

# Análisis comparativo de los regímenes de origen de la Alianza del Pacífico y el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico

Rodrigo Contreras



NACIONES UNIDAS

CEPAL

# Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

 [www.cepal.org/es/publications](http://www.cepal.org/es/publications)

 [www.cepal.org/apps](http://www.cepal.org/apps)

SERIE

COMERCIO INTERNACIONAL

163

# Análisis comparativo de los regímenes de origen de la Alianza del Pacífico y el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico

Rodrigo Contreras



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Este documento fue preparado por Rodrigo Contreras, Consultor de la División de Comercio Internacional e Integración de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Se agradecen los comentarios de Sebastián Herreros a una versión anterior de este trabajo.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas  
ISSN: 1680-872X (versión electrónica)  
ISSN: 1680-869X (versión impresa)  
LC/TS.2021/53  
Distribución: L  
Copyright © Naciones Unidas, 2021  
Todos los derechos reservados  
Impreso en Naciones Unidas, Santiago  
S.21-00246

Esta publicación debe citarse como: R. Contreras, "Análisis comparativo de los regímenes de origen de la Alianza del Pacífico y el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico", *serie Comercio Internacional*, N° 163 (LC/TS.2021/53), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

# Índice

Resumen .....	5
Introducción .....	7
<b>I. Evaluación de las normas específicas por producto .....</b>	<b>11</b>
A. Metodología empleada .....	11
B. Análisis de las normas por producto .....	15
1. Evaluación del grado de dificultad promedio por sector.....	15
2. Evaluación de la diferencia de dificultad de las normas para todo el universo arancelario .....	17
C. Posibles efectos por país de la dificultad de las normas de origen del PAP respecto del CPTPP .....	23
D. Posibles efectos por país de la dificultad de las normas de origen del CPTPP respecto del PAP .....	24
<b>II. Evaluación de los capítulos de reglas de origen y procedimientos aduaneros .....</b>	<b>27</b>
A. Tratamiento de materiales recuperados utilizados en la producción de una mercancía remanufacturada .....	27
B. Operaciones mínimas.....	28
C. Certificación de origen .....	28
D. Acumulación .....	30
E. <i>De minimis</i> .....	30
F. Valor de contenido regional .....	31
G. Obligaciones relativas a las exportaciones.....	33
H. Obligaciones relativas a las importaciones .....	33
I. Excepciones .....	34
J. Tránsito y transbordo .....	34

K.	Reembolsos y solicitudes de tratamiento arancelario preferencial después de la importación .....	34
<b>III.</b>	<b>Conclusiones</b> .....	37
	Bibliografía.....	41
	Serie Comercio Internacional: números publicados .....	42
<b>Cuadros</b>		
Cuadro 1	Jerarquía de los niveles de exigencia de los distintos criterios de calificación de origen .....	12
Cuadro 2	Variantes incluidas en los criterios de calificación de origen.....	13
Cuadro 3	Categorización de los distintos niveles de exigencia de las reglas de origen entre el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico y el Protocolo de la Alianza del Pacífico .....	14
Cuadro 4	Ejemplos de normas de origen por producto parametrizadas .....	14
Cuadro 5	Grado de afectación por país y sector productivo de las normas de origen exigentes en el PAP respecto del CPTPP .....	23
Cuadro 6	Grado de afectación por país y sector productivo de las normas de origen más exigentes en el CPTPP respecto del PAP .....	25
<b>Gráficos</b>		
Gráfico 1	CPTPP, Protocolo de la Alianza del Pacífico (PAP) y acuerdo Colombia-Perú .....	16
Gráfico 2	CPTPP y Protocolo de la Alianza del Pacífico.....	18
Gráfico 3	Comparación del grado de dificultad de las normas de origen del CPTPP respecto de las del Protocolo de la Alianza del Pacífico.....	18
Gráfico 4	Grado de dificultad de las normas de origen del CPTPP respecto de las del PAP .....	20
Gráfico 5	Grado de dificultad de las normas de origen del PAP respecto de las del CPTPP, ponderada según las exportaciones de los países de la AP .....	21
Gráfico 6	Grado de dificultad de las normas de origen del CPTPP respecto de las del PAP ponderada según las exportaciones de los países del CPTPP .....	22

## Resumen

En este documento se realiza un análisis comparativo de los regímenes de origen (disciplinas y normas por producto) del Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP) y el Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico (PAP), de manera de establecer cuál de estos dos acuerdos presenta un régimen más exigente. Al respecto, cabe notar que una norma de origen que no sea consistente con la realidad productiva del país exportador no permitirá el acceso de sus productos al país de destino bajo las preferencias de un acuerdo. Por lo tanto, un factor clave para el aprovechamiento de los acuerdos comerciales es la forma en que fueron negociadas sus normas de origen, y el nivel de exigencia resultante.

La metodología empleada para la comparación de las normas por producto consiste en establecer una jerarquía de niveles de exigencia entre los distintos criterios de origen, para luego contrastar las normas de cada acuerdo en función de dicha jerarquía. Este análisis se basa también en la experiencia del autor en la negociación y administración de normas de origen.

El análisis comparativo de ambos acuerdos incorpora la oferta exportadora de cada uno de los bloques comerciales, de manera de confrontar la complejidad de las normas con su capacidad productiva y saber de qué manera va a afectar el bloque. Por último, se hace un análisis de la dificultad de las normas a nivel de país, dado que los efectos pueden variar entre los países integrantes de un bloque comercial.

Los resultados arrojan que, en general, el PAP tiende a contener normas por producto más complejas que las del CPTPP. Esto llama a la reflexión sobre la correspondencia que debiera existir entre las normas de origen y la estructura productiva de los países, para maximizar los beneficios y minimizar los costos asociados a dichas normas.



## Introducción

Las normas de origen se establecen para asignar el origen a un producto elaborado en los países integrantes de un acuerdo comercial, a partir de materiales o insumos de múltiples procedencias. En un contexto de producción desagregada geográficamente, el objetivo de dichas normas es fijar un límite para la integración de componentes de países que no son partes del acuerdo, y su cumplimiento es un requisito obligatorio para poder acceder a las preferencias arancelarias negociadas. Un régimen de origen está compuesto por las normas específicas por producto y por diversos artículos que regulan materias relacionadas con dichas normas, tales como los relativos a la fórmula de cálculo del valor de contenido regional, acumulación de origen, de minimis, tránsito y transbordo y certificación de origen, entre otros.

El entendimiento de las reglas de origen históricamente ha sido muy difícil, no sólo para los usuarios, sino también para las autoridades y los organismos multilaterales. De hecho, la Organización Mundial de Aduanas (OMA) estableció el comité técnico de armonización de las normas de origen, por mandato de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que empezó a negociar en 1995 y finalizó en el año 2000. Aun así, sólo se pudieron armonizar las normas de origen no preferenciales<sup>1,2</sup>.

*"Todos los países admiten que la armonización de las normas de origen —es decir, el establecimiento de normas de origen que apliquen a todos los países y que sean las mismas sea cual fuere el objetivo de su aplicación— facilitaría las corrientes de comercio internacional. De hecho, una mala utilización de las normas de origen puede convertirlas en un instrumento de política comercial per se en vez de ser un simple mecanismo auxiliar de un instrumento de política comercial"*<sup>3</sup>.

En el marco de los acuerdos de la OMC y la OMA se tuvo mucho interés en avanzar en la armonización de las normas de origen preferenciales; sin embargo, ni siquiera fue posible alcanzar un acuerdo sobre el objetivo de las negociaciones. Ello se relaciona con el carácter subjetivo que tiene el establecimiento de estas

---

<sup>1</sup> Acuerdo sobre Normas de Origen de la OMC, Textos Jurídicos Resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales.

<sup>2</sup> Estas son aplicables a los derechos antidumping y medidas de salvaguardias, aplicación del trato de Nación Más Favorecida, estadísticas, prescripciones en materia de etiquetado y marcado, y para efectos de la contratación pública.

<sup>3</sup> OMC, «Información técnica sobre las normas de origen», [en línea] [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/roi\\_s/roi\\_info\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/roi_s/roi_info_s.htm).

normas y su relación directa con las estructuras productivas de los países involucrados en los acuerdos preferenciales. En efecto, no siempre los países buscan el mismo objetivo con este tipo de normas. Por ende, nunca habrá un régimen óptimo para todos los países y todos los acuerdos, sino más bien dependerá de la negociación y de las condiciones de producción de los países participantes.

Otra pregunta importante, que tampoco tiene una respuesta única, es cuál es la función de las reglas de origen. En términos teóricos, estas existen exclusivamente para condicionar el otorgamiento de las preferencias arancelarias sólo a productos que hayan sufrido una transformación importante en los países integrantes de cada acuerdo. No obstante, en términos prácticos, existe la presunción de que las reglas de origen también se utilizan como instrumento de política comercial (al igual que los aranceles), para forzar a las empresas a producir con insumos de los países integrantes de un determinado acuerdo, independientemente de la mayor o menor eficiencia que esto signifique.

En el ámbito de las políticas del desarrollo, es legítimo inducir éste a través de medidas temporales de protección a las industrias nacionales. Sin embargo, podría ser contradictorio orientarse hacia el libre comercio a través de las rebajas arancelarias, mientras se fuerza a través de las reglas de origen a desviar comercio a partir del condicionamiento de la adquisición de insumos, partes y piezas que de otra manera se adquirirían en un tercer mercado.

La UNCTAD, en una publicación reciente sobre las características que debiera tener el régimen de origen del Área de Libre Comercio Continental Africana, ilustra el claro vínculo existente entre las capacidades productivas de los países miembros de un acuerdo comercial y el grado de exigencia de su régimen de origen: *"Desarrollar las capacidades productivas industriales y la competitividad lleva tiempo. Por lo tanto, a corto plazo, las reglas de origen que son demasiado restrictivas (es decir, que requieren que una gran parte de los insumos se obtengan de un área comercial regional o imponen varias etapas de transformación para permitir que los países miembros califiquen para aranceles reducidos) pueden desalentar el comercio regional o crear una desviación del comercio, es decir, desviar el comercio desde proveedores menos costosos de fuera de un área comercial regional hacia suministros más costosos dentro de ella"* (UNCTAD 2019, p28)<sup>4</sup>.

Sin perjuicio de las consideraciones anteriores, hay diversas formas de evaluar los regímenes de origen, tales como:

- Comparación de la exigencia de las normas por productos o por sectores productivos: Hay normas que evidentemente son más difíciles de cumplir que otras, dado que limitan más la integración de materiales que provengan de fuera de los países firmantes del acuerdo. Esto resulta complejo en un contexto de fragmentación de las cadenas productivas.
- Grado de complejidad de las normas: Hay normas que se basan en criterios estándar y otras que crean requisitos específicos o combinan requisitos y restricciones. Estas condiciones dificultan su comprensión y por ello su cumplimiento. Siempre ha habido una dualidad entre la especificidad de las normas, dada por las características productivas de los países signatarios, y la facilidad para aplicarlas. Por lo tanto, podemos decir que mientras más específica la norma, más compleja puede ser su aplicación. También se puede dar la situación de que, por agregar opciones de cumplimiento para la calificación de las normas de origen, se agreguen nuevos criterios o fórmulas de cálculo que compliquen aún más su comprensión por parte de los usuarios.
- Estudio de las disciplinas que rigen el cumplimiento de las normas por producto: Éstas se encuentran en el texto del capítulo de normas de origen y abordan, por ejemplo, las fórmulas mediante las cuales se calculará el valor de contenido regional o las limitaciones y requisitos para el tránsito o transbordo o la acumulación de origen.

---

<sup>4</sup> Texto original en inglés. La traducción es del autor.

