



LAS NORMAS DE ORIGEN EN ACUERDOS DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA DE PAÍSES DE LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN

Este artículo se refiere a las normas de origen de los principales Acuerdos de Integración Económica que han suscrito Miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), poniendo también atención a los aspectos relacionados con la facilitación del comercio y con la reducción de los costos de transacción de las operaciones internacionales de bienes.

Para mayores antecedentes o comentarios, sírvase contactar al autor de este artículo: Miguel Izam (mizam@eclac.cl), funcionario de la División de Comercio Internacional e Integración de la CEPAL.

A. INTRODUCCIÓN

Las normas de origen consisten en un conjunto de requisitos que debe cumplir una mercancía final en su proceso productivo, en relación con la utilización de insumos y bienes intermedios, para definir su nacionalidad si es el caso de un país, o de un territorio geográfico, cuando se trata de un conjunto de ellos. En el caso de un Acuerdo de Integración Económica (AIE), que a lo menos contenga preferencias arancelarias, su principal función es que permite que el comercio recíproco se beneficie de ellas en el mercado importador. Un producto siempre cumple con la norma de origen cuando es elaborado enteramente en un territorio. Cuando este no es el caso, suelen utilizarse tres criterios: salto arancelario, alguna exigencia de transformación o de incorporación de valor agregado.

En la norma de origen se distinguen los requisitos de fondo recientemente descritos, de los procedimientos formales asociados a ella, que son la certificación del origen y su comprobación, elementos estos últimos que están en el marco de la facilitación del comercio. En este artículo se hace un examen comparativo de las tres principales familias de origen que son utilizadas en los AIEs suscritos por Miembros de la ALADI, tanto entre sí como con terceros socios comerciales. Por razones que se explican en la siguiente sección, las familias son la de la propia ALADI, la de los AIEs suscritos por Miembros de esta entidad con la Unión Europea (UE), y la del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

B. LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE INTEGRACIÓN

La ALADI, creada mediante el Tratado de Montevideo de 1980, plantea que a lo menos dos de sus Miembros pueden suscribir un Acuerdo de Complementación Económica (ACE). En la actualidad, existen cerca de 55 ACEs, los cuales pueden tener disposiciones propias, por ejemplo, en materia de origen. Dado que al principio se observó que los ACEs tenían grandes diferencias entre ellos, incluido el tema de origen, se emprendieron acciones para intentar aproximarlos. Entre otras iniciativas llevadas a cabo para contribuir

a uniformar los criterios de los ACEs surge, en 1987, la primera norma oficial de la ALADI sobre las normas de origen de las mercancías (Resolución 78).

Los principales problemas de esta normativa fueron la falta de precisión de los criterios para que una mercancía sea considerada originaria cuando no era expedida directamente del país exportador al importador y que la norma no aceptaba el origen de una mercancía cuando al certificado correspondiente se le adjuntaba una factura emitida por un tercer país, lo cual era una práctica bastante generalizada al nivel mundial. Por ello es que, no obstante la aplicación de algunas mejoras parciales, la norma fue actualizada de manera total en 1999, mediante la Resolución 252. Sin embargo, todavía existe la necesidad de que esta última sea perfeccionada. Esto puede ilustrarse considerando que actualmente hay ACEs suscritos entre sí por Miembros de la ALADI que se alejan bastante de la norma de origen de esta entidad, siendo un buen ejemplo el actual AIE Chile-México (ACE No. 41), si bien ambos países, en su anterior AIE bilateral (ACE No. 17), utilizaron la norma de la ALADI. Por esto es que una de las familias examinadas es la de esta entidad.

También el Tratado de Montevideo de 1980 permite a los Miembros de la ALADI establecer AIEs con socios no pertenecientes a ella, si se cumplen ciertas condiciones con sus otros Miembros. Al respecto, cabe destacar que tanto Chile como México han suscrito separadamente AIEs con la UE. Por esto es que las normas de origen de estos AIEs, que son muy similares, corresponden a otra familia analizada. Por su parte, Chile estaría por firmar un AIE con los Estados Unidos de América (EUA), mientras que México forma parte del TLCAN, mediante el cual tiene tratamiento preferencial con los EUA. Así, la tercera familia de normas de origen que se examina comparativamente con las dos anteriores es la del TLCAN, que por lo demás es la utilizada en el actual AIE Chile-México.

C. ELEMENTOS DE FONDO DE LAS TRES FAMILIAS DE NORMAS DE ORIGEN ANALIZADAS

Esta sección tiene dos partes. La primera se aboca a la especificidad y claridad de las normas, mientras que la segunda se refiere a su adecuación a las nuevas condiciones internacionales.

