «Democratic Deficit» at the WTO. En: GRILLER, Stefan. (Ed.). *International Economic Governance and Non-Economic Concerns*. Wien: Springer, 2003, p. 82-89.
- HUDEC, Robert E.; SOUTHWICK, James D. Regionalism and WTO Rules: Problems in the Fine Art of Discriminating Fairly. En: RODRÍGUEZ MENDOZA, Miguel; LOW, Patrick; KOTSCHWAR, Barbara. (Eds.). *Trade Rules in the Making: Challenges in Regional and Multilateral Negotiations*. Washington, D. C.: OAS, 1999, pp. 47-80.
- HUFBAUER, Gary Clyde; SCHOTT, Jeffrey J. *North American Free Trade: Issues and recommendations*. Washington: Institute for International Economics, 1992, p. 161-163.
- *NAFTA Revisited: Achievements and challenges* [en línea]. Washington: Institute for International Economics, 2005, [acceso: 23.03.2021], 517 pp., formato pdf, <https://www.piie.com/bookstore/nafta-revisited-achievements-and-challenges>.
- ILLESCAS ORTIZ, Rafael. Derecho de la competencia: la competencia leal. *Iustel* [en línea]. Madrid: PortalDerecho: 2001-2022 [acceso: 23.11.2021]. RI §911330. Disponible en: [www.uc3m.es](http://www.uc3m.es), Madrid, España. ISBN 84-96440-84-2.
- Derecho de la competencia: la libre competencia. *Iustel* [en línea]. Madrid: 2001-2022 [acceso: 23.11.2021]. RI §911329. Disponible en: [www.uc3m.es](http://www.uc3m.es), Madrid, España. ISBN 84-96440-84-2.
- Hacia un orden internacional de defensa de la competencia: Estado de la cuestión (Cap. 18). En: BENEYTO PÉREZ, J. M. (Dir.). *El nuevo Derecho Comunitario y Español de la Competencia: Descentralización, análisis económico y cooperación internacional*. Barcelona: Bosch, 2002.
- Globalización y Derecho mercantil. En: *AFDUAM*, 2005, N° 9, p. 79-94.

- ILLESCAS ORTIZ, Rafael; PERALES VISCASILLAS, Pilar. *Derecho mercantil internacional: el Derecho uniforme*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 2003, 493 pp.
- IMAGAWA, Hiroshi; VERMULST, Edwin. The Agreement on Rules of Origin. (Ch. 15). En: MACRORY, Patrick F.J.; APPLETON, Arthur E.; PLUMMER, Michael G. (Eds.). *The World Trade Organization: Legal, Economic and Political Analysis*. Vol. 1. New York: Springer, 2005, p. 601-678.
- INAMA, Stefano. Nonpreferential Rules of Origin and the WTO Harmonization Program (Ch. 14). En: HOEKMAN, Bernard M; MATTOO, Aaditya; ENGLISH, Philip. (Eds.). *Development, Trade and the WTO: A Handbook*. Washington: The World Bank, 2002.
- Market Access for LDCs: Issues to be addressed. En: *JWT*, 2002, Vol. 36, N° 1, p. 85-116.
- Trade Preferences and the World Trade Organization Negotiations on Market Access: Battling for Compensation of Erosion of GSP, ACP and Other Trade Preferences or Assessing and Improving Their Utilization and Value by Addressing Rules of Origin and Graduation? En: *JWT*, 2003, Vol. 37, N° 5, p. 959-977.
- Trade Preferences and the World Trade Organization Negotiations on Market Access: Battling for Compensation of Erosion of GSP, ACP and Other Trade Preferences or Assessing and Improving Their Utilization and Value<sup>1</sup> by Addressing Rules of Origin and Graduation? En: *JWT*, 2003, Vol. 37, N° 5, p. 959-977.
- The Reform of the EC GSP Rules of Origin: *Per aspera ad astra?* En: *JWT*, 2011, Vol. 45, N° 3, pp. 577-603.
- INTERNATIONAL TRADE CENTRE UNCTAD/WTO. *Rules of Origin in Export Credit Insurance*. Geneva: ITC, 2000, 53 pp.
- IRWIN, Douglas. *Against the Tide: An intellectual history of free trade*. Princeton: Princeton University Press, 1996, 265 pp.
- JACKSON, John H. Dumping in International Trade: Its Meaning and Context. (Ch. 1) En: JACKSON, John H.; VERMULST, Edwin A. *Antidumping Law and Practice: A Comparative Study*. New York: Harvester Wheatsheaf, 1990, p. 1-22.
- *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations*. Cambridge: MIT Press, 2nd Ed., 1997, p. 6.
- *Sovereignty-Modern: A new approach to an outdated concept*. En: *Am. J. Int'l L.*, 2003, Vol. 97, N° 4, 789-802.

