

Los métodos de las reglas de origen en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y sus efectos sociales, un análisis comparativo con el Mercosur

Paulino Ernesto Arellanes Jiménez*

Recibido: 13/03/2006

Aceptado: 11/04/2007

RESUMEN

Si las reglas de origen tienen como objetivo evitar la triangulación comercial de los productos derivados o que provienen de países no firmantes de un acuerdo de libre comercio, y además, dar preferencia a los socios comerciales de ese acuerdo, ¿cuál es la diferencia en las reglas de origen y sus semejanzas entre los socios del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y los socios del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Todo indica que el modelo de régimen de origen similar al TLCAN es el que dominará gran parte de los acuerdos comerciales por el predominio de Estados Unidos

Palabras claves: TLCAN, Mercosur, reglas de origen.

The North American Free Trade Agreement (NAFTA) methods of rules of origin and social effects, a comparative analysis with Mercosur

ABSTRACT

Rules of origin aim at avoiding to the no-signatory countries of a free trade agreement the triangulation of the derivative products. Similarly, these rules allow a preferential access to the markets for the associates of a free trade agreement. What are the differences and similarities between the rules of origin of the North America Free Trade Agreement (NAFTA) and the Common Market of South America (MERCOSUR)? This issue is analyzed in this paper. We also

* Doctor en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. E-mail: parellanes3@hotmail.com

argue about what model will dominate in the Americas. Arguably the NAFTA model will be imposed because of the predominance of the United States.

Key words: NAFTA, Mercosur, Rules of origin.

Introducción

Las reglas de origen contempladas en los Acuerdos Preferenciales de Comercio (APC) constituyen un poderoso instrumento de políticas comercial que arbitra el acceso de bienes a los mercados y las decisiones empresariales en materia de inversiones en todo el mundo. Si bien son necesarias para determinar el origen de las mercancías, también existe el temor generalizado que puedan entrañar serias distorsiones en la estructura del comercio y las inversiones.

A pesar de la potencial convergencia de facto hacia algunos modelos de regímenes de origen preferencial ostensiblemente similares, las reglas de origen restrictivas y las diferencias existentes entre los distintos regímenes –por más leves que éstas sean- pueden tener un impacto significativo en las decisiones sobre exportación, terciarización e inversión de las empresas, tanto en el marco de la APC como en el resto del mundo y probablemente traducirse en el surgimiento de centros de comercio (hubs) exclusivos que desvíen hacia ellos el comercio y las inversiones. En segundo lugar, la Ronda de Doha ofrece una oportunidad única y propicia para neutralizar las distorsiones generadas por las reglas de origen en el plano multilateral (Antoni Estevadeordal y Kati Suominen, 2005: 7).

Uno de los temas con mayor importancia en la construcción de un área de libre comercio (ALC) entre países disímiles con diverso grado de desarrollo económico y social y distintos patrones productivos, como ocurre con el hemisferio americano, es el de la definición del régimen para la calificación del origen de los bienes objeto de desgravación preferencial en el comercio intra-regional (Garay y Cornejo, 2001: 3). Las reglas de origen, instrumento crucial de acceso a mercado para los Acuerdos de Preferencias Comerciales, desempeñan un rol central e independiente para arbitrar las variaciones

multisectoriales relacionadas con la duración de la eliminación gradual y la frecuencia sectorial de exclusiones en los APC. Primero se sostiene que las reglas de origen contienen propiedades -proveen protección y ventajas de mercado cautivo- que capacitan a los gobiernos para emplearlas como sustitutos de la exclusión de productos de cobertura de los APC. Sin embargo, también las reglas de origen sirven como un sustituto imperfecto de las exclusiones, que exigen a los productores en sectores con reglas de origen rígidas ejercer presión política para negociar calendarios prolongados de liberalización de aranceles preferenciales. Mientras tanto, las exclusiones se adoptan en sectores en los cuales aún las reglas de origen más restrictivas carecen de la protección provista por un arancel y consecuentemente fracasa en proveer a mercados cautivos *dawnstream* (Suominen, 2003: 163).

En este trabajo se examinan las funciones, propiedades y papel de las reglas de origen y los criterios para su determinación. Enseguida se describe el sistema de reglas de origen de la Organización Latinoamericana de Integración (ALADI). Luego se examina el Mercado Común del Sur (Mercosur) y sus reglas de origen. A continuación, se define contextualmente el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y sus reglas de origen. Posteriormente, se evalúan los efectos y comparaciones de ambos procesos de integración y, finalmente, se plantean algunas conclusiones.

