
comercio internacional

La verificación de las normas
de origen en los principales
acuerdos de comercio
preferencial de Bolivia

Miguel Izam



División de Comercio Internacional e Integración

Santiago de Chile, julio de 2004

Este documento fue preparado por Miguel Izam, Oficial de Asuntos Económicos de la División de Comercio Internacional e Integración de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

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 impreso 1680-869X

ISSN electrónico 1680-872X

ISBN: 92-1-322552-0

LC/L.2161-P

Nº de venta: S.04.II.G.89

Copyright © Naciones Unidas, julio de 2004. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Las normas de origen y los acuerdos de integración económica	9
A. Concepto e implicancias de la norma de origen	9
B. Principios básicos, principales criterios y factores constitutivos de las normas de origen	11
C. Importancia de las normas de origen en los acuerdos de integración económica	13
II. Principales características de los acuerdos de integración económica en los que participa Bolivia, así como de sus normas y procedimientos de origen	15
A. Elementos centrales de los acuerdos de integración económica examinados	15
B. Importancia de los acuerdos de integración económica estudiados para Bolivia	17
C. Las normas de origen y sus procedimientos en los acuerdos de integración económica revisados	21
III. Las dos principales instituciones públicas relacionadas con el comercio internacional de bienes de Bolivia	35
A. La Aduana Nacional a partir de su reciente reforma	35
B. El sistema de ventanilla única de exportación de Bolivia ...	38

IV. La verificación de las normas de origen de una mercancía en Bolivia	41
A. Explicaciones previas	41
B. La fiscalización aduanera en Bolivia y su relación con la verificación de las normas de origen de una mercancía.....	43
C. El sistema de ventanilla única de exportación y su forma de verificar el origen de un bien para otorgar el certificado correspondiente	47
D. Algunas reflexiones en torno a la auto certificación del origen de una mercancía y a su falta de verificación en la exportación.....	49
V. Examen de algunos casos de problemas de origen que ha enfrentado Bolivia en los acuerdos de integración económica estudiados	51
A. En la Comunidad Andina de Naciones.....	51
B. Con el Mercosur	55
C. Con México	56
D. Con Chile.....	58
Principales conclusiones	63
Serie Comercio Internacional: números publicados	69

Índice de cuadros

Cuadro 1. Bolivia: Exportaciones e importaciones de bienes para años y socios Comerciales seleccionados.....	18
Cuadro 2. Bolivia: Balance comercial para años y socios seleccionados	20
Cuadro 3. Características seleccionadas de las normas de origen de los principales acuerdos de integración económica en los que participa Bolivia	34

Índice de gráficos

Gráfico 1. Bolivia: Balance comercial para años y socios seleccionados	20
--	----

Resumen

El documento da cuenta de un estudio nacional que corresponde a Bolivia, país que fue escogido principalmente por dos razones. La primera es que cuenta con una reciente reforma aduanera, cuya calidad ya tiene reconocimiento internacional. La segunda radica en que esta nación participa de diversos acuerdos de comercio preferencial, los cuales, dada la variedad de su carácter y normativa, permiten realizar una interesante comparación entre ellos.

Se investigan los procesos administrativos relacionados con verificar las normas de origen de los bienes transados en el marco jurídico de los cuatro principales acuerdos de integración económica en los cuales este país participa. Luego, está enfocado desde la perspectiva formal de la facilitación del comercio, aunque también aborda los criterios de fondo para calificar el origen de las mercancías. Está basado fundamentalmente en antecedentes obtenidos directamente en La Paz, los cuales fueron entregados por funcionarios públicos y privados vinculados con el tema examinado.

Se revisa la verificación de las normas de origen no sólo con respecto a la exportación sino también con la importación de bienes que Bolivia realiza hacia y desde los socios comerciales de cada uno de los acuerdos de integración abordados. Asimismo, se incursiona tanto en los casos en los cuales la entidad que otorga el certificado de origen corresponde a una repartición pública como cuando dicho documento es auto emitido por el productor o exportador.