1. ESPECIFICIDAD Y CLARIDAD DE LAS NORMAS DE ORIGEN

Un elemento en común que tienen las normas de origen de la familia del TLCAN con las de la familia de la UE, es que ambas fueron negociadas por producto. Esto tiene ventajas y desventajas. Un inconveniente es que para ello se requiere de una larga negociación y de un texto final extenso. En cierto sentido, esto es positivo porque permite que la norma cumpla su función de discriminar. Además, dada su precisión, queda poco espacio para interpretaciones, con lo que se evitan conflictos. Por su parte, la ALADI tiene criterios generales para definir la nacionalidad de los productos, si bien también permite la existencia de excepciones. Los criterios generales de la ALADI son bastante elementales, lo que hace que tales requisitos sean fácilmente cumplidos por casi todas las mercancías. Esto no permite una discriminación para filtrar finamente la nacionalidad de un producto. Además, el carácter laxo de su normativa genera distintas interpretaciones, algunas de las cuales, para ser zanjadas, deben llegar a un tribunal de solución de controversias.

2. ADECUACIÓN DE LAS NORMAS DE ORIGEN A LAS NUEVAS CONDICIONES INTERNACIONALES

Al dar lugar a interpretación, la norma de origen de la ALADI no es lo suficientemente predecible, lo que otorga inseguridad a los operadores externos de los países. Asimismo, los conflictos derivados de su interpretabilidad afectan más a los países que han suscrito un mayor número de ACEs. Pero también su generalidad es beneficiosa, ya que permite utilizar excepciones compartidas por los países de un ACE. En contraste, tanto las normas de origen de la familia del TLCAN como de la UE son mucho más avanzadas, ya que tienen definiciones conceptuales más detalladas. También cubren una gran diversidad de temas nuevos que están en la línea evolutiva de la economía internacional. En suma, la familia del TLCAN parece ser la mejor de todas, ya que, por ejemplo, contiene el criterio *de mínimis*, considera de una manera muy

beneficiosa el método de la acumulación, y se refiere a los bienes y a los materiales fungibles. Por considerarse interesantes, y tomando como referencia de esta familia el texto del actual AIE Chile-México, a continuación se explica cada uno de estos puntos:

a) De minimis. El criterio considera dos modalidades para flexibilizar la norma. El primero, se refiere a que, salvo algunas excepciones, un bien es originario aunque no cumpla con el cambio de clasificación arancelaria, si el valor utilizado por todos los materiales no originarios utilizados en su producción es inferior a 8% del valor de transacción, o, en ciertos casos, de su costo total. Si además el bien final está sujeto a un requisito de valor y el monto no originario no supera a uno de los dos 8% indicados, puede imputarse como originario. El segundo criterio se refiere a los bienes que deben cumplir con el requisito de valor. En tal situación, la mercancía no tiene que satisfacer la exigencia señalada si el valor de los materiales no originarios no excede a 8% del valor de transacción del bien, o, en ciertos casos, de su costo total.

b) Acumulación. En general en los AIEs la acumulación sólo agrega valor cuando en la última fase productiva del bien final se usan mercancías o materiales de otros socios del AIE. Esto también ocurre en el caso Chile-México, pero en este último existe una ventaja, porque se facilita que un bien sea originario, aunque éste no cumpla con las reglas en relación con los materiales incorporados en la última fase de su producción. Así, cuando un material utilizado en la producción del bien final proviene de un tercer socio comercial, se puede descomponer y rescatar como originaria la parte de ese material, si es que la hay, y lo mismo con todos los materiales no originarios utilizados, hasta llegar a la primera fase de la cadena productiva. Este criterio también funciona en el AIE México-UE, pero cada socio sólo puede imputar valores anteriores a la última fase de la producción cuando son locales y no provenientes de la otra parte.

c) Bienes y materiales fungibles. El texto del AIE Chile-México define que son fungibles las mercancías que son intercambiables para efectos comerciales cuando sus propiedades son idénticas, dado que no es posible diferenciarlas por la simple observación visual. Esto ocurre, por ejemplo, con productos como el café o ciertos productos líquidos cuando son almacenados en un mismo lugar, sin diferenciar su procedencia, ya que un sistema centralizado es más rentable (economías de escala). Luego, si un país exporta, debe cumplir con la norma de origen para acogerse a la preferencia arancelaria, pero en este caso, como la mercancía originaria está junto a otras similares que no cumplen con dichas reglas, no se debe comercializar con beneficios arancelarios una cantidad superior a aquella que es verdaderamente originaria. El señalado AIE contempla dicha posibilidad pero con documentación sólida de respaldo. Dado que esto último es un elemento formal, en rigor su contenido es parte de lo que se examina en la siguiente sección.