Funciones y propiedades de las reglas de origen

Existen dos tipos de reglas de origen, las no preferenciales y las preferenciales. Las reglas de origen preferenciales, el eje central de este estudio, determinan los insumos y /o procesos intra-acuerdo que un producto final debe incluir para que sea considerado originario del área del acuerdo preferencial y, por lo tanto, califique para recibir por parte del socio importador el trato arancelario preferencial establecido en virtud del acuerdo comercial suscripto. Esencialmente, las reglas de origen suponen un costo mínimo en el valor del producto final, que debe ser determinado por el acuerdo.

La justificación económica de las reglas de origen preferenciales es impedir la triangulación comercial, es decir, evitar que los productos provenientes de países no firmantes del acuerdo preferencial sean transbordados a través de un socio con aranceles bajos para llegar a otro país con aranceles altos. Las reglas de origen en si mismas son inherentes a los acuerdos preferenciales de comercio, en los que existen diferencias entre los aranceles externos de los países miembros y/o en los que los países miembros desean conservar sus propias políticas arancelarias frente al resto del mundo.

Las reglas de origen se consideran instrumentos de política comercial que pueden servir para compensar los beneficios de la liberación arancelaria. Más aún, las reglas de origen pueden emplearse para beneficiar los vínculos entre las industrias intra-acuerdo frente a aquellos entre los miembros del acuerdo preferencial y el resto del mundo y, de ese modo, proteger indirectamente a los productores de insumos en los países alcanzados por el acuerdo frente a sus rivales externos (Suominem, 2003: 167). En suma, las reglas de origen sirven para ayudar a evitar la triangulación comercial, es decir, el privilegiar el "free riding" de los productores del resto del mundo por sobre el trato preferencial conferido en un Acuerdo Preferencia Comercial (Suominem, 2003: 168).

El papel de las reglas de origen

Los acuerdos comerciales constituyen el medio por el cual los países signatarios se conceden mutuamente diversos tratamientos preferenciales para el intercambio de mercancías. Para lograr una correcta aplicación y funcionamiento de estas preferencias es indispensable disponer de criterios que posibiliten definir el origen de los bienes y que a la vez garanticen que la aplicación de las preferencias negociadas beneficie exclusivamente a las mercancías "originarias" de los países involucrados. Por esta razón los acuerdos comerciales incluyen en su normativa un régimen que estipula las disposiciones y procedimientos para calificar el país de origen.

El intercambio comprende mercancías que pueden ser enteramente obtenidas o elaboradas en el país miembro exportador, así

como otra gama de mercancías que incorporan insumos provenientes de terceros países fuera del ALC. Para este último grupo de mercancías es necesario definir las condiciones, tipo y/o cantidad de insumos importados de terceros países incorporados para que éstas tengan la condición de originarias de la región.

Bajo este objetivo según Garay y Cornejo, los regímenes de origen se sustentan básicamente en el concepto de transformación sustancial, el cual determina el nivel mínimo de procesamiento y las modificaciones que deben experimentar los insumos provenientes de terceros países, para que la mercancía resultante sea calificada como originaria del país exportador integrante del ALC.

En principio, la existencia de normas de origen busca evitar lo que técnicamente se conoce como *deflección del comercio*, fenómeno que consiste en el aprovechamiento de las ventajas conseguidas en el marco de los acuerdos comerciales por parte de mercancías provenientes de terceros países. La *deflección del comercio* se presenta en los ALC cuando existen entre sus países miembros distintos niveles arancelarios respecto a terceros países y esta diferencia es aprovechada para introducir mercancías en el ALC a través del país socio con menos aranceles. La exigencia de un nivel mínimo de *transformación sustancial* busca evitar esta distorsión, limitando el alcance de estas ventajas arancelarias estrictamente a las mercancías que cumplan con los requisitos para la identificación de origen vigentes en el ALC (Garay y Cornejo, 2001: 4).

En los últimos años ha aumentado la importancia de las normas de origen en los procesos de integración debido a la creciente internacionalización de la producción (por ende, al mayor número de países proveedores de insumos utilizados en los procesos productivos), al notorio incremento de acuerdos comerciales instituidos en la década de los años noventa y al carácter estratégico de la desgravación preferencial adoptado en algunos ALC negociados por los países del hemisferio americano en los últimos años (Garay y Cornejo, 2001: 5).