El objetivo central del documento radica en revisar los problemas de forma o de fondo que han ocurrido en la verificación de las normas de origen en el comercio preferencial sostenido en los

acuerdos de integración señalados. Asimismo, se pone el acento en la determinación de las principales causas que generaron este tipo de inconvenientes. Todo esto con el propósito de presentar posteriormente algunas conclusiones, la mayor parte de las cuales está orientada a sugerir ideas que podrían contribuir a reducir los problemas emergentes en este ámbito en los acuerdos de comercio preferencial estudiados.

Introducción

Las normas o reglas de origen constituyen una categoría propia del comercio internacional, que tiene aplicación tanto en servicios como en bienes. Este documento se refiere sólo a estos últimos. Como concepto, dicha normativa corresponde a determinados requerimientos de fondo que una mercancía debe cumplir desde el punto de vista de la procedencia de los insumos y de los materiales intermedios utilizados en su manufacturación, para ser considerado como nacional de un país. Lo mismo se aplica, entre otros ámbitos del comercio exterior, al momento de determinar si un producto es originario o no de un Acuerdo de Integración Económica (AIE y AIEs en plural), lo que resulta indiscutible si sus participantes tienen políticas externas disímiles.

El presente estudio analiza sólo el caso de AIEs de este tipo, en el entendido de que cada uno de los existentes tiene su particular sistema de requisitos para definir el origen de las mercancías transadas. La principal funcionalidad de esto estriba en la necesidad de determinar si un producto comercializado entre los miembros de un AIE cumple o no con tales exigencias de fondo, con el objeto de que pueda o no acceder a las preferencias arancelarias o no arancelarias al ingresar al territorio del país importador.

Como todo cuerpo normativo, las reglas de origen requieren del cumplimiento de un conjunto de procedimientos de forma para su adecuado funcionamiento, el que debería ser lo más eficiente posible desde el punto de vista de la facilitación del comercio, concepto que involucra tanto al sector público como privado de los países. Los procedimientos indicados tienen que dar cuenta de manera cabal de que se han respetado no sólo las exigencias formales establecidas, sino

también la normativa de origen de fondo propiamente tal. Cada AIE tiene su propia manera de operacionalizar los trámites necesarios para lograr este propósito. Por lo mismo, una parte significativa del proceso formal radica en verificar, fiscalizar o controlar que los aspectos de forma y de fondo se hayan llevado a cabo correctamente.

Esta es una investigación empírica que es orientada principalmente a examinar los procedimientos operacionales asociados a los procesos de verificación del cumplimiento de las normas de origen en AIEs. El documento se aboca al estudio de un caso nacional que corresponde a Bolivia. Entre otras razones, se escogió este país no sólo por la reciente reforma aduanera que realizó recientemente y que ya cuenta con un amplio reconocimiento internacional por su eficiencia y profundidad, sino también porque participa de varios AIEs de diferente naturaleza, lo que permite efectuar un análisis comparativo bastante completo. Se revisan los cuatro principales AIEs en los que participa Bolivia. Es decir, la Comunidad Andina de Naciones (CAN), entidad de la que es miembro pleno; el AIE de asociación con el Mercado Común del Cono Sur (Mercosur); el AIE con México; y el AIE con Chile.

Luego, por tratarse del estudio de un caso nacional y dado que no existe literatura especializada referida al tema específico analizado, la información en la investigación sólo proviene de cifras oficiales del comercio de bienes de Bolivia y del examen de los textos pertinentes de los AIEs mencionados, así como también de las entrevistas que el propio autor realizó de manera directa en La Paz a diversos funcionarios del sector público y privado vinculados con el tema de la verificación de las normas de origen. Se puso el acento en los problemas que se han generado en este ámbito, tanto cuando es Bolivia el que reclama el incumplimiento de fondo o de forma de las respectivas normas de origen si importa un producto en el marco de cualquiera de estos AIEs, como en el caso de recibir una queja semejante que procede de un socio al cual este país ha destinado la exportación de un bien.