- JACKSON, John H.; DAVEY, William J.; SYKES, Alan O., Jr.; (Eds.). *Legal Problems of International Economic Relations: Cases, Materials, and Texts on the Regulation of Transactional Economic Relations*. St. Paul: West Group, 2002, 1245 pp.
- JAMES, William E.; UMEMOTO, Masaru. NAFTA Trade with East Asia: Rules of Origin and Market Access in Textiles, Apparel, Footwear and Electrical Machinery. En: *ASEAN Economic Bulletin*, 2000, Vol. 17, N° 3, pp. 293-311.
- JAKOB, Thinam; FIEBIGER, Gernot. Preferential Rules of Origin: A Conceptual Outline. En: *Intereconomics*, May/Jun 2003, Vol. 38, N° 3, p. 138-146.
- JAMES, William E. Rules of Origin and Rules of Preference and The World Trade Organization: The Challenge to Global Trade Liberalization. En: MACRORY, P.; APPLETON, A.; PLUMMER, M. (Eds.). *The World Trade Organization: Legal, Economic and Political Analysis*. New York: Springer, 2005, p. 265-292.
- JITSUYA, Hasegawa. Standardization of Complex and Diversified Preferential Rules of Origin. En: *JWT*, 2021, Vol. 55, N° 4, p. 545-572.
- JOHNSON, Jon R. Rules of Origin in Canadian and US Preferential Trade Arrangements. En: GRYNBERG, Roman, (Ed.). *Rules of Origin: Textile and clothing sector*. London: Cameron May, 2005, p. 43-119.
- JOHNSON, Jon R. El TLC y el comercio de bienes automotrices. En: GLOBERMAN, Steven; WALKER, Michael. (Comp). *El TLC: Un enfoque trinacional*. México, D.F.: FCE, 1994, p. 110-147.
- Current State of Negotiations on the Harmonized Rules of Origin. En: GRYNBERG, Roman. (Ed.) *Rules of Origin: Textiles and Clothing Sector*. London: Cameron May, 2005, p. 465-486.
- KAVALAUSKAS, Juanita S.; KAHAN, Charles J. Evaluation of the American Automobile Labeling Act, (NHTSA Report Number DOT HS 809 208), [en línea], January 2001, [acceso: 21.11.2021], formato pdf, <https://crashstats.nhtsa.dot.gov/Api/Public/Publication/809208>.
- KEIZER, GATT Agreement on Rules of Origin: Its purpose and implications from a European community perspective. /En/ BOUGEIS, Jacques H. J. *The Uruguay Round results: A European perspective*. Bruges: European University Press, p. 331-352.
- KENNEDY, Kevin C. Voluntary Restraint Agreements: A threat to Representative Democracy. En: *Hastings Int'l & Comp. L. Rev.*, 1987-1988, Vol. 11, p. 1-40.

- KIM, J. Exclusionary Rules of Origin of Mega-RTAs under WTO Law: Mega-RTA 'Fracturing' Its Overlapping RTA. En: *World Trade Review*, 2018, Vol. 17, N°1, pp. 121-144.
- KIM, Jong Bum. The Evolution of Preferential Rules of Origin In ASEAN's RTAs: A Guide to Multilateral Harmonization. En: *JWT*, 2012, Vol. 46, N° 6, pp. 1343-1364.
- KINGSTON, Ivan E. The Economics of Rules of Origin. (Chapter 1). En: VERLMULST, Edwin; WAER, Paul; BOURGEOIS, Jaques. *Rules of Origin in International Trade: A comparative Study*. Michigan: University of Michigan Press, 1994, p. 7-25.
- KINDLEBERGER, Charles P. *Economía internacional*. Madrid: Aguilar, 1972, p. 201-217.
- KOMURO, Norio. Rules of Origin for products and services: WTO origin agreement and GATS. En: IRISH, Maureen. (Dir.). *The Auto Pact: Investment, Labour and the WTO*. Hague: Kluwer, 2004, p. 113-135.
- KRISHNA, Kala. Understanding Rules of Origin [en línea]. Cambridge, MA: *NBER Working Paper* N° 11150, February 2005, [acceso: 18.02.2022], 30 pp., formato pdf, <http://papers.nber.org/papers/w11150.pdf>.
- KRISHNA, Kala; KRUEGER, Anne O. Implementing Free Trade Areas: Rules of Origin and Hidden Protection [en línea] En: *NBER Working Paper Series*, N° 4983, 1995, 46 pp.
- KRUEGER, Anne O. Free Trade Agreements as Protectionism Devises: Rules of Origin [en línea] En: *NBER Working Paper*, N° 4352, May 1993, p. 2-5, [acceso: 20.8.2021], formato pdf, <http://www.nber.org/papers/w4352>.
- Free Trade Agreements versus Custom Unions [en línea] En: *NBER Working Paper Series*, N° 5084, April 1995, p. 2, [acceso: 20.08.2021], formato pdf, <http://www.nber.org/papers/w5084>.
- KRUGMAN, Paul R. Is Bilateralism Bad? [en línea] En: *NBER Working Paper Series*, N° 2972, May 1989, 25 pp., [acceso: 18.08.2021], formato pdf, <http://www.nber.org/papers/w2972>.
- KRUGMAN, Paul. The uncomfortable truth about NAFTA: It's foreign policy, stupid. En: *Foreign Affairs*, November/December 1993, p. 13-19.
- KUNIMOTO, Robert; SAWCHUCK, Gary. *NAFTA Rules of origin: Discussion paper* [en línea], Policy Research Initiative, June 2005, [acceso: 4.10.2021], p. 6, formato pdf, <https://publications.gc.ca/collections/Collection/PH4-22-2005E.pdf>.