D. ELEMENTOS DE FORMA DE LAS TRES FAMILIAS DE NORMAS DE ORIGEN ANALIZADAS

Como ya se dijo, una norma de origen completa y precisa requiere necesariamente de un sistema administrativo más sofisticado y eficiente para su buen funcionamiento. La presente sección tiene dos partes. La primera se refiere a la emisión del certificado de origen, y la segunda a los procedimientos aduaneros de fiscalización, de control y de verificación del origen, así como a las consecuencias jurídicas de su incumplimiento.

1. LA EMISIÓN DEL CERTIFICADO DE ORIGEN

a) La familia de la ALADI

En este caso los certificados deben ser emitidos por una autoridad pública lo que hace que los problemas sean de derecho público. Sin embargo, ésta puede delegar el llenado con una firma, a una asociación gremial nacional de productores o de exportadores del sector privado. En cualquier caso, el certificado de origen debe ser revisado y firmado por la institución pública, ya que siempre la responsabilidad es de ella. Así, todo ACE de esta entidad requiere que cada uno de sus socios especifique y actualice las firmas autorizadas, lo que no siempre ocurre. En el caso esta familia, cada operación comercial requiere de su propio certificado de origen.

b) La familia del TLCAN

En este sistema rige el método de la auto-certificación, es decir, la emisión del certificado de origen la hace el exportador o los productores, sin participación de la autoridad pública. Asimismo, dicho documento dura un año para operaciones semejantes. Cuando existen dudas de origen o de fraude, la responsabilidad no es de los países sino de los particulares, lo que hace que el problema sea de derecho privado. En resumen, si se comprueba que no se cumplen los requisitos de origen, los costos económicos siempre son pagados por el importador, para quien no hay responsabilidad jurídica, a no ser que se compruebe que él participó de la acción fraudulenta en complicidad con el exportador. Por otra parte, en caso de adulteración o de delito, siempre el responsable jurídico es quien emitió el certificado de origen, es decir, el exportador. La no-participación del sector público del país exportador facilita la posibilidad de fraude, por lo cual los países importadores que participan de estos AIEs deben fortalecer su fiscalización, especialmente los de menor desarrollo económico relativo.

c) La familia de la UE

Si bien los certificados de origen son llenados por los exportadores, la responsable final siempre es una entidad pública. Cuando la autoridad importadora detecta algún problema de forma, la responsabilidad es del importador. Si hay dudas de fondo, se efectúan consultas entre los organismos públicos nacionales involucrados. Además, para evitar su adulteración, el certificado de origen tiene que ser de un color especial y de una calidad convenida.

2. LOS PROCEDIMIENTOS ADUANEROS DE FISCALIZACIÓN DE LA NORMA DE ORIGEN

a) La familia de la ALADI. Este sistema es bastante limitado porque si un certificado de origen no cumple con los requisitos de fondo, la autoridad del país importador lo comunicará al organismo público exportador, para que éste adopte las medidas que estime necesarias para solucionar el problema planteado. Por el lado de la importación, se permite tomar los resguardos fiscales correspondientes. Esto es todo lo que existe en esta materia. En el caso de un conflicto, no se establecen los criterios a seguir ni los procesos debidos. Tampoco se especifican plazos ni se indica la instancia para enfrentar el problema ya que la ALADI no dispone de un tribunal de solución de controversias. Esta falencia ha hecho que todos los ACEs de esta entidad hayan tenido que hacer un esfuerzo, creando instancias propias especializadas, a fin de llenar este vacío.

b) La familia del TLCAN. En este sistema, la autoridad importadora puede solicitar a la parte exportadora información sobre el origen de un bien. Existen tres procedimientos no excluyentes para ello: el envío de cuestionarios escritos dirigidos directamente a los productores o exportadores; la realización de visitas de verificación a un exportador o productor, con el propósito de examinar los documentos que acrediten el cumplimiento de las reglas, e inspeccionar las instalaciones que se utilicen en la producción del bien y, cuando corresponda, los lugares en los que se producen los materiales; y la aplicación de otros procedimientos que acuerden los socios. El más utilizado ha sido el primero y al tercero no se ha recurrido.