El documento tiene cinco ámbitos temáticos que son abordados en diferentes capítulos. Primero se explica de manera sucinta lo que son las normas de origen y sus procedimientos en términos generales. A continuación se examina lo que existe al respecto en cada uno de los cuatro AIEs estudiados. Luego, se describe el funcionamiento de las principales dos entidades del sector público de Bolivia involucradas en el área del comercio exterior de bienes. Posteriormente, se observa cómo cada uno de ambos organismos realiza la función de verificar el cumplimiento de las normas de origen de las mercancías, distinguiendo la importación de la exportación. Finalmente, se detallan por separado algunos casos en los que han habido problemas con respecto al cumplimiento de fondo o de forma de tales reglas. Se concluye con la presentación de las principales conclusiones.

I. Las normas de origen y los acuerdos de integración económica

A. Concepto e implicancias de la norma de origen

Las normas o reglas de origen consisten en determinados requisitos que debe cumplir una mercancía final a lo largo de su proceso productivo, en relación con la utilización de insumos y de bienes intermedios, para que ésta, al ser exportada, permita que la autoridad del país importador pueda definir con precisión la nacionalidad de su procedencia, con el objeto de otorgarle o no el acceso a preferencias arancelarias previamente negociadas. Las normativas de origen son aplicadas tanto si se trata de un país o del caso de un AIE. Entre otras razones, la existencia de esta regla es importante desde un punto de vista técnico-productivo, económico, estadístico y de comercialización internacional.

Existen distintas clases de normas de origen, las cuales se diferencian en preferenciales y no preferenciales. Las preferenciales son las aplicadas por un esquema comercial de carácter selectivo, que otorga un trato comercial favorable sólo a uno, a más, o a todos sus países miembros. Además, las reglas de origen preferenciales pueden ser contractuales o autónomas. Las contractuales corresponden a las de un AIE, mientras que las autónomas existen en el marco de programas internacionales, siendo las más conocidas de éstas las que se conceden

en el marco de los diferentes sistemas generalizados de preferencias que aplican, bajo ciertas condiciones, algunos países industrializados a determinados socios de menor desarrollo económico.¹ Las normas de origen no preferenciales son aplicadas al comercio internacional que se realiza fuera de todo acuerdo que otorgue algún privilegio comercial. Este punto compete principalmente a la Organización Mundial del Comercio (OMC), organismo que en la actualidad está trabajando en la perspectiva de crear una normativa multilateral vinculante sobre esta temática.²

Por su propia naturaleza, la norma de origen es discriminatoria y se utiliza como mecanismo de exclusión comercial. En resumen, tiene importantes implicancias económicas en materia de precios relativos y de asignación de recursos, y su incidencia es asimétrica entre los diferentes países que participan de una misma regla. En efecto, cuando dichas normas son negociadas, cada país intenta, mediante determinados requisitos que debe cumplir un producto importado, proteger de manera especial y selectiva a ciertos bienes o rubros productivos que son concebidos como sensibles al interior de su propio sistema económico.

Dichas áreas productivas son escogidas ya sea para fomentar la competitividad nacional, porque poseen economías a escala o externalidades económicas de algún tipo, así como cuando se trata de procesos de producción que utilizan tecnologías de punta cuyo uso interesa estimular. Algo parecido suele ocurrir por causas sociales o políticas, cuando se trata de una producción que es intensiva en mano de obra o considerada estratégica. En consecuencia, las normas de origen pueden ser parte de una política económica que pretenda diversificar la estructura vertical y horizontal de un sistema productivo, como también atraer inversión extranjera directa.

Lamentablemente, la experiencia indica que al negociar las normas de origen, tanto el sector público como el privado de los países de América Latina y el Caribe suelen tener en mente sólo la sensibilidad económica nacional existente en ese momento, lo que implica que no consideran también las potencialidades productivas que se podrían derivar de sus estrategias nacionales o empresariales de desarrollo, cuyos efectos se verían hacia el mediano y largo plazo. Por otra parte, esta realidad contribuye a hacer pensar que todavía la importancia que tiene el tema de las normas de origen no ha sido lo suficientemente apreciada en los países de la región, por lo que sería necesaria una urgente revalorización de este ámbito temático.