- LANASA, Joseph A. Rules of Origin under the North American Free Trade Agreement: A Substantial Transformation into Objectively Transparent Protectionism. En: *Harv. Int'l. L. J.*, 1993, Vol. 34, N° 2, p. 381-406.
- LANASA, Joseph A. Rules of Origin and the Uruguay Round's Effectiveness in Harmonizing and Regulating Them. En: *Am. J. Int'l L.*, Oct. 1996, Vol. 90, N° 4, October 1996, p. 625-640.
- LAMY, Pascal. Discurso ante la Confederación de Industrias Indias en Bangalore [en línea], 17.01.2007, [acceso: 08.03.2020], formato htm, [http://www.wto.org/spanish/news\\_s/sppl\\_s/sppl53\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/news_s/sppl_s/sppl53_s.htm).
- LARA S., Juan Fernando. País obtendrá concesiones en textiles si aprueba TLC: beneficios de los países se extienden a los otros firmantes del Tratado [en línea], La Nación, 2 de diciembre de 2006, [acceso: 29.10.2021], formato [?], disponible en Internet desde: <https://www.nacion.com/economia/pais-obtendra-concesiones-en-textiles-si-aprueba-tlc/5E76OXFT7NDZ7NAMWROZUTBC5Y/story/>.
- LAPORTA SAN MIGUEL, Francisco Javier. Globalización e imperio de la ley: algunas dudas westfalianas. En: *AFDUAM*, 2005, N° 9, p. 177-198.
- LAWRENCE, Robert Z. A US-Middle East Trade Agreement: A Circle of Opportunity? Washington: Peterson Institute for International Economics, 2006, 123 pp. (Policy Analyses in International Economics, N° 81).
- LEOGRANDE, William. Enemies Evermore: US Policy Towards Cuba After Helms-Burton. En: *J. Lat. Amer. Stud.*, 1997, Vol. 29, p. 211-221.
- LEIRER, Wolfgang W. Rules of Origin under the Caribbean Basin Initiative and the ACP-EEE Lomé 4 Convention and their Compatibility with the GATT Uruguay Round Agreement on Rules of Origin. En: *U. Pa. J. Int'l Bus. L.*, 1995, Vol. 16, N° 3, p. 483-526.
- LESTER, S.; MANAK, I. The Rise of Populist Nationalism and the Renegotiation of NAFTA, En: *JIEL*, Vol. 21, N° 1, 2018, pp.151-169.
- LIMA-CAMPOS, Alusio, de; VITO, Adriana. Abuse and Discretion: The Impact of Anti-dumping and Countervailing Duty Proceedings on Brazilian Exports to the United States. En: *JWT*, 2004, Vol. 38, N° 1, p. 37-68.
- LINDESY, Brink. The US Antidumping Law: Rhetoric versus Reality. En: *JWT*, 2000, Vol. 34, N° 1, p. 1-38.
- LLOYD, Peter. A Tariff Substitute for Rules of Origin in Free Trade Areas. En: *World Econ.*, November 1993, p. 699-712.

- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio. Globalización, Estado de Derecho y Seguridad jurídica: Una exploración sobre los efectos de la globalización en los poderes judiciales de Iberoamérica [en línea]. México: SCJN, 2004, [acceso: 27.04.2021], formato pdf, <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/10488>.
- LÓPEZ-JURADO, Carmen. La controversia entre la Unión Europea y Estados Unidos relativa a la Ley Helms-Burton. En: *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, N° 2, julio-diciembre 1997, p. 581-596.
- LÓPEZ LIBREROS, José Manuel. El régimen de la cultura y el comercio en el TLCAN. En: *Colección Escuela Diplomática: Cultura y comercio en la comunidad internacional*, No. 13, 2007, pp. 275-319.
- Las normas de origen para las mercancías en el sistema GATT-OMC. En: *ICE*, Julio - Agosto, 2008, pp. 163-180.
- El T-MEC: Un análisis desde el Derecho de los tratados. En: *De Jure*, No. 13, 2021, pp. 31-62.
- La soberanía nacional. En: SANTIAGO JUÁREZ, Mario. *La Cámara de Diputados a 100 años de la Constitución de 1917*. México: Cámara de Diputados, APP, 2018, p. 94 y ss.
- LOWENFELD, Andreas F. Remedies along with Rights: Institutional Reform in the New GATT. En: *Am. J. Int'l L.*, Vol. 88, N° 3, July 1994, p. 478.
- LUNA MARTÍNEZ, Sergio; GONZÁLEZ NOLASCO, Eduardo. Libre comercio y convergencia: la macroeconomía del TLCAN. En: CASA-RES, Enrique R.; SOBARZO, Horacio. (Comp.) *Diez Años del TLCAN en México: Una perspectiva analítica*. México, D.F.: FCE, 2004, p. 48-59.
- McQUEEN, Matthew. EU Preferential Market Access Conditions for the Least Developed Countries. En: *Intereconomics*, Mar/Apr 2002, Vol. 37, N° 2, p. 101-109.
- MANSFIELD, Edward D.; BUSCH, Marc L. The political economy of nontariff barriers: A cross-national analysis. En: *Int. Organ.*, 1995, Vol. 49, N° 4, p. 723-749.
- MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, Enrique. La Unión Europea y la ley Helms-Burton: apuntes sobre un conflicto de nuestro tiempo. En: *Noticias de la Unión Europea*, N° 174, julio 1999, p. 119-132.
- MAVROIDIS, Petros C.; VERLMUST, Edwin. The Case for Dropping Preferential Rules of Origin. En: *JWT*, 2018, Vol. 52, N° 1, pp. 1-13.