En este documento se realiza un análisis comparativo de los regímenes de origen del Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP, por su sigla en inglés)<sup>5</sup> y del Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico (PAP)<sup>6</sup>. El CPTPP ha sido presentado como uno de los acuerdos comerciales más modernos y ambiciosos vigentes a nivel mundial. Por su parte, y de modo similar, el PAP es considerado uno de los acuerdos más modernos y ambiciosos suscritos entre países de América Latina. Ambos son acuerdos de tipo plurilateral, es decir, que agrupan a más de dos países. Un argumento que se ocupa en favor de este tipo de acuerdos es que, debido a su membrecía más amplia que los acuerdos bilaterales, pueden facilitar la posterior convergencia hacia acuerdos de tipo multilateral. Asimismo, se postula que representan un esfuerzo por abordar el fenómeno del denominado "*spaghetti bowl*"<sup>7</sup>. Otra semejanza entre ambos acuerdos es que fueron negociados de manera casi simultánea<sup>8</sup> y casi por los mismos países latinoamericanos, dado que Colombia es el único miembro de la Alianza del Pacífico que no es parte del CPTPP. Por lo tanto, analizar la consistencia entre las normas de ambos acuerdos resulta particularmente relevante.

Quizás la diferencia más importante entre ambos acuerdos es el grado de desarrollo de las economías involucradas. Mientras que la AP está integrada solo por países en desarrollo (todos ellos latinoamericanos), el CPTPP incluye también países desarrollados como Japón, Canadá y Australia, cuyas economías exhiben un mayor grado de industrialización e intensidad de conocimiento. Tampoco se debe ignorar que Estados Unidos, la primera economía del mundo, participó y plasmó sus intereses en esta negociación, sin perjuicio de haberse retirado luego de la firma del acuerdo original (TPP-12). El grado de desarrollo productivo o integración vertical de los países participantes en un acuerdo es relevante a la hora de diseñar las reglas de origen, dado que cuando hay países con un alto grado de industrialización, suelen establecerse reglas más exigentes que las que les son funcionales a un país que debe importar gran parte de los componentes que requiere para producir.

El resto de este documento se estructura de la siguiente forma. A continuación, en la sección I se analizan las normas específicas por producto de cada acuerdo, mientras que en la sección II se comparan las disciplinas sobre origen. En la sección III se presentan algunas conclusiones.

---

<sup>5</sup> Los miembros del CPTPP, también conocido como TPP-11, son Australia, Brunéi Darussalam, Canadá, Chile, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam. El acuerdo fue firmado en marzo de 2018 y entró en vigor el 30 de diciembre de ese mismo año. Al momento de escribir este documento, no había sido ratificado aún por Chile y Perú.

<sup>6</sup> Los miembros de la Alianza del Pacífico son Chile, Colombia, México y Perú. El PAP fue suscrito en febrero de 2014 y entró en vigor en mayo de 2016.

<sup>7</sup> Proliferación de acuerdos comerciales con distintas normas que muchas veces se superponen o incluso pueden contraponerse entre sí.

<sup>8</sup> La negociación del PAP coincidió en algunos años con la del acuerdo predecesor del CPTPP, el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP), suscrito en febrero de 2016.



## I. Evaluación de las normas específicas por producto

### A. Metodología empleada

En el caso de los dos acuerdos analizados, se puede señalar que sus normas de origen son de última generación, es decir, reglas detalladas por producto y que varían en sus grados de exigencia. Los criterios de clasificación empleados en el CPTPP y el PAP ya existían antes de la negociación de ambos acuerdos, salvo excepciones menores. En cuanto a sus disciplinas sobre origen, estas son variaciones de las habituales en los acuerdos de libre comercio previos.

En los acuerdos plurilaterales como el CPTPP y el PAP, las disciplinas que se pueden encontrar son en general las mismas que se encuentran en los acuerdos bilaterales. Sin embargo, el tratamiento se vuelve mucho más complejo en el caso de la cláusula de acumulación de origen. La complejidad para desarrollar un sistema de acumulación proviene de dos áreas: la triangulación que teóricamente podría producirse cuando hay distintos aranceles aplicados a las materias primas entre los países involucrados, y la determinación del grado de exigencia para el cumplimiento de la regla de origen. Esto, dado que, al intervenir más de dos países, habría más fuentes de abastecimiento dentro de los países y por tanto menor necesidad de comprar en el extranjero.

El presente estudio comienza con un análisis comparativo del grado de exigencia de las normas por producto entre el CPTPP y PAP, distinguiéndose cuatro niveles: Menos, Igual, Más y Muy exigente. La metodología empleada para la comparación de las normas por producto fue desarrollada inicialmente por Garay y Cornejo (2001) y consiste en establecer una jerarquía de niveles de exigencia entre los distintos criterios de origen<sup>9</sup>. Asimismo, el análisis se basa en la experiencia del autor en la negociación y administración de normas de origen<sup>10</sup>. El análisis que se realizará será para cada uno de los acuerdos y no por países, dado que lo que se busca estudiar es la diferencia entre ambos regímenes

---

<sup>9</sup> Esteveordal (2000) y Harris (2007) han desarrollado metodologías similares.

<sup>10</sup> El autor fue negociador de acceso a mercados y Director Bilateral y Multilateral de la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales de Chile por más de 18 años.

de origen y no su efecto particular en cada país. Cabe precisar asimismo que no se pretende evaluar la pertinencia de las reglas negociadas, sino sólo medir comparativamente la dificultad de las normas para los mismos productos en los dos acuerdos.

En base a los criterios de clasificación arancelaria que se detallan en el cuadro 1, es posible ordenar el grado de dificultad de las distintas exigencias para cumplir las normas, dado que objetivamente es posible jerarquizar la mayoría de éstas. Por ejemplo, un requisito de cambio de capítulo es considerado más exigente que una regla de valor de contenido regional. La jerarquía de la dificultad de los criterios de calificación empleada en esta sección se organiza desde el más al menos exigente, de acuerdo con lo establecido en el cuadro 1. El estudio de la dificultad de las normas también se ve afectado por variantes que pueda tener cada criterio y que afectan la facilidad para su cumplimiento, tales como las detalladas en el cuadro 2.

Es importante hacer una precisión sobre este sistema de evaluación, respecto a que puede haber casos de ciertas normas diferentes que pueden ser equivalentes en términos del grado de dificultad en su cumplimiento. Por ejemplo, dadas las formas de producción de un determinado producto y la organización del sistema armonizado de clasificación arancelaria, un cambio de capítulo podría ser equivalente a un cambio de partida, ya que podría no ser factible producir a partir de materiales que estén en otra partida (4 primeros dígitos del código de clasificación). Sin embargo, no se aborda aquí este problema, dado que las aproximadamente 6.300 subpartidas del sistema armonizado de clasificación de productos corresponden a millones de productos, cada uno con distintas formas de ser producido, lo que lo hace imposible de incorporar en el estudio.

**Cuadro 1**  
**Jerarquía de los niveles de exigencia de los distintos criterios de calificación de origen**

Criterio	Abreviación	Comentario
Requisito productivo (requisito específico)	RESP	Es el requisito más estricto, ya que se centra en una exigencia particular del proceso productivo, sin importar los cambios de clasificación arancelaria o los valores de contenido regional que pueda cumplir.
Cambio de Capítulo	CC	Es la exigencia más alta en términos de cambios de clasificación arancelaria (cambio a nivel de los dos primeros dígitos del sistema armonizado de clasificación).
Cambio de Partida	CP	Es el grado de exigencia siguiente al cambio de capítulo en términos de cambios de clasificación arancelaria (cambio a nivel de los cuatro primeros dígitos del sistema armonizado de clasificación).
Valor de Contenido Regional (VCR) entre 40% - 50% (Build Down)	40%, 50%	Consiste en el cálculo del VCR en porcentaje, deduciendo del valor de transacción del bien final, los costos de los insumos no originarios. Históricamente se ha considerado que un requisito de VCR de 50% es equivalente, en términos de dificultad de cumplimiento, a una exigencia de cambio de partida.
Cambio de Sub Partida	CSP	Es una exigencia de cambio de clasificación arancelaria menor al Cambio de Partida, dado que se pueden utilizar materiales provenientes de subpartidas que estén dentro de la misma partida del producto a exportar (cambio a nivel de los seis primeros dígitos del sistema armonizado de clasificación).
Valor de Contenido Regional (VCR) entre 15% - 35% (Build Down)	15%, 35%	Consiste en el cálculo del VCR en porcentaje, deduciendo del valor de transacción del bien final, los costos de los insumos no originarios. Se puede considerar que un requisito de VCR de entre 15% y 35% es equivalente al de Cambio de Sub Partida, siguiendo el mismo patrón histórico que ha considerado que el requisito de CP es equivalente a una exigencia de VCR de 50%.
Cambio de fracción arancelaria	CEX	Es el cambio de clasificación menos exigente, dado que permite materiales o insumos no originarios provenientes de una fracción arancelaria, incluso, de la misma subpartida del producto a exportar.

Fuente: Elaboración propia del autor.

**Cuadro 2**  
**Variantes incluidas en los criterios de calificación de origen**

Variante	Abreviación	Comentario
Excepto	EXCP	Al criterio que se le aplique lo hace aún más restrictivo, ya que prohíbe que los materiales provengan de ciertas clasificaciones arancelarias.
Y	y	Al criterio que le antecede le agrega otro requisito adicional, lo que lo hace más exigente que si se presentara el criterio inicial solo.
O	o	Este es un criterio flexibilizador, ya que a la norma primaria le agrega otra norma que puede ser cumplida alternativamente.
Aplicación de una norma sólo a una parte de la clasificación	Ex	Muchas veces la norma aplica no a toda la clasificación que la contiene, sino a una parte específica de ésta, la que se individualiza como "Ex" y la descripción del producto.
Valor de Contenido Regional en Peso	VCR_P	En ocasiones particulares, los valores de contenido regional no se calculan en su representación monetaria, sino en términos del peso del producto. Este requisito es más exigente que si se exige en valor.
Valor de Contenido Regional (Build Down)	VCR_R	Es la fórmula más simple de cálculo del Valor de Contenido Regional, donde, para calcular el VCR, al valor FOB del producto final, sólo se le extrae el valor de los insumos no originarios en valor CIF.  Cuando se presenta en forma alternativa una norma de Cambio de Partida y de VCR (Build Down), siempre se ha considerado más fácil para calificar como originario utilizar el cálculo de VCR.
Costo Neto o (Build Up)	VCR_CN	Es el cálculo del VCR a partir de la suma de los materiales originarios, en contraposición al cálculo tradicional que se hace extrayendo los materiales no originarios del valor final del producto. Es considerado más exigente que el cálculo tradicional (Build Down) <sup>a</sup> .
Valor Focalizado	VCR_F	Esta es una variante en el cálculo del Valor de Contenido Regional, que se crea en el CPTPP, la cual permite elaborar mercancías a partir de ciertos productos específicos siempre y cuando cumplan con un Valor de Contenido Regional, mucho más alto que las exigencias de Build Up y Build Down, para el mismo producto.

Fuente: Elaboración propia del autor.

<sup>a</sup>Esta afirmación se basa en que no existe la posibilidad de considerar elementos intangibles (como gastos generales, transporte o ganancias) en el valor de contenido regional. Esto sí se puede hacer en la fórmula tradicional.

Las normas exigidas para cada producto son habitualmente una combinación de los criterios de clasificación junto con las variantes antes descritas. En este contexto, la determinación respecto a la forma de evaluar una norma compleja es que se deben evaluar todos los requisitos exigidos en su conjunto. Así, por ejemplo, una norma de "Cambio de Capítulo y Valor de Contenido Regional" es mucho más exigente que si se pide sólo "Cambio de Capítulo", o "Cambio de Capítulo o Valor de Contenido Regional", que sería la norma menos exigente de las tres.

Para captar la magnitud de las diferencias en el grado de dificultad de las distintas normas, el método que se desarrolló es ordenar las distintas reglas en una escala donde los "criterios" están organizados a nivel de centenas y las "variantes" dentro de los criterios a nivel de decenas (véase el cuadro 3). De esta manera, se puede distinguir las normas levemente distintas de las que son notoriamente más exigentes. Luego se asignó el código correspondiente a cada subpartida en cada acuerdo, como muestra el ejemplo contenido en el cuadro 4.