Tampoco ha sido muy usada la opción de visitas. Esto sería explicado porque el sistema del cuestionario ha mostrado una eficiencia suficiente, de manera que sólo ha sido necesario realizar visitas de forma extraordinaria. Pero esto no es necesariamente cierto. En efecto, cabe considerar que para efectuar una verificación directa se requiere seguir un procedimiento en el que la parte importadora, por conducto de su autoridad aduanera, está obligada a notificar por escrito su intención de operacionalizar una visita. A lo menos, la notificación debe ser enviada al exportador o productor y a la autoridad aduanera del país exportador. Por último, la autoridad aduanera debe obtener el consentimiento por escrito del exportador o del productor que sería visitado. Si esta autorización no se recibe en un cierto plazo, que depende de las partes involucradas, las importaciones no quedan sujetas a las preferencias arancelarias establecidas en el AIE, lo que afecta directamente al importador, quien tiene que pagar los derechos arancelarios no preferenciales.

La visita es realizada por funcionarios especializados pertenecientes a la aduana del país importador. En cualquier caso, el exportador o productor visitado tiene derecho a designar a dos observadores para que sólo en esta calidad estén presentes durante la visita. Si la autoridad aduanera del país importador determina incumplimiento de los requisitos de origen, antes de aplicar su resolución, debe notificar por escrito tanto al importador como a quien haya llenado y firmado el certificado de origen. Llevar a cabo este proceso tiene un costo financiero apreciable, lo que puede explicar la poca utilización del sistema, ya que el costo de los cuestionarios es mucho menor. Incluso, podría llegar a concluirse que los pocos problemas que han habido en materia de origen en esta familia, serían consecuencia de las debilidades que tiene su propio sistema de fiscalización, dado que éste no provee de las condiciones económicas que podrían ser requeribles por los países relativamente menos desarrollados. Esto podría estar ocurriendo en el actual AIE Chile-México, donde, como se dijo anteriormente, existen criterios de fondo complejos que requieren de un control eficiente.

Por otra parte, en materia legal, se establece que cada socio comercial aplicará las sanciones penales, civiles o administrativas que se deriven de la infracción a su legislación nacional o de sus propios reglamentos. En última instancia, finalmente siempre se puede recurrir a resolver el conflicto a través de un órgano especializado. En tal caso, a elección de las partes involucradas, puede ser utilizada tanto la institucionalidad del mismo AIE como la de la OMC.

c) La familia de la UE. En este caso, son las mismas autoridades nacionales competentes para expedir los certificados de origen, las encargadas de adoptar las medidas necesarias a fin de verificar el cumplimiento de los requisitos de origen. Así, están facultadas para exigir cualquier tipo de prueba e inspeccionar la contabilidad del exportador, como para efectuar cualquier otra clase de comprobación que se considere relevante para realizar una investigación que sea de debido proceso. En materia de verificación, el sistema es al azar o cuando las autoridades del país importador tienen dudas razonables sobre la forma del certificado de origen.

Cuando son razones de fondo, las autoridades aduaneras del país importador devolverán los documentos necesarios a la autoridad del país exportador, fundamentando la realización de una investigación, adjuntando todos los antecedentes necesarios. Ambos elementos deben ser enviados junto con una solicitud de verificación a posteriori. Luego, las autoridades del país exportador se encargan de llevar a cabo la investigación de la manera que estimen necesaria. Mientras dura este proceso, si bien puede cuestionarse que la autoridad del país importador sea pasiva, ésta está facultada para suspender transitoriamente el trato arancelario preferencial.

Además, la autoridad del país exportador debe informar lo antes posible a la del país importador en un máximo de 10 meses. Si la respuesta se recibe a tiempo y la duda permanece, se podrá hacer definitiva la no concesión de los beneficios arancelarios. Este plazo parece demasiado extenso desde la perspectiva de la facilitación del comercio. Por otra parte, cuando no coinciden los criterios entre las autoridades implicadas después de efectuado un proceso de verificación, el caso debe remitirse al Comité Especial de Cooperación Aduanera y Normas de Origen, del propio AIE, lo que es una limitación que tiene que ver con que los procedimientos aduaneros forman parte de lo que se denomina cooperación administrativa. Por lo tanto, si los conflictos permanecen luego de una verificación, no llegan a un tribunal de resolución de controversias. Además, para evitar conflictos diplomáticos o políticos entre las naciones participantes del AIE, muchas veces, a propuesta de su propio gobierno, el importador asume costos económicos que podrían no corresponderle. Finalmente, siempre las diferencias entre el importador y su correspondiente autoridad pública serán resueltas con arreglo a su legislación nacional.