Si una de las causas esbozadas para la configuración de un ALC en lugar de una UA reside en la presencia de diferencias sustanciales

entre países miembros en cuanto a la política arancelaria frente a terceros, es claro que se recurre a las reglas de origen con el fin de posibilitar la coexistencia de tales diferencias arancelarias con una liberalización preferencial del comercio intraregional. (En estas circunstancias), si se decidiera conciliar las diferentes políticas con el propósito de alcanzar un AEC, tendría que acordarse una política intermedia entre políticas “deseables” por cada uno de los socios... no es posible postular a priori un juicio genérico sobre la primicia general de alguna de estas alternativas en términos de bienestar social (Garay y Cornejo, 2001: 5).

Criterios de calificación del origen

Los regímenes de origen asignan a una mercancía la condición de originaria cuando se produce u obtiene enteramente en los países miembros del ALC. En caso de utilizar insumos importados de terceros países, el cumplimiento de los niveles exigidos de *transformación sustancial* se determinan por medio de la aplicación de algunos de los siguientes criterios:

- (1) *Cambio o salto de clasificación arancelaria*. Consiste en el cumplimiento como mínimo en un cierto cambio en la clasificación arancelaria entre la mercancía elaborada y los insumos y materiales foráneos (de terceros países fuera del área integrada) utilizados en su proceso productivo. Por ejemplo, el cambio a nivel de partida arancelaria (esto es, a nivel de los primeros cuatro dígitos del Sistema Armonizado de la clasificación arancelaria) constituye la base para el sistema de normas de origen preferenciales en casos como el de la ALADI.

Entre los principales problemas para la aplicación de este criterio se destaca el relacionado con la ausencia de elementos suficientes y la incapacidad técnica para la determinación de aquellos cambios específicos de clasificación arancelaria que permitan garantizar el cumplimiento de una *transformación sustancial* equivalente en la producción de todas y cada una de las mercancías del universo arancelario. Ello se debe básicamente a que el

salto arancelario no fue diseñado con el propósito de servir como instrumento único para la clasificación de origen de las mercancías, sino para la clasificación de las mercancías según otros criterios de ordenamiento.

- (2) *Valor de contenido nacional o regional incorporado en los países miembros del acuerdo.* Éste es definido como cota máxima para el contenido de insumos y materias primas provenientes de terceros países para que la mercancía elaborada pueda ser considerada como originaria de la zona integrada o, alternativamente, como el porcentaje mínimo de valor agregado regional requerido en su proceso productivo para otorgar a su mercancía el carácter de originaria.
- (3) *Ejecución de determinados procesos técnicos o utilización de ciertos insumos en la actividad productiva.* Este criterio se refiere a la realización de ciertas operaciones técnicas o la utilización de determinados insumos o materias primas en la actividad productiva, como requisito para el otorgamiento de la calificación de origen regional a una mercancía elaborada en la región. Aparte de las dificultades técnicas para disponer de un inventario actualizado y amplio de los procesos de producción disponibles en cada momento – entre razones, en vista de su permanente alteración- su especificación no deja de ser discrecional debido a la ausencia de elementos de clasificación que objetivamente garanticen la equivalencia de grados de transformación en la producción de diferentes mercancías (Garay y Cornejo, 2001: 6-7).

Definiciones de las reglas de origen en la ALADI

En el Tratado de Montevideo se señala que son originarias de la ALADI, en primer lugar, las mercancías elaboradas íntegramente en sus territorios, cuando en su elaboración se utilicen exclusivamente materiales de cualquiera de los países participantes del acuerdo. En segundo lugar, las mercancías comprendidas en los ítem de la NALADISA. En tercer lugar, las mercancías que resulten de operaciones de ensamble o montaje, realizadas en el territorio de un país participante utilizando materiales originarios de los países participan-

tes del acuerdo y de terceros países, cuando el valor CIF puerto de destino o CIF puerto marítimo de los materiales originarios de terceros países no exceda del 50 (cincuenta) por ciento del valor FOB de exportación de tales mercancías. Finalmente, las mercancías que, además de ser elaboradas en su territorio, cumplan con los requisitos específicos establecidos en el Anexo 2 de esta Resolución.

La resolución 252 de la ALADI ordena y consolida las disposiciones vigentes en la ALADI e instituye el régimen general en materia de origen. Su contenido se basa fundamentalmente en la Resolución 78. El ámbito de aplicación de esta nueva resolución comprende los acuerdos regionales y los acuerdos parciales firmados por los países miembros. Si bien algunos de estos últimos pueden tener normas particulares, éstas no difieren sustantivamente del régimen general. Estas normas rigen para los acuerdos de alcance parcial de renegociación del patrimonio histórico, de complementación económica y los acuerdos firmados con otros países o áreas de integración por aparte de países de ALADI al amparo del Artículo 25 del Tratado de Montevideo. La Resolución 252 establece el criterio esencial de calificación de origen, sobre la base de cambio de clasificación regional igual o superior al 50% del valor FOB de la mercancía.