**Cuadro 3**  
**Categorización de los distintos niveles de exigencia de las reglas de origen entre el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico y el Protocolo de la Alianza del Pacífico**

Criterios	Normas	Índice
RESP	Requisito Especifico.	700
CC	Cambio de Capitulo.	600
CP	Cambio de Partida.	505
	CP EXCP	504
	CR y 50% Peso	503
	CP	502
	CP o 50%	501
		500
VCR A	Valor de Contenido Regional -> 35 %	400
CSP	Cambio de Subpartida.	300
VCR B	Valor de Contenido Regional 34 % ->	200
CEX	Cambio de ítem arancelario	100

Orden de las variantes dentro de los criterios.	
EXCP	Es el nivel más exigente dado que prohíbe ciertos productos.
Y	Es exigente dado que pide dos condiciones, pero menos que excepto que establece prohibiciones.
CP	El criterio sólo es menos exigente que si va con un "y".
O	Es más flexible que el criterio sólo, dado que otorga una alternativa de cumplimiento.

Fuente: Elaboración propia del autor.

**Cuadro 4**  
**Ejemplos de normas de origen por producto parametrizadas**

Código	Descripción	TPP N	Alianza N	CPTPP	Alianza
030392	Aletas de tiburón	CC	CC	634	634
030399	Cabezas, colas, vejigas natatorias y demás despojos comestibles de pescado, congelado (excepto ...	CC	CC	634	634
030410	Filetes y demás carne de pescado, incl. picada, frescos o refrigerados	CC	CC	634	634
030411	Filetes y demás carne de pescado (incluso picada), frescos, refrigerados o congelados : Frescos ...	CC	CC	634	634
030412	Filetes y demás carne de pescado (incluso picada), frescos, refrigerados o congelados : Frescos ...	CP	CC	536	634
030419	Filetes y demás carne de pescado (incluso picada), frescos, refrigerados o congelados : Frescos ...	CP	CC	536	634
030420	Filetes congelados	CP	CC	536	634
030421	Filetes y demás carne de pescado (incluso picada), frescos, refrigerados o congelados : Filetes ...	CC	CC	634	634
030422	Filetes y demás carne de pescado (incluso picada), frescos, refrigerados o congelados : Filetes ...	CP	CC	536	634
030429	Filetes y demás carne de pescado (incluso picada), frescos, refrigerados o congelados : Filetes ...	EX CC o EX CP	CC	618	634
030431	Filetes frescos o refrigerados de tilapia "Oreochromis spp."	EX CC o EX CP	CC	618	634
030432	Filetes frescos o refrigerados de bagre "Pangasius spp. Silurus spp. Clarias spp. Ictalurus ...	EX CC o EX CP	CC	618	634
030433	Filetes frescos o refrigerados de perca del Nilo "Lates niloticus"	EX CC o EX CP	CC	618	634
030439	Filetes frescos o refrigerados de la carpa "Cyprinus carpio, Carassius carassius, Ctenopharyngodon ...	EX CC o EX CP	CC	618	634
030441	Filetes de salmones del Pacífico "Oncorhynchus nerka", "Oncorhynchus gorbuscha",	EX CC o EX CP	CC	618	634
030442	Filetes frescos o refrigerados de truchas "Salmo trutta, Oncorhynchus mykiss, Oncorhynchus ...	EX CC o EX CP	CC	618	634
030443	Filetes frescos o refrigerados de pescados planos "Pleuronectidae, Bótidios, Cynoglosidos, Soleidae, ...	EX CC o EX CP	CC	618	634
030444	Filetes frescos o refrigerados de pescados de las familias Bregmacerotidae, Eulichthyidae, ...	EX CC o EX CP	CC	618	634
030445	Filetes de emperador "Xiphias gladius", frescos o refrigerados	EX CC o EX CP	CC	618	634
030446	Filetes de peces dentados "Dissostichus spp.), frescos o refrigerados	EX CC o EX CP	CC	618	634

Fuente: Elaboración propia del autor.

Que un producto tenga una norma “menos exigente” en el CPTPP respecto del PAP significa que, a igualdad de otras condiciones, es más fácil cumplir la norma específica incluida en el anexo 3 del CPTPP. Por el contrario, si la norma para un producto se categoriza como “más exigente” significa que, si bien tienen el mismo criterio de origen entre el anexo del CPTPP y el del PAP, existen variantes dentro del criterio que hacen que la norma sea más exigente en el CPTPP, a igualdad de condiciones.

La tercera categoría que se puede establecer es “muy exigente”. Esta significa que la norma del CPTPP es claramente más compleja, producto de la exigencia de un criterio más difícil de cumplir que el solicitado en la Alianza del Pacífico, a igualdad de otras condiciones. Finalmente, si la norma para un producto es categorizada como “igual de exigente”, significa que la norma exigida en el PAP y en el CPTPP es la misma. Por lo tanto, desde el punto de vista de las normas de origen, sería indiferente ocupar uno u otro acuerdo.

Al estar construidas las bases de datos a nivel de subpartidas, esto permite identificar las diferencias en la exigencia de las normas de origen a nivel de subpartidas, partidas, capítulos o según sector productivo, por cada uno de los acuerdos. Todas las evaluaciones se hicieron a nivel de subpartidas, ya que es el máximo nivel de detalle que habitualmente se utiliza al negociar las normas de origen. No se puede hacer un análisis a nivel de productos, ya que éstos son infinitos y las normas sólo se llegan a negociar a nivel de subpartida.

## **B. Análisis de las normas por producto**

### **1. Evaluación del grado de dificultad promedio por sector**

Se ha estimado necesario hacer una ponderación de los índices de manera de poder evaluar individualmente por cada acuerdo el grado de dificultad promedio en cada sector, antes de entrar al análisis de los grados de dificultad comparada. Adicionalmente, se agregó un acuerdo “de tipo ALADI”, el suscrito entre Colombia y Perú en 1993, de manera de poder comparar al menos dos generaciones de acuerdos. Un acuerdo de tipo ALADI es uno cuyo régimen de origen se ajusta a lo dispuesto en la Resolución 252 de la Asociación Latinoamericana de Integración, que establece el régimen general de origen aplicable a todos los acuerdos suscritos en el marco de dicho organismo<sup>11</sup>. Su principal característica es su simplicidad, ya que establece una norma común para todos los productos, que es el Cambio de Partida o Valor de Contenido Regional (con ciertas excepciones). Al calcular el promedio de dificultad para todo el universo arancelario, el PAP tiene el promedio más alto, seguido del CPTPP. El acuerdo menos exigente es aquel entre Perú y Colombia (ver gráfico 1).

---

<sup>11</sup> ALADI/CR/Resolución 252, Agosto 1990. [http://www2.aladi.org/nsfaladi/Juridica.nsf/vresolucionescomite/D207FACADE7AF87B032567CC0055F7F\\$FILE/252.pdf](http://www2.aladi.org/nsfaladi/Juridica.nsf/vresolucionescomite/D207FACADE7AF87B032567CC0055F7F$FILE/252.pdf).

**Gráfico 1**  
**CPTPP, Protocolo de la Alianza del Pacífico (PAP) y acuerdo Colombia-Perú**  
*(Índice de dificultad promedio de las normas de origen por sector)*



Fuente: Elaboración propia del autor.

Los sectores con mayor nivel de exigencia<sup>12</sup> son 10 tanto en el CPTPP como en el PAP<sup>13</sup>. Sin embargo, dentro de esos 10 sólo en 3 sectores el CPTPP tiene normas más exigentes que el PAP: los productos textiles, las confecciones y el tabaco (en este último caso presumiblemente para desincentivar su comercio). Los sectores con normas más exigentes en la AP son la industria de la pulpa, papel e impresos, productos alimenticios, artículos de molinería y pastas, y la industria de las bebidas. En el PAP hay otros sectores con normas más exigentes, pero que corresponden usualmente de productos totalmente obtenidos, como es el caso de los productos agrícolas y forestales, la carne y sus derivados, y la caza y pesca<sup>14</sup>.

Por otra parte, los sectores con un nivel medio de exigencia<sup>15</sup> son 20 entre ambos acuerdos<sup>16</sup>. Entre ellos, y al igual que en los sectores con alto nivel de exigencia, la mayoría (14) presenta normas más exigentes en el PAP que en el CPTPP. Entre ellos se destacan la industria del calzado, el equipo médico y de oficina, maquinarias, equipo de transporte e industria farmacéutica, entre otros. Entre los sectores con mayores exigencias en el CPTPP (6) se destacan los productos de caucho y plástico, la minería, y la industria del hierro y acero, entre otros.

Es importante observar el valor agregado de los productos que tienen normas de origen más exigentes. En efecto, en el caso de las industrias del calzado, maquinarias y equipo de transporte, entre otras, el grado de exigencia de dichas normas afecta directamente el desarrollo de industrias con alto valor agregado. Por el contrario, no es tan relevante que productos primarios tengan normas más exigentes. El análisis antes descrito afecta principalmente a los productos con una exigencia de tipo medio en la AP.

El acuerdo Colombia-Perú sólo se incluyó para contar con la referencia de un acuerdo distinto, más antiguo y con normas de tipo general. Dicho acuerdo es más flexible que el CPTPP y el PAP en todos los sectores, salvo los productos químicos básicos, los productos farmacéuticos y la industria automotriz. La explicación es que cuando se negociaron los niveles de exigencia del Valor de Contenido Regional (VCR), estos eran mucho más exigentes (50%) que los que se piden actualmente (35%). Asimismo, en el sector químico la norma estándar de esa época era el cambio de partida, mientras que hoy en día se ha determinado que la norma más adecuada es el cambio de subpartida.

A modo de conclusión, se puede señalar que más allá del comercio actual o potencial, la AP tiende a tener normas más exigentes que el CPTPP en todos los sectores, salvo los productos textiles, confecciones, hierro y acero, productos de plástico y caucho, y vehículos automotores.

## **2. Evaluación de la diferencia de dificultad de las normas para todo el universo arancelario**

Se comenzará por un análisis básico sobre la variedad de normas de origen distintas que hay en cada acuerdo. Como se puede apreciar en el gráfico 2, no existe una diferencia significativa. Si bien hay 12 normas más en el CPTPP, éstas se presentan en un universo en torno a la centena de normas en ambos acuerdos.

---

<sup>12</sup> Aquellos con un índice de dificultad mayor que 600.

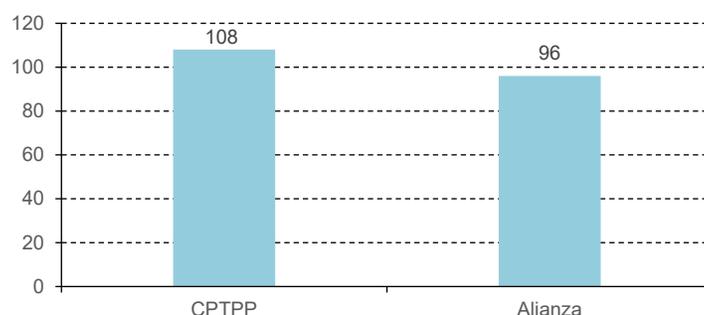
<sup>13</sup> No necesariamente son los mismos sectores en ambos acuerdos.

<sup>14</sup> En el caso de los productos de la industria de la carne, es razonable flexibilizar el criterio de considerarlos como totalmente obtenidos, ya que la cercanía geográfica de los países latinoamericanos permitiría criar en un país y procesar en países vecinos.

<sup>15</sup> Aquellos con un índice de dificultad menor que 600 y mayor que 500.

<sup>16</sup> No necesariamente son los mismos sectores en ambos acuerdos.

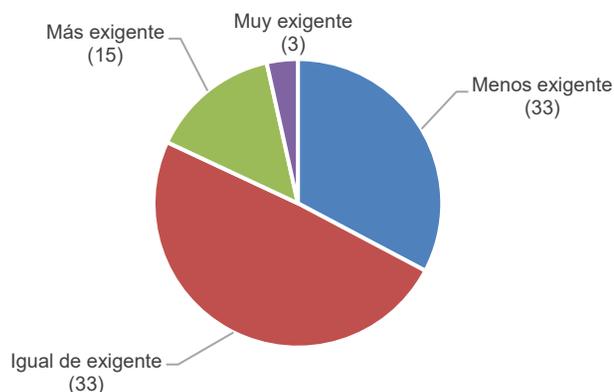
**Gráfico 2**  
**CPTPP y Protocolo de la Alianza del Pacífico**  
*(Número de reglas de origen diferentes)*



Fuente: Elaboración propia del autor.