- MATTOO, Aaditya; ROY, Devesh Roy; SUBRAMANIAN, Arvind. The Africa Growth and Opportunity Act and Its Rules of Origin: Generosity Undermined? [en línea], *IMF Working Paper*, (WP/02/158), September 2002 [acceso: 23.01.2020], 35 pp., formato pdf, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2002/wp02158.pdf>.
- MATSUSHITA, Mitsuo; SCHOENBAUM, Thomas J.; MAVROIDIS, Petros C. *The World Trade Organization: Law, practice, and policy*. Oxford: OUP, 2003, 666 pp.
- MAYER, Jörg. Not Totally Naked: Textiles and Clothing Trade in a Quota-free Environment. En: *JWT*, 2005, Vol. 39, N° 3, p. 393-426.
- MAYER, Frederick W. *Interpreting NAFTA: The science and art of political analysis*. New York: Columbia University Press, 1998, p. 58.
- MAZZEI, Umberto. Guatemala: Dos meses del CAFTA, Programa de las Américas, 17.12.2006.
- MERCADO PACHECO, Pedro. Estado y globalización: ¿crisis o redefinición del espacio político estatal? En: *AFDUAM*, 2005, N° 9, p. 127-150.
- MILLET, Montserrat. *La regulación del comercio internacional: Del GATT a la OMC* [en línea]. Barcelona: La Caixa, 2001, [acceso: 23.11.2021], formato pdf, [https://www.caixabankresearch.com/sites/default/files/content/file/2016/09/ee24\\_esp.pdf](https://www.caixabankresearch.com/sites/default/files/content/file/2016/09/ee24_esp.pdf).
- MILNER, Helen V.; KEOHANE, Robert. Internationalization and Domestic Politics: An introduction. En: MILNER, Helen V.; KEOHANE, Robert. (Eds.) *Internationalization and Domestic Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996, pp.1-24.
- MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR DE COSTA RICA. Dirección de Aplicación de Acuerdos Comerciales Internacionales Unidad de Monitoreo del Comercio y la Inversión. Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y México: Una evaluación a cinco años de su vigencia. San José, enero del 2000 [acceso 7.11.2020], p. 33, formato pdf, [http://www.sice.oas.org/TPD/CRI\\_MEX/Studies/Ev5TLC\\_s.pdf](http://www.sice.oas.org/TPD/CRI_MEX/Studies/Ev5TLC_s.pdf).
- MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR DE COSTA RICA. Comunicado de prensa CP-676: Costa Rica define concesiones equivalentes para las reglas de origen de la tela de bolsillos de prendas textiles [en línea], 1.12.2006, [acceso: 06.06.2006], formato htm, <http://www.comex.go.cr/difusion/comunicados/CP-676.htm>.

- MORA, Luz María, de la. Evolución de los acuerdos comerciales de México: de la integración comercial a la inserción en las cadenas globales de valor. En: TORO, M. (Ed.). *Los acuerdos comerciales regionales y el TLCAN*. México: El Colegio de México, pp. 101-130.
- MORAVCSIK, Andrew. Introduction: integrating international into domestic theories of international bargaining. En: EVANS, P.B.; JACOBSON, H.K.; PUTNAM, R.D. (Eds.) *Double-Edged Diplomacy: International Politics and Domestic Bargaining*. Berkeley: University of California Press, 1993, p. 3-42.
- MORENO PINEDO, Manuel. Los acuerdos de la zona gris en la Ronda Uruguay: especial referencia al Acuerdo Multifibras. En: *Noticias de la Unión Europea*, N° 129, octubre de 1995, p. 87-92.
- MORICI, Peter. Las reglas de origen del TLC y los requerimientos de contenido de los automóviles. En: GLOBERMAN, Steven; WALKER, Michael. (Comp.). *El TLC: Un enfoque trinacional*. México, D.F.: FCE, 1994, p. 235-257.
- NACIONES UNIDAS. *Estadísticas del comercio internacional de mercancías: Conceptos y definiciones (ECIM)* [en línea], [acceso: 23.05.2020], formato pdf, [https://unstats.un.org/unsd/trade/eg-imits/IMTS%202010%20\(Spanish\).pdf](https://unstats.un.org/unsd/trade/eg-imits/IMTS%202010%20(Spanish).pdf).
- *Manual para compiladores* [en línea], [acceso: 23.05.2020], formato pdf, [http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesF/seriesf\\_87s.pdf](http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesF/seriesf_87s.pdf).
- NACIONES UNIDAS. COMISIÓN ECONÓMICA PARA EUROPA. *World Customs Organizations, Handbook International Convention on the simplification and harmonization of Customs procedures* (Internet edition) [en línea], [acceso: 30.06.2006], formato htm, <http://www.unece.org/trade/kyoto>.
- NAVARRO VARONA, Edurne. *Las reglas de origen para las mercancías y servicios en la C.E., E.E. U.U. y el GATT*. Madrid: Civitas, 1995.
- Rules of Origin in the GATT. (Chap. 7). En: VERMULST, Edwin; WAER, Paul; BURGEON, Jacques. (Eds.) *Rules of Origin in International Trade: A Comparative Study*. Michigan: University of Michigan Press, 1994, p. 355-391.
- NORDÅS, Kyvik Hildegunn. The Global Textile and Clothing Industry post the Agreement on Textiles and Clothing [en línea]. Ginebra: Organización Mundial del Comercio, *Discussion Paper Series*, N° 5, 2004, [acceso: 12.01.2021], 41 pp., formato pdf, chrome-extension://efaidnbmninnibpcjpcglclefindmkaj/https://www.wto.org/english/res\_e/booksp\_e/discussion\_papers5\_e.pdf.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. Novedades en materia de política comercial: T-MEC–USMCA. SICE, [en línea]. Recuperado de: [http://www.sice.oas.org/TPD/USMCA/USMCA\\_s.ASP](http://www.sice.oas.org/TPD/USMCA/USMCA_s.ASP).

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO. Acuerdo de la Ronda Uruguay, Acuerdo sobre normas de origen, [en línea], Marrakech, 1994, pp. 225-236, [acceso: 22.01.2022], formato pdf, [http://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/22-roo.pdf](http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/22-roo.pdf).

— Acuerdos comerciales regionales [en línea], [acceso: 8.12.2021], formato htm, [http://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/whatis\\_s/tif\\_s/bey1\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/bey1_s.htm).

— Acuerdo de la Ronda Uruguay, Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio de 1994, [en línea], [acceso: 19.05.2021], formato htm, [http://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/20-val\\_01\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/20-val_01_s.htm).

— Noticias: Lamy insta a los negociadores a «dar nuevo impulso» a las negociaciones comerciales [en línea], 15.05.2006, [acceso: 18.07.2007], formato htm, [http://www.wto.org/spanish/news\\_s/news05\\_s/tnc\\_30nov05\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/news_s/news05_s/tnc_30nov05_s.htm).