Una exigencia de la resolución 252 reside en la obligatoriedad del certificado de origen mediante un formulario especial, emitido por una entidad pública o privada habilitada por los países miembros. Desafortunadamente, la imprecisión del régimen de la ALADI acerca de la verificación de origen, en particular en lo referente al cumplimiento de los criterios de calificación y de la certificación y administración de las normas de origen, ha obstaculizado su estricta observancia en la práctica (Garay y Cornejo, 2001: 9).

El régimen de origen en el Mercosur

En el ámbito de la integración política, se argumenta que los orígenes del Mercosur estuvieron muy influenciados por la transición democrática –principalmente en Argentina- y esa circunstancia se proyecta incluso hasta tiempos recientes, en los que estudios de opinión muestran que las élites de la región consideran que el proce-

so de integración es fundamental para reforzar la democracia en el bloque (INTAL Carta Mensual, No. 116, marzo 2006).

Desde el punto de vista institucional, el Mercosur es un caso de un ambicioso proceso de integración, pues su meta es crear un mercado común, con una débil estructura institucional, que desde sus orígenes excluyó cualquier forma de supranacionalidad, y en consecuencia, ninguna referencia a los principios de *supremacía de las normas comunitarias y su aplicación directa*. El Mercosur constituye un modelo institucional distinto a la Unión Europea, pues no se caracteriza por tener una densa estructura institucional dotada de un orden legal autónomo. Tampoco es semejante al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Briceño Ruiz, 2003: 297).

¿Qué tipo de Mercosur puede servir al desarrollo económico de los países que lo integran? A juzgar por los documentos y discursos de principios de la década de los años noventa y dejando a un lado las consideraciones de carácter geopolítico, el Mercosur fue concebido como un instrumento para facilitar la integración de los países miembros en la economía del mundo. Dada esa concepción, no se *lo vislumbró como una alternativa a la integración mundial, sino como una estrategia para potenciar el máximo de sus beneficios*. Este “principio fundante” es muy razonable desde la perspectiva económica, pero suele olvidarse en ciertos círculos políticos ¿por qué el Mercosur habría de potenciar al máximo los beneficios de la integración? Los argumentos apuntan en tres direcciones principales; En primer lugar, como lo expresa un destacado teórico, “para superar algunas de las desventajas de ser pequeño” en una economía mundial en la que las economías de escala son moneda corriente, la mancomunidad de estos países podría ofrecer a sus empresas un mercado interno ampliado, lo que las ayudaría a competir con sus contrapartes considerablemente más grandes del mundo desarrollado. Un mercado interno más amplio no sólo contribuiría a aumentar el volumen reproducción de las firmas locales, sino además les permitiría aprender más rápidamente. Lo central aquí es cuanto más se produce en un período determinado, más rápido se aprende y, por consiguiente, uno se torna más competitivo. El segundo tipo de argumento apunta a avanzar hacia el libre comercio más rápidamente de lo que sería

posible en una compleja red de negociaciones multilaterales. Asimismo, este avance tendría costos de ajuste más bajos ya que involucraría menos países y se evitarían los típicos costos de acceso asimétrico de los mercados que genera la liberación unilateral. Por último, se argumenta que al actuar en forma conjunta, los países miembros aumentan su poder de negociación en las negociaciones tanto regionales como multilaterales (Mesquita Moreira, 2003: 201).

El Tratado de Asunción- el instrumento que dio vida al Mercosur- incluyó un programa de liberación comercial según el cual se disminuirían los aranceles en forma lineal, automática y progresiva (Delich, 2006: 5). Este programa avanzó a toda marcha durante el período 1991-1994, a mayor velocidad y con mayor profundidad que en las tres décadas anterior (Bouzas 2001). Sin embargo, pese al objetivo inicial de establecer una zona de libre comercio que estuviera en pleno funcionamiento para el año 2001 (excepto en el caso de Paraguay, cuya incorporación estaba prevista para el año 2006), el Mercosur está lejos de lograr esa meta. Es cierto que existen buenas razones que explican esta situación. Por un lado, el desfasaje del tipo de cambio que se produjo con posterioridad a 1999 es una de esas buenas razones, pero lo central es que el pilar principal que sostiene el acuerdo aún no está firme (Mesquita Moreira, 2003: 204).