Al profundizar el análisis a través de una evaluación general de la diferencia en el grado de dificultad de las normas por productos (independiente de los montos de comercio involucrados), se constata que en casi la mitad de las subpartidas las normas son iguales entre ambos acuerdos. Una segunda conclusión que destacar, por el tipo de países que componen el CPTPP y la AP, es que hay un 33% de normas menos exigentes en el CPTPP, mientras que las normas que son más exigentes en este acuerdo alcanzan sólo un 18% (ver gráfico 3). Sin embargo, para poder seguir profundizando el estudio, desagregaremos el análisis por sector productivo.

**Gráfico 3**  
**Comparación del grado de dificultad de las normas de origen del CPTPP respecto de las del Protocolo de la Alianza del Pacífico**  
*(En porcentajes del total de subpartidas)*



Fuente: Elaboración propia del autor.

Al comparar la dificultad de las normas de origen dentro de cada sector productivo, nos damos cuenta de que la mayoría de los sectores con normas menos exigentes en el CPTPP corresponden a sectores con alto valor agregado como equipo de transporte, maquinaria, equipos electrónicos, equipos médicos e instrumentos ópticos. También hay sectores primarios, como el de la carne y sus derivados y la minería, entre otros. Sin embargo, tal como ya se ha mencionado, las normas de origen no son tan relevantes para dichos sectores dado que normalmente se trata de productos que por su naturaleza son totalmente obtenidos (ver gráfico 4).

Cabe destacar el hecho de que en el CPTPP haya una cantidad importante de normas menos exigentes que las del PAP en sectores con un importante valor agregado, en un contexto de 11 posibles países abastecedores (entre los cuales se cuentan potencias industriales como Japón). Al haber un número importante de posibles abastecedores de partes y piezas dentro del propio CPTPP, se podrían haber negociado normas más exigentes para evitar la integración de partes ajenas al acuerdo. Cabe suponer entonces que la decisión de negociar normas no tan exigentes refleja la realidad de cadenas productivas cada vez más fragmentadas, donde por más países que integren el acuerdo, siempre será necesario adquirir materiales no originarios.

Por otra parte, entre los sectores que presentan normas con mayores exigencias en el CPTPP que en el PAP se encuentran los vehículos a motor y remolques y la industria de la confección. Ambos son sectores que tradicionalmente han sido sensibles para varios de los países miembros del CPTPP y que estos han buscado defender de la competencia que representa el comercio internacional. Respecto al papel de las reglas de origen, cabe plantearse si es posible tener una industria textil y automotriz integrada verticalmente limitando la integración de insumos y materiales de fuera del acuerdo, y a la vez mantenerse competitivos en estas mismas industrias. Más aún, considerando que el objetivo final es el libre comercio.

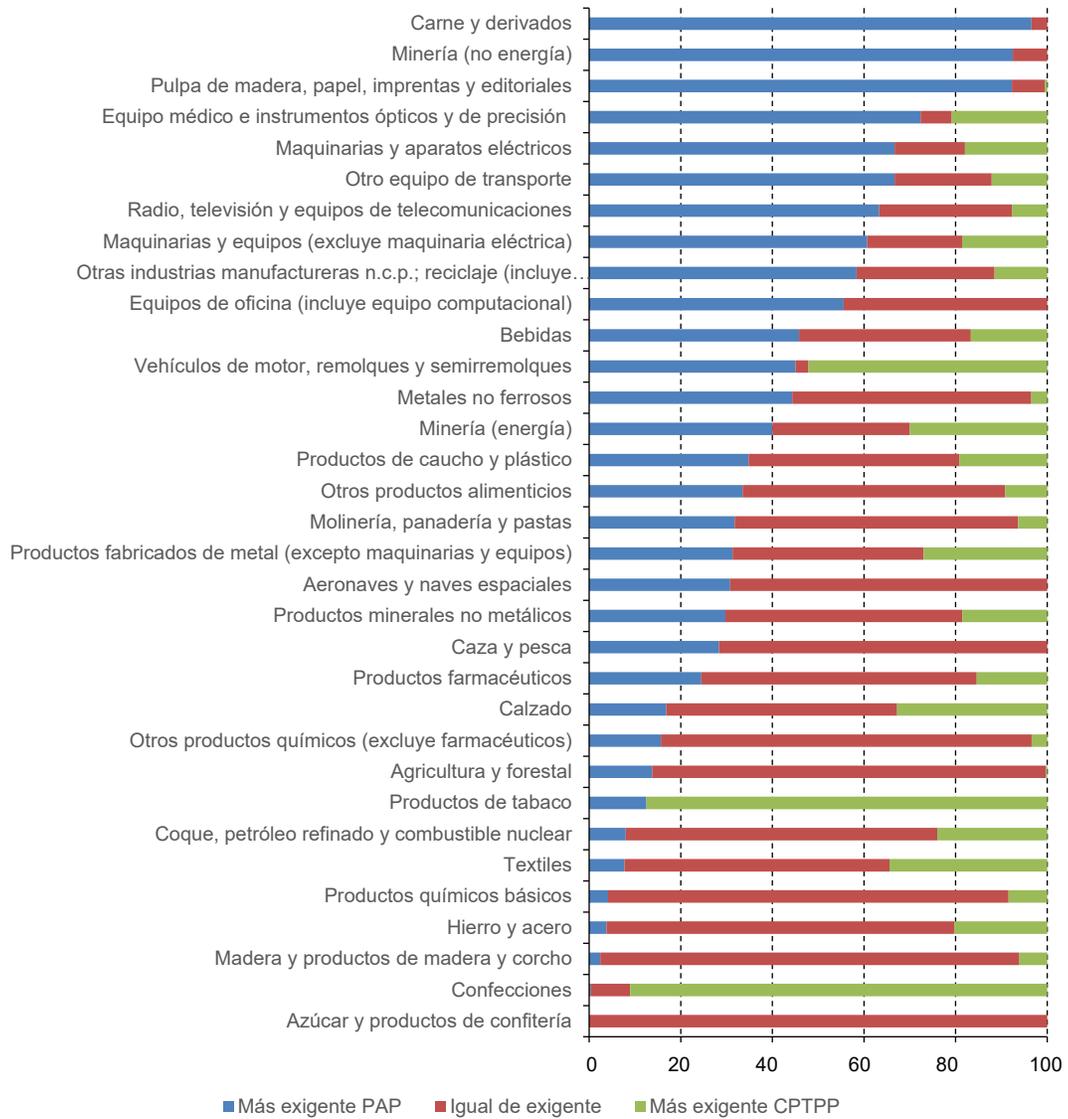
Es importante destacar también, que en el resto de las industrias, que son la mayoría, tienden a prevalecer las normas iguales entre ambos acuerdos (ver gráfico 4).

Más allá de las diferencias en el grado de dificultad de las normas de origen de cada acuerdo para la totalidad de las subpartidas arancelarias, el impacto de dichas diferencias dependerá de la oferta exportadora de cada país o grupo de países. Por ejemplo, la oferta exportadora de un determinado país podría concentrarse en los productos con normas menos exigentes en el PAP, o por el contrario en aquellos con normas más exigentes. Para poder dimensionar estos efectos, se ha replicado el ejercicio de comparar el grado de dificultad de las normas de cada acuerdo en cada sector, pero ahora ponderado por las exportaciones del grupo de países integrantes de cada uno de los acuerdos.

El análisis de la diferencia en la dificultad de las normas por sector productivo, evaluado de acuerdo con la oferta exportadora de los países de la Alianza del Pacífico, nos muestra que un 50% de las normas negociadas son iguales o menos exigentes en la AP que en el CPTPP y el otro 50% corresponde a normas más exigentes en la AP que en el CPTPP. Estas cifras son considerablemente distintas a la evaluación con la oferta exportadora del CPTPP, donde sólo un 22% de la oferta tiene normas más exigentes en este último acuerdo.

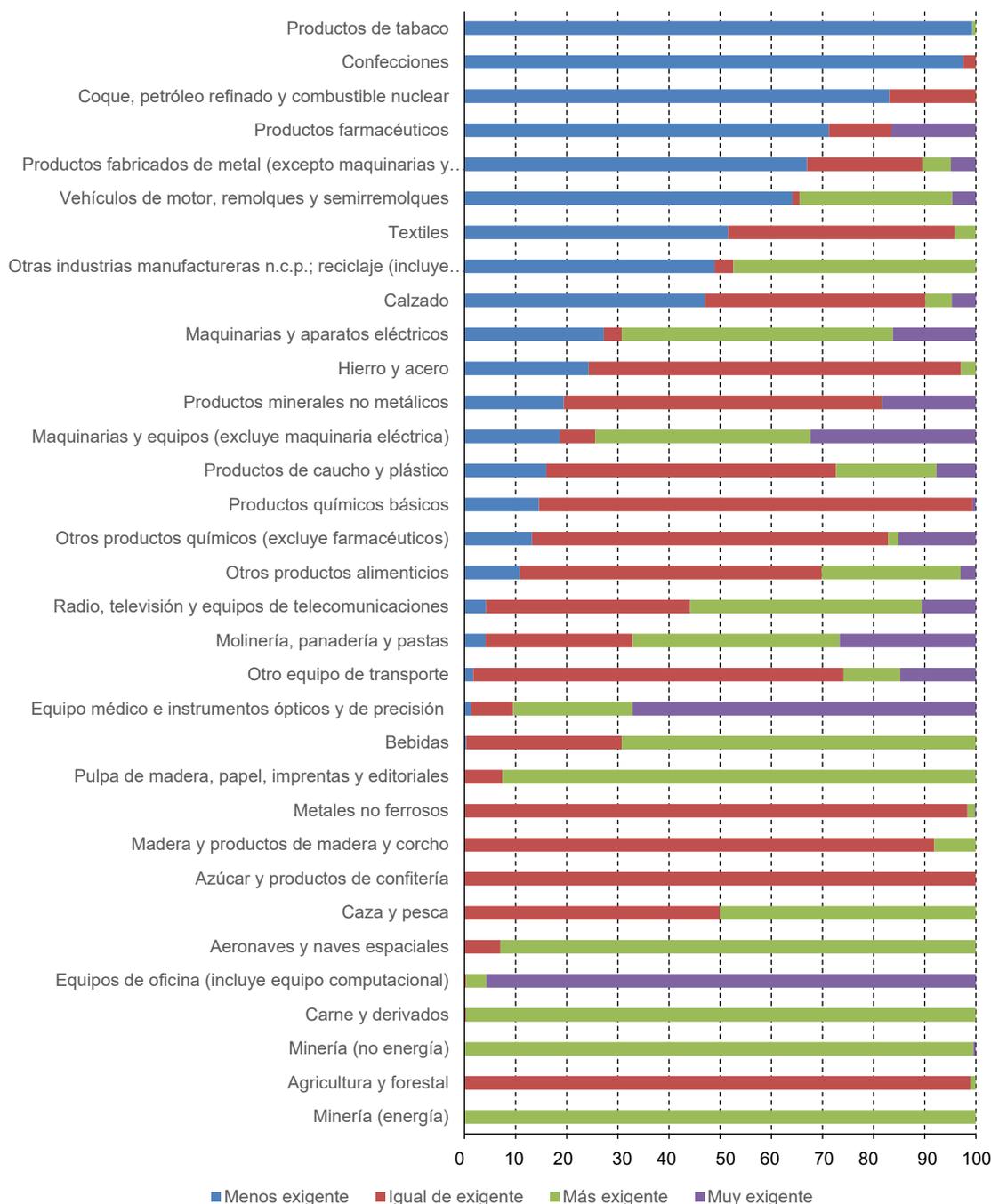
Los sectores favorecidos en el AP con normas más flexibles que en el CPTPP son los de textiles, confecciones, productos del tabaco, productos farmacéuticos, fabricaciones de metal, vehículos automóviles. Por su parte, los productos con normas más difíciles son bebidas, equipos de oficina y equipo médico, entre otros (gráfico 5). No se ha profundizado en el análisis de sectores como minería, carnes y derivados, caza y pesca y productos de pulpa de madera o papel, porque por su naturaleza es difícil que incorporen partes no originarias.