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS. Text of the Revised Kyoto Convention, Specific Annex K [en línea], 2008, [acceso: 27.01.2022], formato htm, [http://www.wcoomd.orgEn:topics/facilitation/instrument-and-tools/conventions/pf\\_revised\\_kyoto\\_conv/kyoto\\_new/spank.aspx](http://www.wcoomd.orgEn:topics/facilitation/instrument-and-tools/conventions/pf_revised_kyoto_conv/kyoto_new/spank.aspx).

— Frequently Asked Questions about the Harmonized System, [acceso: 20.01.2022], formato html, [http://www.wcoomd.orgEn:topics/nomenclature/overview/harmonized\\_system\\_faq.aspx#q11](http://www.wcoomd.orgEn:topics/nomenclature/overview/harmonized_system_faq.aspx#q11).

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL. Indicaciones geográficas [en línea], [acceso: 01.09.2021], formato html, [https://www.wipo.int/geo\\_indications/es/](https://www.wipo.int/geo_indications/es/).

ORTMAYER, Louis L. NAFTA and Economic Integration: Three Perspectives. En: DALLMEYER, Dorinda G. *Joining Together, Standing Apart: National Identities after NAFTA*. Hague: Kluwer, 1997, p. 1-34.

OSORIO, Sergio Benito. Y el petróleo perdió su origen [en línea], *La Jornada*, 11.05.2004, [acceso: 23.01.2022], formato htm, disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2004/05/11/023a1eco.php?printver=1&fly=>.

- OSTONI, Lucia. Anti-Dumping Circumvention in the EU and the US: Is there a future for multilateral provisions under the WTO? En: *Fordham J. Corp. & Fin. L.*, 2004-2005, Vol. 10, p. 407-438.
- PAUWELYN, Joost, ALSCHNER, Wolfgang. Forget about the WTO: the network of relations between PTAs and double PTAs. En: DÜR, Andreas, ELSIGN, Manfred (eds.). *Trade Cooperation: The Purpose, Design and Effects of Preferential Trade Agreements*. Cambridge: CUP, 2015, p. 497-352, <https://doi.org/10.1017/CBO9781316018453.025>.
- PALMETER, David N. Rules of Origin or Rules of Restriction? A Commentary on a New Form of Protectionism. En: *Fordham Int'l L. J.*, 1987-1988, Vol. 11., p. 1-50.
- Book Review: Standardization of Rules of Origin, U.S. International Trade Commission, Washington, D.C., 1987.
- The Impact of Rules of Origin on U.S. Imports and Exports, U.S. International Trade Commission, 1985. En: *JWTL*, 1987, Vol. 21, N° 11, p. 97-99.
- The US rules of origin proposal to GATT: Monotheism or Polytheism? En: *JWT*, Apr. 1990, Vol. 24, N° 2, p. 25-36.
- Rules of origin in customs unions and free trade areas. En: ANDERSON, Kym; BLACKHURST, Richard. (Eds.). *Regional Integration and the Global Trading System*. New York: Harvester Wheatsheaf, 1993, p. 326-343.
- Pacific Regional Trade Liberalization and Rules of Origin. En: *JWT*, 1994, Vol. 27, N° 5, p. 27-49.
- (Ch. 2). Rules of Origin in the United States. En: VERMULST, Edwin; WAER, Paul; BOURGEOIS, Jacques. (Eds.). *Rules of Origin in International Trade: A Comparative Study*. Michigan: University of Michigan Press, 1994, p. 27-84.
- PELECHÁ ZOZAYA, Francisco. Libertad de Circulación de Mercancías: Intercambio con terceros países. (Cap. II). En: SANCHIS MOLL, Juan Luis (Ed.). *Libre Circulación de Mercancías*. Valencia: Ciss, 1996, p. 156-168. (Enciclopedia de la Unión Europea. Revista de actualización).
- *El origen de las mercancías en el régimen aduanero de la Unión Europea*. Madrid: Marcial Pons, 1999.
- PENDLETON HERRING, E. Review Work: Politics, Pressures, and the Tariff by E. E. Schattschneider. En: *Am. Pol. Sci. R.*, Apr. 1936, Vol. 30, N° 2, pp. 374-375.

- PERALES VISCASILLAS, M<sup>a</sup> del Pilar. *El contrato de compraventa internacional de mercancías (Convención de Viena de 1980)* [en línea], 2001, [acceso. 02.10.2020], formato html, <http://www.cisg.law.pace.edu/cisg/biblio/perales1.html#cvi>.
- *Incoterms 2000*. Iustel [en línea]. Madrid: 2001-202 [3.01.2021]. RI §910589. Disponible en: [www.uc3m.es](http://www.uc3m.es), Madrid, España. ISBN 84-96440-84-2.
- PICCIOTTO, Sol. Fragmented States and International Rules of Law. En: *Social and Legal Studies*, 1997, Vol. 6, N° 2, pp. 259-279.
- International Transformation of the Capital State. En: *Antipode*, 2011, Vol. 43, N° 1, pp. 87-107.
- POMERANZ, Morton. Toward a New International Order in Government Procurement. En: *Law & Pol'y Int'l B.*, 1979, Vol. 11, N° 4, p. 1263-1300.
- POSNER, Richard A. *El análisis económico del derecho*. México, D.F.: FCE, 1<sup>a</sup> ed., 1998, (Tr. Eduardo L. Suárez), 682 pp.
- PRIESS, Hans-Joachim; PETHKE, Ralph. The Pan-European Rules of Origin: The Beginning of a New Era in European Free Trade. En: *CMLR*, 1997, N° 34, p. 786-787.
- PUTNAM, Robert D. Diplomacy and Domestic Politics: the logic of the two-level games En: *International Organization*, 1988, Vol. 42, N° 3, p. 427-460.
- POUNDSTONE, William. El dilema del prisionero: *John von Neumann, la teoría de juegos y la bomba*. Madrid: Alianza, 1992, 443 pp.
- RAFFAELLI, Marcelo. *The Drafting History of the Agreement on Textile and Clothing*. Gènova: International Textile and Clothing Bureau, 1995, 177 pp.
- RAMÍREZ, José Othón. Las reglas de origen. En: WITKER, Jorge. (Coord.). *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Evaluación jurídica: diez años después*. México, D.F.: UNAM, 2005.
- REYNA, Jimmie V. *Passport to North American Trade: Rules of Origin and Customs Procedures Under NAFTA*. Colorado: Shepard's/McGraw-Hill, 1995, 924 pp.
- ROBERT, Maryse. *Negotiating NAFTA: Explaining the Outcome in Culture, Textiles, Autos, and Pharmaceuticals*. Toronto: University of Toronto Press, 2000, p. 139.