Las normas de origen en el Mercosur

Según el *Régimen General de Origen del Acuerdo de Complementación Económica 18*, vigente a partir del 26 de febrero de 2006, serán considerados originarios del MERCOSUR:

- a) los productos totalmente obtenidos:
 - I) Productos del reino vegetal cosechados o recolectados en el territorio de una o más Partes;
 - II) Animales vivos, nacidos y criados en el territorio de una o mas partes;
 - III) Productos obtenidos de animales vivos en el territorio de una o más Partes;

- IV) Mercancías obtenidas de la caza, captura con trampas, pesca realizada en el territorio, o en sus aguas territoriales y zonas económicas exclusivas, de una o más Partes;
- V) Minerales y otros recursos naturales no incluidos en los subpárrafos i) a iv) extraídos u obtenidos en el territorio de una o mas partes. Y se agregan otros rubros más (ver anexos)

No serán considerados originarios los productos resultantes de operaciones o procesos efectuados en el territorio de un Estado Parte, por los cuales adquieran la forma final en que serán comercializados, cuando en esas operaciones o procesos fueran utilizados exclusivamente materiales o insumos no originarios de los Estados Partes y consistan apenas en montajes o ensamblajes, embalajes, fraccionamiento en lotes o volúmenes, selección, clasificación, marcación, composición de surtidos de mercaderías o simples diluciones en agua u otra sustancia que no altere las características del producto como originario, u otras operaciones o procesos equivalentes.

El régimen de origen en el TLCAN

Desde un punto de vista crítico, se puede expresar, según Octavio Paz (1994) que la idea del TLCAN se originó en Estados Unidos, no en Canadá ni en México. Fue esbozada de manera embrionaria en el famoso "Punto 4" de la Doctrina Truman; fue recogida en distintas versiones, por varios presidentes, entre ellos John F. Kennedy y Ronald Reagan. La idea se concretó con George Bush (Padre) en la forma de un tratado de libre comercio y alcanzó su formulación definitiva en el gobierno de William Clinton. Así pues, se trata de un proyecto de varios gobiernos americanos, adoptado por los dos partidos: el republicano y el demócrata. Su finalidad es doble: una económica y otra política. La creación de un gran mercado continental sería el primer paso hacia la construcción de una comunidad de naciones americanas. Visto desde esta perspectiva del TLC se presenta como la iniciación de un gran designio. Su fin no es únicamente económico y ni siquiera político, sino histórico. Es una respuesta

al terrible reto de nuestra época, desgarrada por el renacimiento de feroces nacionalismos (Paz, 1994: 255-256).

El TLCAN puede ayudar a integrar a una pobre nación del Tercer Mundo dentro de una relación de comercio moderno, que podría ser un importante modelo para el resto del mundo, particularmente en el momento cuando muchos países en vías de desarrollo parecen estar derrumbándose hacia la marginalización. El TLCAN también podría ayudar a obtener una base industrial de los tres países más eficiente y competitiva. La promesa de un acuerdo podría ser un importante incentivo para México y el resto de América Latina para consolidar sus políticas económicas orientadas a las exportaciones y reforzar sus democracias (Pastor, 1993: 101).

Desde el punto de vista político institucional, como señala Abboott (1999), el TLCAN es una confederación entre soberanos independientes, cada uno de los cuales mantiene su autonomía sobre el proceso de toma de decisiones, con las limitaciones que les impone el acuerdo. De igual manera, mientras la Corte Europea ha convertido al tratado creador de la CEE/UE en una carta constitucional y ha reclamado el rol de guardián de esa constitución, el TLCAN no pretende servir como una Constitución en el sentido de alterar la distribución de poderes entre las partes (Abbott, 1999: 3). En el TLCAN, en cambio, las instituciones políticas no están facultadas para aplicar la legislación secundaria, excepto en casos muy específicos. No se ha otorgado un poder legislativo a las instituciones del TLCAN. No obstante, el TLCAN puede tener efectos directos en los países miembros (Abbott, 1999: 3).

Las normas de origen en el TLCAN

Con la puesta en vigencia del TLCAN, en enero de 1994 se comenzó a utilizar un nuevo tipo de régimen de reglas de origen caracterizado, entre otros, por los siguientes elementos:

- 1) Es un sistema de *reglas específicas que inclusive puede diferenciarse hasta el nivel de ítem arancelario* y que combina algunos o incluso todos los criterios de calificación de origen ya men-

cionados, existiendo frecuentemente más de una regla alternativa para definir la calificación de una mercancía.