**Gráfico 4**  
**Grado de dificultad de las normas de origen del CPTPP respecto de las del PAP**  
*(En porcentajes del total de subpartidas de cada sector)*



Fuente: Elaboración propia del autor.

**Gráfico 5**  
**Grado de dificultad de las normas de origen del PAP respecto de las del CPTPP,**  
**ponderada según las exportaciones<sup>a</sup> de los países de la AP**  
*(En porcentajes de las exportaciones de la AP en cada sector)*



Fuente: Elaboración propia del autor.

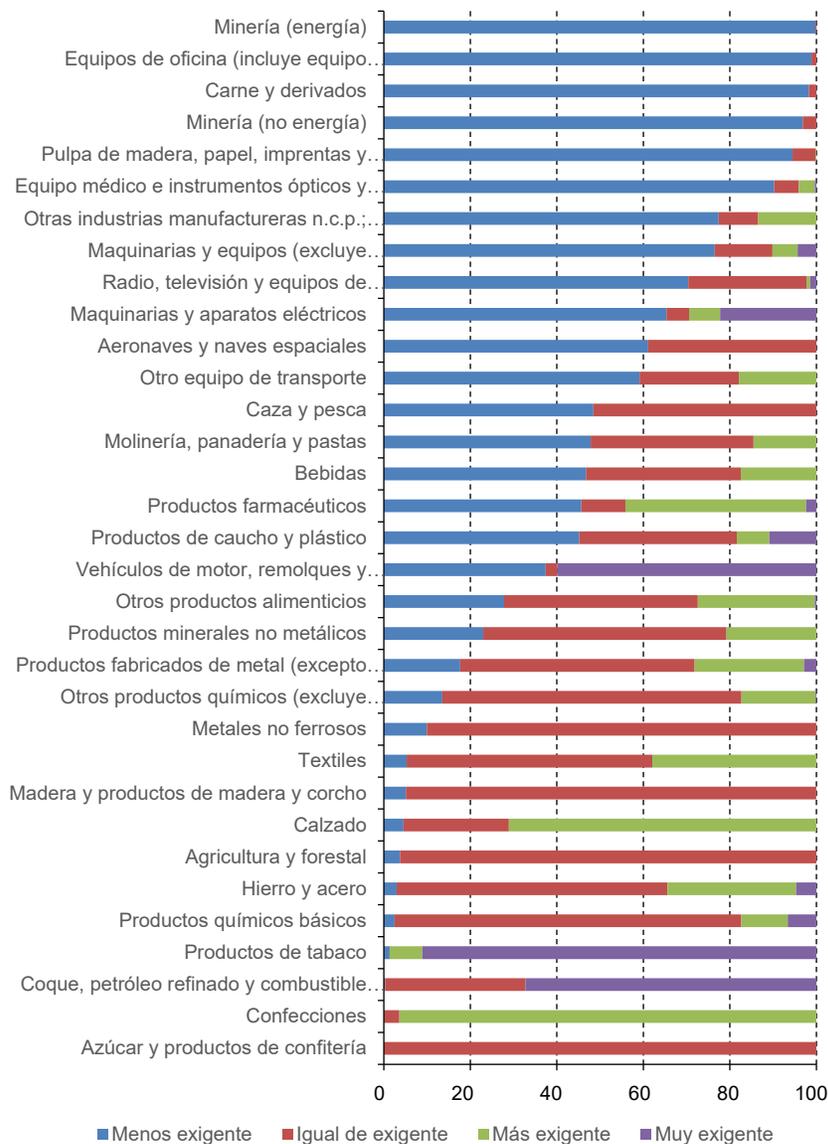
<sup>a</sup>Exportaciones al mundo (promedio de los últimos 4 años).

Considerando la totalidad de las exportaciones de los países del CPTPP al mundo, el 50% tiene normas menos exigentes en este acuerdo que en el PAP, mientras que un 29% tiene normas iguales, un

9% tiene normas levemente más exigentes y un 13% de las exportaciones tiene normas muy exigentes respecto a la AP. Es decir, hay una cantidad importante de productos con normas iguales o menos exigentes en el CPTPP de acuerdo con su oferta exportadora (78%), lo que podría llevarnos a aseverar que el régimen de origen del CPTPP es bastante consistente con su oferta exportadora.

Las industrias que, en términos de exportaciones, enfrentan normas más complejas en el CPTPP son las de confecciones, combustibles, vehículos a motor, calzado, tabaco y en menor medida la industria farmacéutica (ver gráfico 6). No nos referiremos a los sectores con normas más favorables, porque son la gran mayoría.

**Gráfico 6**  
**Grado de dificultad de las normas de origen del CPTPP respecto de las del PAP ponderada según las exportaciones<sup>a</sup> de los países del CPTPP**  
*(En porcentajes de las exportaciones del CPTPP en cada sector)*



Fuente: Elaboración propia del autor.

<sup>a</sup>Exportaciones al mundo (promedio de los últimos 4 años).

## C. Posibles efectos por país de la dificultad de las normas de origen del PAP respecto del CPTPP

El cuadro 5 presenta, para cada uno de los miembros de la AP, el porcentaje de afectación por sector productivo de las normas de origen más exigentes en el PAP respecto de las del CPTPP. El color verde indica que las normas con mayor dificultad dentro del sector correspondiente afectan a menos del 30% de las exportaciones del país respectivo al mundo dentro del sector, por lo que se considera que no lo afectan de manera importante. Por el contrario, que el sector esté en rosado significa que las normas más complejas representan más del 30% de las exportaciones de ese país al mundo en ese sector. Esto no significa automáticamente que exista un efecto negativo para el país en cuestión. En efecto, si entre los sectores en esta condición se encuentran sectores exportadores importantes para ese país, se podría asumir que estos tienen una capacidad mayor de cumplir con reglas de origen exigentes que lo que ocurriría en otro país para el cual esos mismos sectores no están entre los más importantes en términos de exportaciones.

**Cuadro 5**  
Grado de afectación por país y sector productivo de las normas de origen exigentes<sup>a</sup> en el PAP respecto del CPTPP  
(En porcentajes de las exportaciones totales<sup>b</sup> de cada país en cada sector)

	Chile	Colombia	México	Perú
Azúcar y productos de confitería	100	100	100	100
Agricultura y forestal	99	100	99	96
Metales no ferrosos	93	99	98	100
Madera y productos de madera y corcho	89	100	100	100
Productos químicos básicos	97	48	84	94
Productos minerales no metálicos	76	78	80	84
Otros productos químicos (excluye farmacéuticos)	61	88	86	81
Hierro y acero	62	94	72	83
Equipos de oficina (incluye equipo computacional)	79	63	96	59
Equipo médico e instrumentos ópticos y de precisión	64	71	75	54
Radio, televisión y equipos de telecomunicaciones	87	37	50	68
Otros productos alimenticios	51	59	59	74
Molinería, panadería y pastas	81	46	53	58
Textiles	77	45	38	71
Otro equipo de transporte	60	28	88	43
Caza y pesca	48	53	74	40
Productos de caucho y plástico	65	29	70	46
Calzado	30	78	45	41
Maquinarias y equipos (excluye maquinaria eléctrica)	37	38	39	44
Aeronaves y naves espaciales	80	15	4	61
Bebidas	99	43	6	11
Productos fabricados de metal (excepto maquinarias y equipos)	4	74	64	15
Productos farmacéuticos	9	13	33	30
Coque, petróleo refinado y combustible nuclear	34	21	1	24
Minería (no energía)	0	73	1	0
Maquinarias y aparatos eléctricos	14	6	20	12
Pulpa de madera, papel, imprentas y editoriales	0	10	18	4
Otras industrias manufactureras n.c.p.; reciclaje (incluye muebles)	19	5	4	2
Vehículos de motor, remolques y semirremolques	11	2	6	10
Carne y derivados	0	0	0	13
Confecciones	5	3	3	1

Fuente: Elaboración propia del autor.

<sup>a</sup> Se suman las categorías "más exigente" y "muy exigente".

<sup>b</sup> Exportaciones al mundo (promedio de los últimos 4 años).

Chile, al igual que el resto de los países de la AP, está ampliamente afectado por las normas más exigentes del PAP respecto de las del CPTPP. Sin embargo, hay que considerar que sus 10 primeros sectores de exportación corresponden a industrias primarias, por lo tanto, no incorporan materiales extranjeros en

forma importante. Entre los sectores donde puede haber un impacto se cuentan los de productos de caucho y plástico, maquinarias y equipos, petróleo refinado y vehículos a motor, entre otros.

Colombia también se ve afectada de manera transversal por las normas más exigentes del PAP respecto de las del CPTPP. No obstante, al igual que Chile, sus productos de exportación más significativos son principalmente primarios, por lo que se atenúa el impacto real de las normas más exigentes. Pese a ello, hay una serie de sectores con alto valor agregado que se pueden ver afectados, como es el caso de los equipos de oficina, equipo médico y de precisión, radio y televisión y productos fabricados de metal, entre otros.

El caso de Perú es similar al de Chile y Colombia. Si bien en principio su oferta exportadora se ve transversalmente afectada por las normas más exigentes del PAP, sus principales productos de exportación corresponden a industrias primarias, razón por la cual la norma más exigente podría no tener consecuencias. Sin embargo, hay industrias como los equipos de oficina, equipos médicos, equipos de radio y televisión, maquinarias y equipos, que podrían ver afectado su proceso productivo con las normas más exigentes negociadas en el PAP.

El caso de México se distingue del de los otros miembros de la AP en dos aspectos. El primero es que, contrariamente al resto de los países de la AP, tiene una oferta de exportación dominada por los productos industriales. En segundo lugar, si bien tiene una gran cantidad de sectores que aparecen como potencialmente afectados, es el único país dentro de la AP que tiene las condiciones productivas para poder cumplir las normas negociadas en el PAP. La oferta exportadora de México hipotéticamente afectada incluye la industria química, aparatos eléctricos, industria textil, equipos de oficina y médico, entre otros productos.

#### **D. Posibles efectos por país de la dificultad de las normas de origen del CPTPP respecto del PAP**

De manera análoga al cuadro 5, el cuadro 6 presenta, para cada uno de los miembros del CPTPP, el porcentaje de afectación por sector productivo de las normas de origen más exigentes en dicho acuerdo respecto de las del PAP. Si se considera sólo la cantidad de sectores con menor afectación (inferior al 30% de las exportaciones del sector), los países menos afectados serían Australia, Japón, México y Vietnam. Por el contrario, los países que tienen la mayor cantidad de sectores exportadores sujetos a normas más complejas son Malasia, Singapur, Chile, Canadá y Brunéi. Sin embargo, habría que hacer una distinción en relación con Malasia y Canadá, por el alto grado de industrialización de sus economías.

**Cuadro 6**  
**Grado de afectación por país y sector productivo de las normas de origen más exigentes<sup>a</sup> en el CPTPP respecto del PAP**  
*(En porcentajes de las exportaciones totales<sup>b</sup> de cada país en cada sector)*

	Australia	Brunei Darusalam	Canadá	Chile	Japón	Malasia	México	Nueva Zelanda	Perú	Singapur	Vietnam
Productos de tabaco	97	100	100	100	100	99	99	100	22	99	100
Confecciones	60	99	92	95	96	97	97	69	99	97	98
Productos farmacéuticos	55	75	85	91	59	40	67	39	70	56	45
Coque, petróleo refinado y combustible nuclear	7	4	52	66	93	54	99	40	76	97	84
Calzado	12	24	66	70	34	63	49	7	55	58	88
Vehículos de motor, remolques y semirremolques	54	48	74	34	69	30	64	35	44	8	2
Textiles	3	45	45	22	23	43	57	8	27	51	73
Productos fabricados de metal.	36	16	13	94	25	13	26	8	75	25	20
Maquinarias y aparatos eléctricos	26	66	30	27	28	23	27	26	38	29	24
Hierro y acero	56	30	28	35	35	30	25	49	12	26	14
Otros productos alimenticios	42	33	15	14	24	7	11	67	9	65	11
Otros productos químicos (excluye farmacéuticos)	7	95	14	34	16	12	12	6	12	17	13
Productos de caucho y plástico	20	7	13	27	31	18	11	9	45	30	20
Molinería, panadería y pastas	25	2	4	12	7	32	3	46	1	78	6
Productos minerales no metálicos	28	9	7	23	17	17	20	13	15	42	11
Bebidas	6	0	31	1	19	32	0	0	8	69	18
Otro equipo de transporte	12	6	13	2	18	9	1	3	18	14	45
Productos químicos básicos	4	1	9	3	10	11	16	38	6	17	9
Maquinarias y equipos (excluye maquinaria eléctrica)	8	15	5	9	13	6	19	9	9	4	12

Fuente: Elaboración propia del autor.