- ROESSLER, Frieder. Diverging Domestic Policies and Multilateral Trade Integration. En: BHAGWATI, Jagdish; HUDEC, Robert E. (Eds.). *Fair Trade and Harmonization: Prerequisites for Free Trade? Vol. 2: Legal Analysis*. Cambridge: MIT Press, 1997, p. 21-53.
- ROGIEST, Emmanuelle; ROVETTA, Davide; SMIATACZ, Agnieszka; VERMULST, Edwin. Rules of Origin in the EU, a Simplification? En: *Global Trade and Customs Journal*, Vol. 15, N° 3 pp. 127-136.
- ROSEN, Howard. Free Trade Agreements as Foreign Policy Tools: The US-Israel and US-Jordan FTAs. En: SCHOTT, J. J. (Ed.). *Free Trade Agreements: US Strategies and Priorities*. Washington: Institute for International Economics, Abril 2004.
- RUGMAN, Alan M.; VERBEKE, Alain. Foreign Direct Investment and NAFTA: A Conceptual Framework. En: RUGMAN, A.M.; VERBEKE, A. (eds). *Analysis of Multinational Strategic Management*. Cheltenham: Edward Elgar, 2005, p. 391-412.
- RUZZA, Carlo. *Europe and civil society: Movement coalitions and European governance*. Manchester: Manchester University Press, 2004, 221 pp.
- SAMUELSON, Paul A.; NORDHAUS, William D. *Economía*. Madrid: McGraw-Hill, 1999, 771 pp.
- SÁNCHEZ-CALERO GUILARTE, Juan; BAILLO MORALES ARCE, Jaime. *Seguros (II): Seguro contra daños*. Iustel [en línea]. Madrid: 2001-2022 [acceso: 07.05.2021]. RI §910591. Disponible en: [www.uc3m.es](http://www.uc3m.es), Madrid, España. ISBN 84-96440-84-2.
- SANAHUJA, José Antonio. *México y la Unión Europea, ¿Hacia un nuevo modelo de relación?* Madrid: Instituto Complutense de Estudios Internacionales, 1997, 773 pp.
- SBERRO, Stéphan. Las relaciones económicas entre México y la UE. En: INSTITUTO DE RELACIONES EUROPEO-LATINOAMERICANAS. *La Unión Europea y México: Una nueva relación política y económica*. Madrid: IRELA, 1997, 740 pp.
- SCHOTT, Jeffrey J. Free Trade Agreements: Boon or Bane of the World Trading System? En: SCHOTT, Jeffrey J. (Ed.). *Free Trade Agreements: US Strategies and Priorities*. Washington: Institute for International Economics, 2004, 450 pp.
- SCHOTT, Jeffrey J. *NAFTA and autos: Testimony at the Oversight Hearing on Trade Policy and the US Automobile Industry, Senate Democratic Policy Committee* [en línea]; February 17, 2006, [acceso: 05.03.2021], formato [?], <https://www.piie.com/commentary/testimonies/nafta-and-autos>.

- SECRETARÍA DE ECONOMÍA. Firman México y Estados Unidos Acuerdo de cooperación aduanera, en Davos, Suiza, [en línea], Comunicado de prensa N° 743, de fecha 26 de enero de 2007, [acceso: 29.01.2007], formato [?], <http://www.economia.gob.mx>.
- SECRETARÍA DE ECONOMÍA. (2017). Prioridades de México en las negociaciones para modernizar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, 2 de agosto, [en línea], <https://www.gob.mx/se/articulos/prioridades-de-mexico-en-las-negociaciones-para-la-modernizacion-del-tratado-de-libre-comercio-de-america-del-norte?idiom=es>.
- SEIDL-HOHENVELDERN, Ignaz. *International Economic Law*. London: Kluwer, 1999.
- SILVER, Sabrena A. NAFTA's Rules of Origin for Automobiles: A Need for a Reform. En: Fordham L. R., 1993-1994, Vol. 62, p. 2245-2273.
- SILVERSTEIN, David. Country-of-origin Marking Requirements Under Section 304 of the Tariff Act: An Importer's Map Through the Maze. En: *ABLJ*, 1987, Vol. 25, N° 2, p. 285-300.
- SIMPSON, John P. North American Free Trade Agreement: Rules of Origin. En: *JWT*, 1994, Vol. 28, N° 1, p. 33-44.
- SPENCE, Malcom John. Geographical Indications. En: GRYNBERG, R.; TURNER, E. *Multilateral and Regional Trade Issues for Developing Countries*. London: Commonwealth Secretariat, 2003, pp. 29-36.
- STEELE, Keith; MOULIS, Daniel. Country of Origin: The Australian Experience. En: VERMULST, Edwin; WAER, Paul; BOURGEOIS, Jacques. (Eds.). *Rules of Origin in International Trade: A Comparative Study*. Michigan: University of Michigan Press, 1994, p. 234-244.
- STEPHENSON, Sherry M; JAMES, William E. Rules of Origin and the Asia-Pacific Economic Co-operation. En: *JWT*, Apr. 1995, Vol. 29, N° 2, p. 77-103.
- STEWART, Terence P. *The GATT Uruguay Round: A Negotiating History*. (Vol. 4, *The End Game, Part. I*). The Hague: Kluwer, 1999.
- STIGLITZ, Joseph E. La información y el cambio del paradigma de la ciencia económica. En: *RAE* [en línea], 2002, N° 25, p. 140, [acceso 18.01.20022], formato pdf, <http://www.revistaasturianadeeconomia.org/raepdf/25/P95-164.pdf>.