- 2) Aplica el cambio de clasificación arancelaria de un modo más versátil que el resto de los regímenes mencionados. En efecto, *el salto de clasificación no es único para todo el universo arancelario, sino que se lo define según el tipo de mercancía a nivel de capítulo, partida, subpartida e inclusive, en algunos casos, hasta el nivel ítem arancelario (8 dígitos del Sistema Armonizado)*. Los diferentes niveles de apertura arancelaria son usados tanto para definir los cambios de clasificación exigidos como para limitar su alcance al contemplarse la opción de excluir determinados niveles arancelarios de la exigencia principal.
- 3) Utiliza el criterio de contenido regional para alrededor de un tercio de los ítems de los casos ya sea como criterio unitario o más frecuentemente combinado con otro. Establece un mínimo de 50% ó 60% de valor de contenido regional según el método y para su cálculo se emplea el método de costo neto o de valor de transacción.
- 4) Incluye conceptos no utilizados en los regímenes anteriores, como es la cláusula de “mínimis”, la acumulación y el establecimiento de autocertificación por parte de la empresa exportadora (SPG).(1)

Efectos y comparación de las reglas de origen en el Mercosur y el TLCAN

Los resultados indican que la Reglas de origen del TLCAN han ejercido un rol clave para los inversores extranjeros en la estimación de costos de localización de producción en México, y que la IED en México post TLCAN ha fluido en sectores con reglas de origen flexibles. Esto sugiere que la era de inversión del TLCAN en las industrias de bienes intermedios y finales mexicanos ha sido protagonizada por compañías globales, eficientes y competitivas que se dinamizan y benefician de las reglas de origen flexibles (Estevadeordal, López Córdova y Suominen, 2006:1).

Los ejercicios empíricos conducidos a lo largo de la investiga-

ción, expresan Antoni Estevadeordal y otros, sugieren que las inversiones extranjeras en México durante la vigencia del TLCAN, han sido atraídas a sectores con reglas de origen flexibles. Las mismas han sido vistas además, como un imán para atraer industrias globalizadas y competitivas a esa escala. Al ser observadas de esta forma, las reglas de origen son para los autores una buena noticia para México, en la medida que el TLCAN ha pavimentado el camino para la entrada a ese mercado de inversiones globalizadas que buscan crecientes niveles de eficiencia (Estevadeordal, López Córdova y Suominen, 2006:1). Mientras las reglas de origen son flexibles pueden atraer inversiones extranjeras directas en los sectores globalizados (sectores donde los productores *rely* o esperan *to rely* sobre el apoyo de estrategias genuinamente globales). Resultados empíricos indican que las reglas de origen del TLCAN han jugado un papel central en los costos de los activos de los inversionistas extranjeros de la producción dirigida hacia México, y la inversión extranjera directa post TLCAN en México ha fluido en sectores con reglas de origen flexibles. De cualquier forma, también se ha encontrado que las reglas de origen flexibles en las industrias *downstream* alientan la inversión *upstream*. Ambos descubrimientos sugieren que la de inversión del TLCAN en las industrias de bienes intermedios y finales han sido realizadas por firmas eficientes y globalmente competitivas *thriving* sobre reglas de origen flexibles (Estevadeordal, López Córdova y Suominen, 2006:1).

Otros efectos que se apuntan son la ausencia de derechos para las partes domésticas privadas. El TLCAN concede un conjunto de derechos a los inversionistas extranjeros, pero no a los locales. Las compañías nacionales sienten que han perdido tanto las medidas arancelarias que los protegían como su capacidad de operar en el plano de igualdad frente a las compañías extranjeras. Este es otro aspecto contrastante con el Derecho Comunitario Europeo, que permite a los inversionistas nacionales y extranjeros presentar reclamos cuando se hayan violado en los tratados las normas de derecho derivado.

El capítulo 11 del TLCAN representa una nueva modalidad de integración legal, que se propone superar principios establecidos del

Derecho Internacional Público (DIP). En particular, la Cláusula Calvo, según la cual todo reclamante extranjero está obligado a agotar los recursos que les ofrece el Derecho interno, antes de acudir a instancias internacionales de solución de conflictos, es obviado en el TLCAN. La doctrina Calvo fue uno de los aportes de América Latina al DIP.

Se pueden apuntar otros efectos, como los costos administrativos y costos de producción. Las reglas de origen generan altos costos administrativos e incrementan los costos de producción para las partes que las aplican. Ambos tipos de costos –que se analizan por separado a continuación- introducen sesgos proteccionistas que obstaculizan el libre flujo del comercio.