<sup>a</sup> Se suman las categorías más exigentes con las muy exigentes.

<sup>b</sup> Exportaciones al mundo promedio de los últimos 4 años.

En el caso de Malasia, si bien el sector de exportación más afectado por normas complejas es el del petróleo, por su naturaleza de ser un producto totalmente obtenido, la norma más compleja no debiera tener un impacto real. Sin embargo, dependiendo de las fuentes de abastecimiento, sí podría afectar en forma importante al sector automotor y a la industria del hierro y acero.

Singapur tiene una condición especial por ser una economía muy abierta y un hub internacional respecto al tráfico de mercancías. Adicionalmente, hay que considerar su reducido territorio en relación con el resto de los países miembros. Al respecto, salvo que estén fuertemente integrados con el resto de los países del CPTPP, los sectores de exportación que estarían más expuestos a las normas de origen complejas son los productos de petróleo, alimentos y bebidas, entre otros.

En el caso de Chile, del análisis del cuadro 5 se podría concluir que podría haber dificultades para cumplir con las normas más exigentes en los sectores de las manufacturas de metal, productos de hierro y acero, químicos, farmacéuticos y vehículos a motor (autopartes y chasis de camión).

En Canadá, existen dos sectores potencialmente afectados por las normas de origen del CPTPP que son importantes dentro de su oferta exportadora: los vehículos automotores y las máquinas y aparatos eléctricos. En ambos casos, puede ser complejo el cumplimiento de las normas de origen más exigentes, dado que, por su estrecha integración productiva con Estados Unidos, Canadá tiene condicionada su producción al abastecimiento de partes desde este país. En consecuencia, mientras Estados Unidos permanezca fuera del CPTPP, podría verse afectado el cumplimiento de las normas de origen de dicho acuerdo por parte de Canadá en esos sectores.

Para Brunéi Darussalam, los sectores importantes de exportación afectados por normas más complejas son los productos químicos, las maquinarias y productos eléctricos, los vehículos a motor y las confecciones, entre otros.

## **II. Evaluación de los capítulos de reglas de origen y procedimientos aduaneros**

Un régimen de origen completo se compone de las normas por productos, el capítulo de normas de origen y el capítulo de procedimientos aduaneros. En los dos últimos, se precisan aspectos procedimentales de cómo se aplicarán las reglas de origen, tales como formas de cálculo, condiciones de expedición, manejo de situaciones particulares, como se hará la certificación y la verificación de origen, entre otros. Estas precisiones pueden resultar en una mayor facilidad o dificultad para cumplir las normas de origen. A continuación, se comparan las principales cláusulas del régimen de origen del PAP con las del CPTPP.

### **A. Tratamiento de materiales recuperados utilizados en la producción de una mercancía remanufacturada**

Tal como lo señala el título, es una cláusula que regula la forma en la cual deben ser tratados los materiales recuperados para la producción de mercancías remanufacturadas. No es una cláusula común, pero es muy importante en el sentido de considerar en los procesos productivos actuales y futuros la necesidad de regular la producción de bienes a partir de materiales reciclados.

Se podría evaluar la norma como un tanto restrictiva, ya que sólo permite la utilización de los materiales recuperados, siempre y cuando éstos y el bien final cumplan con las reglas de origen del acuerdo. En la práctica, no siempre es posible identificar el origen de los materiales recuperados, por lo que se limita bastante la opción de utilizarlos.

En el PAP no existe esta cláusula, lo que supone que sólo se pueden utilizar materiales siempre y cuando cumplan con las reglas generales, sin limitar su uso a los productos remanufacturados.

En síntesis: A pesar de la limitación para la aplicación de la norma en el CPTPP, y que podría haber una aplicación análoga en la AP, es positiva la señal de su incorporación explícita en el CPTPP.

## B. Operaciones mínimas

Las operaciones mínimas han sido siempre una preocupación en todos los regímenes de origen. La problemática consiste en evitar que se cumplan los requisitos específicos a través de procesos considerados mínimos o insuficientes. De hecho, la evolución desde las normas generales a las específicas tuvo entre sus objetivos negociar normas adecuadas a la forma de producción de cada bien y que, por lo tanto, eviten el cumplimiento de la norma a través de procesos mínimos (pese a lo cual siempre existe la posibilidad de que esta situación se produzca). Con el objetivo de abordar este problema, se estableció un listado de operaciones consideradas mínimas, que, si han sido la única operación productiva que se le ha realizado a un bien, anulan el cumplimiento de la regla correspondiente.

En el PAP, las operaciones mínimas que se establecieron tienen relación con:

- Operaciones destinadas a la conservación, secado, refrigerado, congelado.
- Selección y clasificación.
- Limpieza, pulido y pintura.
- Envase, empaque y reempaque.
- Dilución o combinación.
- Combinación de éstas.

En el CPTPP, no existe esta cláusula.

En síntesis: la norma que se negoció en el PAP está dentro de lo que se podría considerar una cláusula habitual en los tratados de libre comercio. Sin embargo, en el CPTPP no existe esta cláusula, probablemente porque se asume que sus reglas específicas de origen no dan el espacio para que se produzca el cumplimiento a través de procesos mínimos.

## C. Certificación de origen

El artículo sobre certificación de origen es una norma importante, dado que establece la forma en que se acreditará el cumplimiento del requisito de origen para los bienes comerciados. Una de las determinaciones más importantes es si se hace mediante auto certificación o a través de una entidad. En la certificación a través de una entidad se realiza un mayor control sobre el cumplimiento de las normas al momento de la exportación, motivo por el que las aduanas tienden a aplicar menores grados de control durante la importación. Por el contrario, en el caso de la auto certificación no existe control por parte de una autoridad al momento de la exportación. Por lo tanto, recae una mayor responsabilidad en las autoridades aduaneras de importación respecto al control del cumplimiento de las normas.

Cabe considerar que en alrededor del 95% de los casos, los controles que se hacen en ambas instancias son de tipo documental, que no aseguran que la mercancía haya sido elaborada de acuerdo con lo declarado. Esto se clarifica, dado que muchas veces se parte del supuesto de que un producto, por el hecho de haber sido certificado por una autoridad o controlado documentalmente en una aduana, cumple con la norma.

Elementos claves a analizar dentro de la certificación de origen:

- ¿Quién emite el certificado?

En el PAP se establece que los certificados de origen serán emitidos por una autoridad competente en cada país. Cabe destacar que esta autoridad tradicionalmente delega la emisión en instituciones privadas.

El caso del CPTPP es totalmente el opuesto, dado que en la emisión del certificado no interviene autoridad alguna. Si bien la autoridad aduanera lo exige al momento de solicitar el tratamiento arancelario preferencial, la emisión la hace un privado.

- Mecanismo de emisión

En el PAP se establece que los certificados se pueden emitir ya sea en papel (en el formulario correspondiente) o a través de un sistema electrónico establecido. La opción de certificar electrónicamente es un gran adelanto para lo que tradicionalmente han sido los sistemas de certificación de origen, basados en la veracidad de formularios en papel, firmas y timbres. Sin embargo, la certificación electrónica no se ha masificado de acuerdo con lo esperable dentro de la AP, lo que supondría una facilitación importante del comercio.

Por su parte, el CPTPP innova en forma importante dado que no tiene un formato establecido y es flexible respecto a ser emitido en papel o en formato electrónico. Lo único que establece es el contenido mínimo que debe tener, que corresponde al contenido habitual de los certificados de origen (Anexo 3-B).

En este punto, hay una diferencia importante entre ambos acuerdos, dado que, al no certificarse por una autoridad, se abre la posibilidad de que sea emitido por el productor, exportador o importador. Los dos primeros casos son habituales en los TLC; sin embargo, la certificación por un importador es una alternativa que existe en muy pocos acuerdos. El importador naturalmente no tiene conocimiento en detalle del proceso productivo del bien y también es extraño que el productor o exportador le entregue a su contraparte importadora detalles, costos y proveedores de sus productos.

La alternativa de la certificación por un importador ha sido resistida, porque le quita responsabilidad al productor o exportador, transfiriéndosela al importador, quien es el agente que tiene menos información. De hecho, en el mismo CPTPP hay una nota a pie de página que autoriza a Brunéi Darussalam, Malasia, México, Perú y Vietnam a implementar la certificación por el importador en un período de 5 años contados desde la entrada en vigor del tratado.

- Momento de la emisión

En el PAP, al igual que en el resto de los acuerdos, se establece que el certificado debe ser emitido con anterioridad al embarque del producto. Sin embargo, también se contempla la emisión a posteriori en casos excepcionales. Cabe destacar que hay una práctica extendida entre los operadores comerciales respecto a solicitar el certificado de origen a último momento o posterior al embarque.

En el CPTPP no importa el momento en que se emita el certificado, dado que lo pueden hacer los operadores comerciales directamente. La única limitación es que debe estar disponible a petición de la autoridad aduanera de importación, en el momento en que se solicite el tratamiento arancelario preferencial.

- Duración

La duración del certificado de origen es de un año en el PAP, al igual que en el CPTPP.

- Cobertura

En el PAP el certificado podrá amparar una o más mercancías, sin mencionar si se puede utilizar el mismo certificado en exportaciones de mercancías idénticas. Por su parte, en el CPTPP el certificado puede amparar una o más mercancías y se explicita que se puede utilizar en envíos sucesivos de mercancías idénticas.

- Sellos y firmas

El intercambio de sellos y firmas se realiza entre los países signatarios en el caso del PAP. En el caso del CPTPP no se genera esta necesidad, dado que, al firmar operadores privados no se requieren registros de firmas ya que todas se presumen válidas.

En síntesis: Este es el aspecto en donde se diferencian más los dos regímenes de origen. El CPTPP busca ser más moderno y menos rígido, al no requerir entidad certificadora, no tener un formato de certificado establecido y permitir la emisión por el productor, exportador o importador. Sin embargo, al menos en la experiencia chilena, si bien podría aparecer como más fácil la emisión por el propio importador, es la certificación menos certera por los motivos anteriormente expuestos.

## D. Acumulación

La acumulación tradicionalmente se entiende, en un tratado bilateral, como la posibilidad de considerar originarios tanto los insumos o materiales del país exportador como los originarios del país contraparte. En un acuerdo plurilateral, como el PAP y el CPTPP, se aspira a dar una interpretación más amplia a este concepto, de manera que todos los materiales e insumos originarios de cualquier país integrante sean considerados originarios del país exportador (mecanismo también denominado acumulación diagonal).

El artículo sobre acumulación se compone de tres partes:

- i) Los materiales originarios del territorio de una o más partes se considerarán originarios del país exportador del bien final. Se trata de una cláusula habitual, salvo porque incorpora la posibilidad de acumular entre varios países. El caso del CPTPP es similar.
- ii) La segunda parte indica que no solo se podrán acumular materiales originarios, sino también procesos productivos de cualquiera de los países miembros. Este alcance también lo tiene el CPTPP, pero no es de uso generalizado. Es importante contar con esta posibilidad, dado que permite acumular el trabajo que se haya hecho sobre algún bien, aunque este no haya llegado a cumplir su requisito de origen, pero si lo termina de cumplir en el país de destino dentro del acuerdo logra el estatus de originario gracias al trabajo parcial de ambos miembros.
- iii) La tercera parte tiene una particularidad importante en el PAP, que es que condiciona la posibilidad de acumulación (plurilateral) a que las mercancías (insumos o materiales) estén con una eliminación arancelaria total en los países involucrados. Esta cláusula puede ser bastante limitante, dado que, al ser un acuerdo nuevo, es muy probable que haya muchos productos aún en proceso de eliminación arancelaria, los cuales automáticamente quedarían excluidos de la posibilidad de acumular origen, que es uno de los propósitos fundamentales de un acuerdo plurilateral. El CPTPP no tiene esta limitación dentro del artículo respectivo.