- STRAUSS, Robert. Prologue. En: TWIGGS, Joan E. *The Tokyo Round of Multilateral Trade Negotiations: A Case of Study in Building Domestic Support for Diplomacy*. Washington, D.C.: Georgetown University Institute for the Study of Diplomacy, 1987.
- STOPFORD, John; STRANGE, Susan; HENLEY, John S. *Rival states, rival firms: competition for world market shares*. Cambridge: CUP, 1991, 335 pp.
- TAKACS, Wendy E. Export Restraints: Proliferation and Options for Retariffication. (Cap. 8), p. 171-192. En: GREENWAY, David; HINE, Robert C.; O'BRIEN, Anthony P.; THORNTON, Robert J. (Eds.). *Global Protectionism*. London: Macmillan, 1991.
- THOENIG, Mathias; VERDIER, Thierry. The impact of Rules of Origin on strategic outsourcing: an IO perspective. En: CADOT, Olivier. (Ed.), (et al). *The Origin of Goods: Rules of origin in regional trade agreements*. Oxford: OUP, 2006, pp. 35-66.
- TREBILCOCK, Michael J.; HOWSE, Robert. *The Regulation of International Trade: Political Economy and Legal Order*. London: Routledge, 1995, 510 pp.
- UNCTAD. *Getting to better rules of origin for LDCs using utilization rates: From the WTO Ministerial decision in Hong Kong (2005) To Bali (2013), Nairobi (2015) and beyond (UNCTAD/ALDC/2019/3)*. Geneva, 2021, 58 pp.
- UNIÓN EUROPEA. Press release: Customs: Council approves new European-Mediterranean cumulation of origin zone [en línea], 21.10.2005 (IP/05/1256), [acceso: 20.01.2021], formato html, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/1256&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=EN>.
- UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE. Middle East Free Trade Initiative: U.S. Regional Plan to Spur Economic Growth [en línea], 27.02.2003, [acceso: 16.04.2021], format html, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/archives/2004/march/middle-east-free-trade-initiative-us-regional-> .
- Schwab Signs Textile Customs Cooperation Agreement with Mexico [en línea], Press release, 01.26.2007, [acceso: 20.03.2022], formato html, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/archives/2007/january/schwab-signs-textile-customs-cooperation-> .
- The NAFTA: Expanding U.S. Exports, Jobs and Growth, Clinton Administration on the North American Free Trade Agreement. Washington, D.C.: US Government Printing Office, July, 1993.

- The North American Free Trade Agreement: A promise fulfilled, Statement before the Senate Committee, Washington, D.C., September 8, 1992. En: US Department of State Dispatch, September 14, 1992, Vol. 37, N° 37, p. 697-700.
  - United States and Costa Rica Sign Agreement on Pocketing Fabric, Press release [en línea], 12.05.2006, [acceso: 12.05.2020], formato html, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/archives/2006/december/united-states-and-costa-rica-sign-agreement> .
  - Summary objectives for the NAFTA Renegotiation. Washington, D.C., 2017.
- UNITED STATES INTERNATIONAL TRADE COMMISSION. The impact of Rules of Origin on U.S. Imports and Exports. U.S. International Trade Commission, Washington, D.C., 1985.
- *Standardization of Rules of Origin*. Publication N° 1976. Washington: D.C.: USITC, May 1987, p 12-13.
  - *Probable Effect of Certain Modifications to the North American Free Trade Agreement Rules of Origin* [en línea]. Investigation N° NAFTA-103-14, USITC Publication 3881, August 2006 [acceso: 14.07.2007], 163 pp., formato pdf, <http://hotdocs.usitc.gov/docs/pubs/103/pub3881.pdf>.
- U.S. CUSTOMS & BORDER PATROL. Requirements for electronic Ruling Requests [on line], 18.04.2022, [acceso: 20.04.2022], formato xml, <https://www.cbp.gov/trade/rulings/eruling-requirements#:~:text=Ruling%20requests%20must%20contain%20a,relating%20to%20the%20transaction%20including%3A&text=The%20name%2C%20address%2C%20email%20address,number%20of%20the%20requesting%20party> .
- VANDER SCHUEREN, Paulette; CHIEPLINSKI, Michal. EC Generalized System of Tariff Preferences in the Making: Improved Market Access for Developing Countries. En: Int'l T. L. R., 2005, N° 4, p. 118-125.
- VERMULST, Edwin A. Rules of Origin as Commercial Policy Instruments? –Revisited. (Cap. 9). En: VERMULST, Edwin; WAER, Paul; BURGEAIS, Jaques. (Eds). *Rules of Origin in International Trade: A Comparative Study*. Michigan: University of Michigan Press, 1994, p. 433-489.
- VEGA CÁNOVAS, Gustavo. El Tratado de Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC): balances y retos. En: *Otros diálogos de El Colegio de México*, [en línea]. Recuperado de: <https://otrosdialogos.colmex.mx/el-tratado-de-comercio-entre-mexico-estados-unidos-y-canada-t-mec-balances-y-retos>.