Los costos de producción generados por las reglas de origen emanan de los diversos criterios impuestos por el régimen aplicado. Comienzan a incidir en los flujos comerciales cuando alientan el uso de insumos de un APC a expensas de los provenientes de terceros países aun si estos últimos son más baratos (Estevadeordal y Suominen, 2006: 12-23).

Por último, podemos afirmar que en el caso del TLCAN, la excesiva existencia de maquiladoras producto de la inversión extranjera directa, que han llegado a México desde la vigencia de dicho Tratado, han perjudicado el comercio mexicano (economía nacional), ya que debido a las reglas de origen, estas empresas importan la mayor parte de los insumos de Estados Unidos y no se proveen de las empresas medianas y pequeñas de México, lo que en última instancia favorece a los monopolios extranjeros, y sobre todo, de Estados Unidos.

Comparación

Una diferencia sustancial entre la metodología básica aplicada en régimen del *TLCAN* es su *mayor selectividad, especificidad, y detalle en comparación con la aplicada en los regímenes generales de la ALADI y del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP)*. Una muestra del nivel de detalle y especificidad de este régimen se manifiesta en el Boletín Oficial de México sobre “Reglas de carácter general relativas a la aplicación de las disposiciones aduaneras del Trata-

do de Libre Comercio de América del Norte”, en el que el Título IV concerniente a las reglamentaciones uniformes sobre el origen contiene casi 100 hojas (Garay y Cornejo, 2001: 11). México sobresale, con la celebración de ALC de tipo “nueva generación” con Colombia y Venezuela (bajo el G3), Bolivia, Costa Rica, Chile y Nicaragua, que toman como referencia al régimen de origen del TLCAN. Mercosur con ALC del tipo cercano a la “primera generación” con Bolivia y Chile, que se basan en su régimen de origen (Garay y Cornejo, 2001: 11).

Si el análisis de las diferencias se efectúa a nivel de cada acuerdo de integración, es posible observar que el régimen-polo resultante de los acuerdos firmados por el Mercosur difiere de otros regímenes de origen en la medida en que para el 59% de las partidas sin norma “representativa” se parte espacialmente de otros regímenes en el *uso del criterio de cambio de clasificación arancelaria* y para un 26% de las partidas en el caso del criterio de excepción. Con respecto a los criterios de contenido regional y requisito técnico, las diferencias son relativamente escasas.

Posteriormente, se encuentra que en el régimen del TLCAN existen grados inferiores de disimilitud al apartarse sustancialmente sólo en el 23% y 10% de las partidas sin norma “representativa” en el caso de los criterios de cambio y excepción al cambio, respectivamente ((Garay y Cornejo, 2001: 20).

Conclusiones

Antoni Estevadeordal y Kati Suominen (2005: 26), llegan a las siguientes conclusiones, cuando analizan las reglas de origen en el comercio mundial: es factible que el hemisferio occidental quede dominado por un régimen de origen similar al del TLCAN como consecuencia del frenesí del bilateralismo que embarga a Estados Unidos producto del proceso del ALCA. Quizá los modelos más viables para el protocolo sobre las reglas de origen del ALCA sean el CAFTA, de reciente concreción, y el TLC entre Chile y Estados Unidos, inspirados en el modelo TLCAN.

En resumen, la armonización de las reglas de origen preferenciales al igual que la uniformización encaminada a estable-

cer un modelo de régimen flexible constituye hoy en día el medio más asequible para neutralizar sus potenciales impactos negativos sobre el comercio y la inversión mundiales. Los negociadores de la Ronda Doha deben abordar con decisión el tema de las reglas de origen como un instrumento de política que distorsiona el comercio y las inversiones, y deben hacerlo mediante acciones concretas. Lanzar un proceso de armonización de *jure* de las reglas de origen preferenciales: las reglas de origen relativamente severas que se incluyen en los principales regímenes de origen y las diferencias existentes entre diferentes regímenes presentan escollos políticos innecesarios para la toma de decisiones económicas racionales, lo que limita las oportunidades para que los exportadores operen en múltiples frentes comerciales en forma simultánea y obstruye el acceso de los consumidores a los mejores productos con los precios más bajos (Estevadeordal y Suominen, 2005: 31). El énfasis puesto en el desarrollo y la atención multilateral sin precedentes dirigidos hacia las reglas de origen constituyen un importante incentivo para que los negociadores de la Ronda de Doha aborden el tema de las distorsiones provocadas por éstas. Los negociadores deberían considerar estas reglas como un instrumento político que distorsiona el comercio y las inversiones y avanzar con decisión hacia la culminación del proceso de armonización de las reglas de origen no preferenciales, tomando como modelo la prescripción acerca de armonizar las reglas de origen preferenciales. Si se la combina con la reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias, la armonización mejorará de manera sustancial las perspectivas de los países en desarrollo en el sistema mundial de comercio (Estevadeordal y Suominen, 2005: 31).