En síntesis: el contenido de la cláusula de acumulación del PAP es similar al que habitualmente se negocia. Sin embargo, la condición de que la acumulación se aplique sólo a los materiales que estén con arancel cero en todos los países es una limitación práctica que no existe en el caso del CPTPP y que da una señal importante sobre el espíritu con el que se negoció este último acuerdo, de facilitar el proceso de acumulación.

## E. *De minimis*

La cláusula de *de minimis* busca otorgar tolerancia al cumplimiento de la norma de cambio de clasificación arancelaria cuando el bien cumple casi en la totalidad con el requisito de origen, pero una porción

mínima no lo cumple. Esta se fijó en hasta 10% del VCR en ambos acuerdos. Los componentes de este artículo son:

- El monto de tolerancia que se acepta que no cumpla la norma de cambio de capítulo

En el PAP y CPTPP se estableció el nivel más alto de tolerancia de los que habitualmente se negocian, que es de 10%.

- Excepciones de ciertos sectores productivos

En el PAP se exceptúa de la aplicación de esta regla a los sectores agrícola y agroindustrial. Por su parte, para el sector textil, la tolerancia, en vez de aplicarse en términos de valor se aplica en base al peso de la prenda. Por su parte, el CPTPP tiene una serie de productos exceptuados de la aplicación de esta regla, tales como ciertos productos lácteos para alimentación infantil, grasa butírica, bebidas lácteas, aceites, ciertos jugos y conservas de duraznos, peras o damascos.

En síntesis: la cláusula de minimis del PAP se encuentra entre las habituales de los acuerdos bilaterales, y con las excepciones usuales. Sin embargo, el CPTPP tiene una cantidad importante de productos exceptuados de la norma. Por otra parte, la tolerancia del de minimis se fijó en un nivel alto de 10% para ambos acuerdos, lo que es favorable al comercio.

## F. Valor de contenido regional

La norma de Valor de Contenido Regional (VCR) es el artículo que indica todos los detalles sobre cómo se debe determinar el cumplimiento de dicho requisito. La fórmula más simple es la del método de reducción o Build Down, que consiste en calcular el valor de contenido regional deduciendo los materiales no originarios del valor de transacción de un bien. Sin embargo, existen otras formas más complejas de cálculo, como el Costo Neto y el método de aumento del valor o Build Up. Estos consisten en sumar todos los materiales o insumos originarios para llegar a calcular el valor de contenido regional. En el caso de productos sofisticados, como los de la electrónica o el sector automotriz, esto puede ser muy complejo.

En el CPTPP se creó una nueva alternativa para el cumplimiento del requisito de valor de contenido regional, llamada el Valor de Contenido Regional Focalizado. Esta permite la incorporación de ciertos materiales que bajo otros criterios no se podrían incorporar; sin embargo, exige un nivel de cumplimiento mucho más alto que para las fórmulas del sistema de Reducción o Costo Neto.

Además de las dos fórmulas, existen numerosos ajustes de los valores para cada uno de los casos específicos, tanto para los materiales como para el bien final. Por tal razón el criterio de Valor de Contenido Regional, si bien es muy simple de conceptualizar, su cálculo y verificación resultan complejos.

Los elementos principales de un artículo sobre valor de contenido regional son:

- Fórmulas de cálculo del Valor de Contenido Regional
  - Método de Reducción o Build Down, en base al valor de transacción de la mercancía a exportar que habitualmente es FOB, de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$\text{VCR} = \frac{\text{Valor de la Mercancía} - \text{VMNO}}{\text{Valor de la Mercancía}} \times 100$$

Esta fórmula se aplica de la misma manera en ambos acuerdos.

- Método de Aumento del valor o Build Up. Consiste en sumar los costos de los insumos originarios, en vez de deducir los no originarios como se hace en el método de Reducción o Build Down. Se calcula de la siguiente manera:

$$VCR = \frac{VMO}{\text{Valor de la Mercancía}} \times 100$$

Este método sólo existe como tal en el CPTPP y no en el PAP, sin embargo, en ocasiones se asimila al Costo Neto.

- Método de Costo Neto: es un método que se basa en la suma de los materiales originarios, pero con una detallada regulación respecto a lo que se puede incorporar o no.

Método del Costo Neto (Solo para Mercancías Automotrices)

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

Este método existe de la misma manera tanto en el PAP como en el CPTPP, y tal como lo señala la fórmula, sólo se solicita para la industria automotriz, que fue para la que se inventó en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Sin embargo, es preciso aclarar que muchas veces se asimila a la fórmula de Aumento o Build Up. Cabe destacar que este método no se pide exclusivamente, sino que siempre tiene un criterio alternativo.

- Método del Valor Focalizado: tal como se adelantó, consiste en permitir que se elabore el producto a partir de ciertos productos en particular (que mediante otro método estarían prohibidos), pero cumpliendo un nivel de valor de contenido mucho más alto, que mediante las restantes fórmulas.

$$VCR = \frac{\text{Valor de la Mercancía} - VMNOE}{\text{Valor de la Mercancía}} \times 100$$

Este método fue desarrollado en el CPTPP, razón por la cual no existe en los demás acuerdos. Es positivo en el sentido de que otorga una forma adicional para poder cumplir con el origen, pero a la vez, implica otra fórmula nueva que deben manejar los operadores comerciales.

- Ajustes de los valores

Los ajustes en los valores son equivalentes en todos los acuerdos y son los siguientes:

VCR:	Valor de Contenido Regional.
Valor de la Mercancía:	Es el Valor de Transacción, usualmente el Valor FOB.
VMN:	Valor de los Materiales no originarios, usualmente Valor CIF.
VMO:	Valor de los Materiales Originarios, usualmente Valor de Transacción.
CN:	Costo Neto, calculado de acuerdo con los ajustes del artículo correspondiente. Costo Neto (CN) es el costo total del bien final, menos los costos de promoción, comercialización y servicios posteriores a la venta, embarque, reempaque y regalías.

- Niveles de exigencia del Valor de Contenido Regional

Los niveles de valor de contenido regional establecidos en el PAP son en promedio más bajos que los exigidos en los acuerdos bilaterales, dado que, para el cálculo del valor de transacción, están entre 30% para el sector automotor hasta 50% para otros productos. Por su parte, en el CPTPP los valores están en promedio entre 30% y 60%, siendo este último nivel una excepción.

- Obligatoriedad de los distintos sistemas de cálculo

Un aspecto positivo del PAP es que no existe obligatoriedad para ningún sector de utilizar la fórmula de Costo Neto. Incluso ésta se presenta como alternativa sólo en sector automotor, al igual que en el CPTPP.

En síntesis: en este artículo se da la disyuntiva que se suele presentar en las normas de origen, entre la simplicidad (que facilita la comprensión del acuerdo pero limita las opciones de cumplimiento) y el otorgar más alternativas, con la contrapartida de dificultar el entendimiento de los usuarios. Mientras que en el PAP existen dos métodos de cálculo, en el CPTPP hay cuatro, de los cuales dos son muy similares (Métodos del Aumento o Build Up y del Costo Neto) y otro es totalmente nuevo (el de Valor Focalizado). En todo caso, hay que destacar que el método más utilizado tanto en el PAP como en el CPTPP es el de Reducción o Build Down.

## G. Obligaciones relativas a las exportaciones

Esta cláusula estipula las obligaciones que debe cumplir el exportador en el proceso de exportación bajo el régimen de origen de los acuerdos. Normalmente, se centra en determinar procedimientos en caso de certificación errónea. En el caso del PAP y CPTPP, esta cláusula se compone de:

- Obligación de presentar copia de la certificación de origen. Si bien no aparece en el artículo de la AP, se entiende que igual es requerido
- Certificación incorrecta

Uno de los principales problemas en los regímenes de origen son las pocas herramientas con que se cuenta para poder sancionar a los exportadores que certifican erróneamente. Por lo tanto, lo primero que se estipula es que un exportador que emita una certificación errónea tendrá consecuencias equivalentes a las que tiene un importador que presenta un certificado erróneo. Adicionalmente, se establece que, en caso de darse cuenta el exportador de que ha hecho una certificación incorrecta debe avisar tanto a la autoridad certificadora del país de exportación (en el caso del PAP) como a la autoridad aduanera del país de importación (en ambos acuerdos). Lo que se busca es no sancionar en ninguna de las partes, si un exportador declara su error antes de ser fiscalizado en la aduana de importación.

En síntesis: Esta cláusula es prácticamente idéntica en ambos acuerdos. No hay ninguna diferencia sustantiva.

## H. Obligaciones relativas a las importaciones

Este artículo establece los requisitos y obligaciones que deben cumplir los operadores comerciales que soliciten tratamiento preferencial en el momento de la importación. Los requisitos establecidos en el PAP y en el CPTPP son:

- Declarar, en el documento aduanero de cada país, que la mercancía califica como originaria.
- Tener y proporcionar el certificado de origen al momento de realizar la importación.
- Tener todos los documentos que respaldan la declaración del certificado de origen y presentarlos, en la medida que la aduana de importación los requiera.
- El importador deberá corregir una declaración incorrecta y pagar los aranceles correspondientes, en cuyo caso, no estará sujeto a sanción alguna, si es que no se ha iniciado un proceso de verificación en el país de importación.

En síntesis: este artículo tanto en el CPTPP como en la PAP es muy similar, sin producirse diferencias significativas.

## I. Excepciones

Este artículo es importante, dado que permite la importación de bienes originarios, en bajos montos, sin la exigencia de presentar un certificado de origen. Esta cláusula puede ser particularmente importante para las Mipymes, por la escala más reducida de sus exportaciones, y que de esta forma se evitan trámites que pueden ser complejos. Esta cláusula en el PAP está compuesta de los siguientes apartados:

- Monto

Se estableció un monto del valor de transacción del embarque de hasta USD 1.000 (o su equivalente en la moneda correspondiente), hasta el cual no se pedirá certificado de origen. Este monto es igual en ambos acuerdos.

- Condiciones

Por una parte, se condiciona esta excepción a que no se trate de una serie de exportaciones fraccionadas destinadas a evadir el pago de aranceles. Por otra parte, se deja abierta la posibilidad de que los países no soliciten certificados de origen para ciertos productos que ellos determinen.

En síntesis: Los artículos de excepciones tienen los componentes tradicionales tanto en el PAP como en el CPTPP.

## J. Tránsito y transbordo

El tránsito y transbordo es un tema sensible para las reglas de origen, ya que, si los productos no permanecen bajo vigilancia de la autoridad aduanera en el país de tránsito o transbordo, pierden el origen automáticamente. Por esta razón, se exige lo que se denomina transporte directo. Este requerimiento se da debido a que, una vez internados los productos en el país de importación, no hay un seguimiento o vigilancia de que no sean alterados o cambiados por otros productos.

Tanto en el CPTPP como en el PAP, el transporte directo se entiende por:

- Las mercancías transportadas exclusivamente dentro del territorio de los países partes del Protocolo.
- Las mercancías transportadas por países no partes del acuerdo, siempre y cuando:
  - no sufran ninguna alteración, y
  - permanezcan bajo vigilancia de la autoridad aduanera.
- En una tercera parte, se detallan los documentos a través de los cuales se puede acreditar el cumplimiento del punto 2. Esta es la única cláusula que no existe en el CPTPP.