- VELASCO ÁLVAREZ, R. T-MEC: certeza económica en tiempos inciertos. *El País*, 14.03.2020.
- VERMULST, Edwin. Anti-Dumping and Anti-Subsidy Concerns for Developing Countries in the Millennium Round: Key Areas for Reform En: *Positive Agenda for AD/CVD*. UNCTAD Workshop on Development of Positive Agenda [en línea], Seoul 8-10 June 1999, p. 13 y ss., [acceso: 6.05.2021], formato pdf, <http://ctrc.sice.oas.org/geograph/antidumping/vermulst.pdf>.
- VERMULST, Edwin; WAER, Paul. Anti-Diversion Rules in Anti-dumping Proceeding: Interface or Short-circuit for the Management of Interdependence? En: *Mich. J. Int'l L.*, 1989-1990, Vol. 11, p. 1120.
- VINER, Jacob. *The Customs Union Issue*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 1950, 221 pp.
- VIDIGAL, Geraldo. A Really Big Button That Doesn't Do Anything? The Anti-NME Clause in US Trade Agreements Between Law and Geoeconomics En: *JIEL*, Vol. 23, N° 1, 2020, p. 64. <https://doi.org/10.1093/jiel/jgaa001>.
- WITKER, Jorge. Reglas de origen y procedimientos aduanales. En: WITKER, Jorge. (Coord.). *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte: Análisis, diagnóstico y propuestas jurídicas. (Tomo I)*. México, D.F.: IIJ, UNAM, 1993, p. 131-157, [acceso: 23.01.2021], formato pdf, <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/10022>.
- *Las reglas de origen en el comercio internacional contemporáneo* [en línea]. México: UNAM, 2005, [acceso: 20.02.2022], formato pdf, <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1597-las-reglas-de-origen-en-el-comercio-internacional-contemporaneo>.
- WITKER, Jorge; HERNÁNDEZ, Laura. *Régimen jurídico del comercio exterior en México* [en línea]. México, D.F.: UNAM, 2002, p. 22, [acceso: 25.02.2020], formato pdf, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2539/2.pdf>.
- XIAOYE, Ma; HAN-DA, Zheng. China and the United States: «Rules of Origin» and Trade Statistics Discrepancies. En: *JWT*, 1996, Vol. 30, N° 2, p. 39-51.
- ZAPATERO MIGUEL, Pablo. *Markets in the making: state of play*. Madrid: Dykinson, 2014, 224 pp.
- ZARTMAN, I. William; BERMAN, Maureen R. *The Practical Negotiator*. New Heaven: Yale University Press, 1982, 250 pp.

ZAVALA, Jorge. *Consenso y confrontación en la delimitación de la ZEE y de la plataforma continental*. Madrid: Dykinson, 1998.

ZEPEDA, Roberto; VIRCHEZ, Jorge. The role of subnational actors in North America during the NAFTA negotiation En: *Geography Notebooks*, Vol. 2, N° 2, 2019, pp. 87-102.



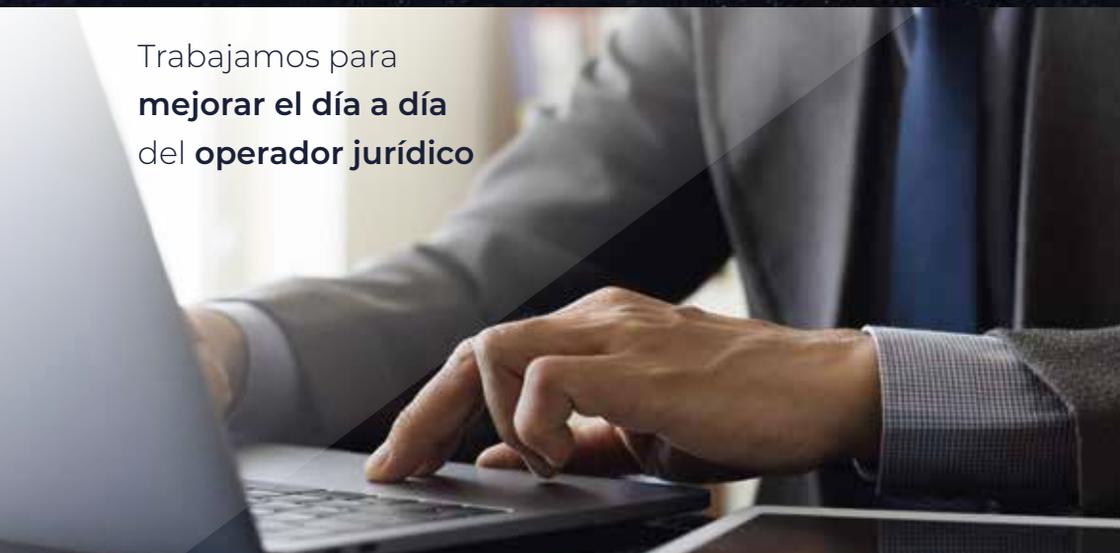






## Inteligencia jurídica en expansión

Trabajamos para  
**mejorar el día a día**  
del **operador jurídico**

A close-up photograph of a person's hands in a grey suit jacket typing on a laptop keyboard. The person is wearing a blue tie. The background is blurred, showing an office setting.

Adéntrese en el universo  
de **soluciones jurídicas**

 +52 1 55 65502317

 [atencion.tolmex@tirantonline.com.mx](mailto:atencion.tolmex@tirantonline.com.mx)

[prime.tirant.com/mx/](https://prime.tirant.com/mx/)