Podría parecer demasiado ortodoxa y conservadora la siguiente conclusión tanto para el Mercosur como para el TLCAN, pero, si bien los aranceles sobre las importaciones han sido el principal instrumento para regular el comercio, la protección se puede ejercer de varias maneras. La idea es elevar el precio de los productos importados o reducir los costes de producción de las industrias competidoras locales. Los aranceles son fáciles de administrar y pueden generar sustanciales ingresos para el Estado. Por este motivo tantas na-

ciones los han utilizado, hoy y en el pasado, como la principal barrera de protección (Batra, 1994. 192-193).

Notas

- 1 Mínimis es una cláusula mediante la cual se permite clasificar como originaria una mercancía para la cual el valor de materias primas no originarias que incumplen el requisito de cambio de clasificación arancelaria no exceda un determinado porcentaje de valor de la mercancía (Garay y Cornejo, 2001: 11).

Referencias

Abbott, Frederick M. (1999) *The North American Integration Regime and its implications for the World Trading System*. Harvard Law School, Jean Monnet Chair.

Batra, Ravi (1994) *El Mito del Libre Comercio. Una nueva propuesta audaz y provocadora para el futuro de la economía mundial*. Buenos Aires, Edit. Vergara.

Bouzas, Roberto y Soltz, Hernan (2002) *Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos: el caso de MERCOSUR*. Arbeitspapier 1, August. Hamburg, Institut für Iberoamerika-Kunde.

Briceño Ruiz, José (2003) *Las teorías de la Integración Regional*. Mérida, Venezuela, Universidad de Los Andes, Ediciones Vicerrectorado Académico.

Delich, Valentina (2006) El Intercambio comercial y la solución de controversias en América del Sur. Preocupaciones y desafíos en el camino hacia el ALCA. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) BID, N° 25 julio-diciembre.

Estevadeordal, Antoni y Suominen, Kati (2005) *Las reglas de origen en el sistema mundial de comercio: propuestas en materia de armonización multilateral*. Buenos Aires, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) BID, No. 23, julio-diciembre.

Estevadeordal, Antoni, López Córdova, José Ernesto y Suominen., Kati (2006). *How do Rules of Origin Affect Investment Flows? Some Hypotheses and the*

Case of Mexico. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe. Documentos de Trabajo de 2006 y Carta Mensual N° 124, noviembre.

Garay S, Louis J. y Cornejo, Rafael (2001) *Metodología para el análisis de regímenes de origen. Aplicación en el caso de Argentina.* Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Integración y Programas Regionales. Documento de Trabajo N° 8, agosto.

Helfer, Laurence R. (2000) "Do the lesson of EU Legal Integration Travel?". *European Community Studies Association Review*, vol. 13, N° 1, winter, pp. 2-6.

INTAL Carta Mensual (2006) "A quince años del MERCOSUR: evaluación y perspectivas", No. 116, marzo.

Mesquita Moreira, Mauricio (2003) "El Mercosur que tiene sentido". *Integración y Comercio*, INTAL, N° 19, julio-diciembre, pp. 201-207.

Pastor, Robert A. (1993) "The regional and global implications of TLCAN". En Robert A. Pastor. *Integration with Mexico. Options for U.S. policy.* New York, The Twentieth Century Fund Press,

Paz, Octavio (1994) "El TLC: ¿Siembra de tempestades?". En Carlos Arriola (compilador). *Testimonios sobre el TLC.* México, Miguel Angel Porrúa, Grupo editorial.

SECOFI (1993) *Reglas de origen del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.* México, texto oficial de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) de México.

Steve, Louthan (2001) "A Brave New Lochner Era? The Constitutionality of NAFTA chapter 11", *Vanderbilt Journal of Transnacional Law*, no. 15, November.

Suominen, Kati (2003) *Liberalización selectiva en respuesta a la globalización: Las reglas de origen como factores determinantes de las disposiciones sobre acceso a los mercados en los Acuerdos Preferenciales de Comercio.* INTAL, no. 19, julio-diciembre.