En síntesis: las normas establecidas para regular el tránsito y el transbordo en el PAP son equivalentes a las existentes en el CPTPP. El tema de los documentos que acreditan que permanezcan bajo vigilancia de la autoridad aduanera y no hayan sufrido alteración siempre es complejo, porque no existen documentos exclusivos para garantizar esta condición.

## K. Reembolsos y solicitudes de tratamiento arancelario preferencial después de la importación

Este artículo del CPTPP se refiere a la posibilidad de solicitar reembolsos por los tratamientos arancelarios preferenciales que no se hayan solicitado al momento de la importación. Los requisitos para solicitar el tratamiento preferencial son los mismos que si se hubiera solicitado al momento de la importación, para

lo cual hay un período de un año después de realizada esta. Esta cláusula no está en forma independiente en el acuerdo de la AP; sin embargo, está contenida en el artículo de certificación de origen de una forma bastante más limitada, sólo para casos excepcionales, principalmente de errores.

En síntesis: Es positivo que se contemple explícitamente esta posibilidad, dado que es una realidad del comercio actual. Por ende, más vale normarla que dejarla implícita o sujeta a la interpretación de cada país importador.



### III. Conclusiones

En este documento se partió destacando las similitudes entre el CPTPP y el Protocolo de la Alianza del Pacífico, por tratarse de acuerdos plurilaterales, relativamente recientes, y que fueron negociados en paralelo durante varios años por los mismos negociadores (en los casos de Chile, México y Perú). Si bien ambos acuerdos también son similares en la mayor parte de sus contenidos, hay elementos que los diferencian, incluido el tema de los regímenes de origen. Como se señaló en la introducción, la negociación de las normas de origen es por su naturaleza subjetiva, y esto es lo que ha impedido que se armonicen las normas preferenciales. El origen de la subjetividad es variado; sin embargo, un elemento central es el objetivo que busca cada país, ya sea como una norma eminentemente técnica (objetiva) o como un instrumento de política comercial (dentro de una política de apertura negociada), lo que se traduce en una visión más funcional de los regímenes de origen.

En relación con el objetivo de las normas de origen, se puede afirmar que la definición a partir de criterios exclusivamente técnicos es lo que menos pesa en su formulación. Esto, dado que, si las normas se basaran exclusivamente en un criterio técnico, no existiría la variabilidad que ellas presentan entre los distintos acuerdos. Pareciera ser más fuerte la tesis de la determinación de la norma como instrumento de política comercial, es decir, los países aspiran a una norma que posibilite el ingreso de sus productos en el extranjero, pero que idealmente limite el ingreso de bienes que puedan competir con los producidos localmente. En suma, se puede concluir que el carácter funcional de las normas está por sobre las consideraciones exclusivamente técnicas.

Partiendo del supuesto de que los países definen las normas de origen en relación con criterios funcionales, una negociación entre economías heterogéneas dificulta en forma importante alcanzar consensos, ya que obligaría a los países más desarrollados a bajar sus niveles de exigencia y a los menos desarrollados a enfrentar normas más exigentes que las que preferirían. En contraste, una negociación entre economías más homogéneas en su nivel de desarrollo debería implicar una menor dificultad para alcanzar acuerdos sobre las normas de origen: en el caso de economías integradas verticalmente, hacia normas más exigentes, y en el caso de países con una menor base productiva, hacia normas más flexibles. Bajo esta lógica, se podría esperar que el CPTPP tuviera normas por productos más exigentes

que las del PAP, por su mayor variedad de países abastecedores y por la integración vertical de la producción que se da en este grupo de países. Sin embargo, en todas las mediciones hechas, ya sea a partir de los ítems arancelarios, del comercio del CPTPP o del comercio de la AP, siempre aparecen como más exigentes las normas negociadas en el PAP.

En el ámbito de las disciplinas, la evaluación no es tan clara como en el caso de las normas por producto, ya que hay una mayoría de disciplinas similares. Sin embargo, hay algunas normas que son más favorables en el CPTPP. Por ejemplo, en este acuerdo se considera explícitamente el tratamiento de los materiales recuperados. Es destacable también que no exista un listado de operaciones mínimas, lo que hace pensar que se evaluó que éstas no eran un problema relevante. También se considera positiva la certificación de origen más flexible, sin formato obligatorio, sin registro de firmas y con la posibilidad de que sea emitida electrónicamente sin un sistema particular. Por otra parte, queda bastante flexible el momento en que se emite el certificado de origen, dado que lo hace el propio operador comercial. Un aspecto clave, por tratarse de acuerdos plurilaterales, es que si bien en ambos se contempla la acumulación diagonal, en la AP se condiciona a que todos los productos involucrados en la producción estén con eliminación total de sus aranceles, mientras que en el CPTPP no existe esta limitante.

Los aspectos positivos más importantes de las disciplinas del PAP son que en el artículo *De Minimis* existen menos sectores excluidos de su aplicación que en el CPTPP. Respecto al cálculo del Valor de Contenido Regional, es valorable que el sistema sea simple con sólo dos fórmulas tradicionales, mientras que el CPTPP incluye dos fórmulas de cálculo más que deben aprender a manejar los operadores comerciales. En relación con el tránsito y transbordo, es positivo que se incorpore la necesidad de desarrollar documentos válidos para la certificación del control del tránsito, dado que en la mayoría de los acuerdos es un área gris que atenta contra un tráfico fluido de las mercancías.

En el caso del CPTPP la única cláusula que se evalúa como negativa es la posibilidad de la certificación de origen por parte del importador, por la poca información que este tiene sobre el proceso productivo. Si bien también contempla un esquema de auto certificación, que en ocasiones es evitado por los operadores comerciales, este esquema es una tendencia que se impondrá por la reducción de la burocracia que le significa a los gobiernos.

En síntesis, nos encontramos con dos acuerdos que contienen tanto aspectos positivos como negativos. Sin embargo, es claro que hay una tendencia a tener normas de origen menos exigentes en el CPTPP y que sus disciplinas también tienen una orientación más bien facilitadora del comercio, más allá de aspectos puntuales como la alternativa de la certificación por el importador o las limitaciones al uso de la cláusula *De Minimis*. Considerando tanto los elementos positivos como los negativos de cada acuerdo, se puede afirmar que es más complejo el régimen de origen del PAP que el del CPTPP.

Retomando el razonamiento inicial, si bien las normas del PAP debieran ser menos exigentes que las del CPTPP por el nivel de desarrollo promedio de las economías integrantes, esta situación no se da de acuerdo con los análisis desarrollados a lo largo de este trabajo. Una probable razón es la diferencia en cuanto a la capacidad productiva entre México y el resto de los países de la AP. El hecho de que el PAP tenga normas más exigentes en promedio que el CPTPP amerita un análisis profundo de sus causas y consecuencias. Ello, dado que la variabilidad que adquieren las normas de origen (básicamente en un proceso de negociación acuerdo por acuerdo) puede afectar bastante su comprensión por parte de los operadores y por lo tanto el aprovechamiento de esos acuerdos.

A partir de la situación antes descrita, podría ser positivo iniciar una discusión teórica en la región respecto a la función de un régimen de origen, teniendo claro que llegar a un entendimiento común respecto a las disciplinas será mucho más fácil que hacerlo respecto a las normas por productos. Al respecto, podría ser un aporte importante al sistema internacional impulsar una iniciativa orientada a la armonización de las disciplinas de origen, ya sea en el marco del APEC o directamente en la OMC, de

manera de perfeccionar el actual acuerdo de normas de origen de la OMC, que actualmente contiene disciplinas muy básicas.

En relación con las normas específicas, también se hace necesario generar un espacio de discusión común de todos los países de América Latina respecto a qué normas serían las más beneficiosas para la región. Un ejemplo de lo planteado es la Unión Europea, la que, considerando la realidad de sus integrantes, históricamente ha negociado con una plantilla que se ajusta levemente en cada nuevo acuerdo.

Las normas de origen, por particulares que parezcan, son un elemento clave de cualquier modelo de desarrollo interno o incluso regional. Sin embargo, los países han ido modelando sus regímenes de origen presionados por los cambios en los distintos modelos de negociación (ALADI, TLCAN, UE, CPTPP), más que basados en una reflexión abstraída de cualquier coyuntura negociadora.

Una discusión amplia en la región, ponderando todas las posiciones de los países con el mismo peso específico y fuera de una negociación particular, permitirá a los expertos mirar con perspectiva crítica las distintas alternativas y generar un enfoque de negociación en función de los objetivos y necesidades de la realidad regional y de cada uno de los países latinoamericanos. Esta reflexión puede terminar o no en una plantilla de negociación, pero una reflexión conjunta de los expertos sobre las distintas alternativas ya sería un gran aporte.



## Bibliografía

- Estevadeordal, A. (2000), "Negotiating preferential market access: The case of the North American Free Trade Agreement". *Journal of World Trade*. 34(1):141–166.
- Garay, L. y R. Cornejo (2001), *Metodología para el análisis de regímenes de origen: Aplicación en el caso de las Américas*. BID-INTAL, [en línea] <https://publications.iadb.org/es/publicacion/14618/metodologia-para-el-analisis-de-regimenes-de-origen-aplicacion-en-el-caso-de-las>.
- Harris, J. (2007), *Measurement and determination of rules of origin in preferential trade agreements*, [en línea] <https://drum.lib.umd.edu/handle/1903/7180>.
- Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico (2014), texto oficial, [en línea] <https://www.subrei.gob.cl/acuerdos-comerciales/acuerdos-comerciales-vigentes/alianza-del-pacifico>.
- Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (2018), texto oficial en español, [en línea] <https://www.subrei.gob.cl/acuerdos-comerciales/acuerdo-transpacifico-tpp11/capitulos-del-acuerdo>.
- UNCTAD (2019), *Economic Development in Africa Report 2019. Made in Africa – Rules of Origin for Enhanced Intra-African Trade*. Ginebra, [en línea] [https://unctad.org/system/files/official-document/aldcafrica2019\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/aldcafrica2019_en.pdf).



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

Comercio Internacional

## Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en  
[www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)

163. Análisis comparativo de los regímenes de origen de la Alianza del Pacífico y el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico, Rodrigo Contreras, (LC/TS.2021/53), 2021.
162. Logística internacional pospandemia: análisis de las industrias aérea y de transporte marítimo de contenedores, Ricardo J. Sánchez y Fabio Weikert, (LC/TS.2020/190), 2020.
161. Multiplicadores de los servicios de transporte y almacenamiento en América Latina: un análisis comparativo, Jeannette Lardé, (LC/TS.2020/189), 2020.
160. Infraestructura Resiliente: un imperativo para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe, Fabio Weikert (LC/TS.2020/177), 2020.
159. El comercio internacional y la economía circular en América Latina y el Caribe, N. Mulder y M. Albaladejo (coords.) (LC/TS.2020/174), 2020.
158. La participación de América Latina y el Caribe en el mecanismo de solución de diferencias de la Organización Mundial del Comercio (OMC), 2015-2020, Sebastián Herreros (LC/TS.2020/173), 2020.
157. The impact of the COVID-19 pandemic on the tourism sector in Latin America and the Caribbean, and options for a sustainable and resilient recovery, Nanno Mulder, coord., (LC/TS.2020/147), 2020.
156. Promoción de exportaciones y desempeño exportador: el caso de Chile, Dayna Zaclicever, (LC/TS.2020/135), 2020.
155. Bilateral effects on non-tariff measures on international trade: volume-based panel estimates, Marcelo Dolabella, (LC/TS.2020/107), 2020.
154. Estado de la implementación del Programa de Acción de Viena en favor de los Países en Desarrollo Sin Litoral para el Decenio 2014-2024, Gabriel Pérez y Ricardo J. Sánchez, (LC/TS.2020/3), 2020.

## COMERCIO INTERNACIONAL

### Números publicados:

- 163 Análisis comparativo de los regímenes de origen de la Alianza del Pacífico y el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico  
*Rodrigo Contreras*
- 162 Logística internacional pospandemia  
Análisis de las industrias aérea y de transporte marítimo de contenedores  
*Ricardo J. Sánchez*  
*Fabio Weikert*
- 161 Multiplicadores de los servicios de transporte y almacenamiento en América Latina  
Un análisis comparativo  
*Jeannette Lardé*