Como todo cuerpo normativo, cada sistema de reglas de origen implica la definición de sus propios procedimientos formales, los cuales deben ser cumplidos adicionalmente a los requisitos de fondo propiamente tales. En suma, se trata de diversos trámites administrativos que deben realizar los exportadores y los importadores de una mercancía. Además, en este proceso normalmente es necesario que participe el sector público del país importador, como asimismo el del país exportador. Ciertamente que la operacionalización de la norma de origen también tiene efectos económicos, los cuales, si son muy elevados, lo que sucedería por ejemplo si los procedimientos administrativos son demasiado engorroso o lentos, pueden conducir a que los agentes privados no hagan uso de los beneficios derivados del tratamiento arancelario preferencial que les es conferido por dichas reglas.

En definitiva, la rapidez y la eficiencia de los trámites de origen pueden contribuir significativamente a reducir los costos de transacción de los operadores internacionales, y por esa vía constituir un mecanismo de facilitación del comercio. Paralelamente, el sector público del país

¹ Otros ejemplos destacables de esta clase de normas de origen son la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, siendo ambos esquemas de los Estados Unidos. Por su parte, la Unión Europea hace lo propio con sus antiguas ex-colonias de África, el Caribe y el Pacífico mediante los Acuerdos de Lomé, ahora llamados de Cotonou.

² A partir del establecimiento del Acuerdo sobre Normas de Origen de la OMC, que surgió como consecuencia de la Ronda Uruguay, que concluyó en 1994. Su objetivo principal es armonizar y clarificar las normas de origen no preferenciales. Paralelamente, en dicha oportunidad se definió un Programa de Trabajo y se crearon dos comités para llevarlo a cabo: el Comité de Normas de Origen y el Comité Técnico de Normas de Origen. Ambos se encuentran en pleno funcionamiento.

importador debe cautelar el pago de los derechos arancelarios necesarios cuando un producto no cumple con la norma de origen. Asimismo, salvo en situaciones excepcionales que serán explicadas después, el sector público del país exportador tiene la obligación de garantizar y de hacerse responsable cuando determina que un producto exportado a un cierto mercado cumple con los requisitos de procedencia establecidos entre ambos socios económicos.

En consecuencia, para que sea eficiente una norma de origen, no sólo deben cumplirse los requisitos de fondo propiamente tales que ésta establece, sino que también se requiere de la existencia de procedimientos administrativos conocidos, simples y expeditos. De esta manera, su operacionalización no constituye un obstáculo innecesario para el funcionamiento regular de los agentes económicos involucrados en operaciones internacionales, ni menos todavía si, en caso de duda o fraude de origen, se amerita la resolución de un conflicto de carácter económico-jurídico, lo que les afectaría directamente. Esta fluidez debe estar balanceada para permitir el adecuado cumplimiento de las acciones correspondientes al sector público, en orden a resguardar los intereses fiscales y la imagen externa de los países involucrados.

B. Principios básicos, principales criterios y factores constitutivos de las normas de origen

1. Principios fundamentales de las normas de origen

En términos generales, tiende a aceptarse que para mejorar la aplicación de las normas de origen debería cumplirse por lo menos con los siguientes cuatro principios básicos.

a) Uniformidad

Implica que las normas de origen deben ser aplicadas consistentemente por cada uno de los distintos puntos de entrada de una mercancía a un mismo territorio nacional, con el propósito de evitar el uso de discrecionalidad por parte de los funcionarios públicos que tengan que intervenir en la operación comercial.

b) Simplicidad

Significa que los requisitos de nacionalidad deben ser claros y transparentes, con el objeto de minimizar la posibilidad de que sean aplicados de manera subjetiva, discriminatoria o fraudulenta. En caso contrario, se generan complejidades innecesarias que constituyen obstáculos al comercio internacional.

c) Predictibilidad

Se traduce en que las normas de origen deben ser lo suficientemente conocidas y estables en el tiempo, para permitir que el sector productivo involucrado en operaciones de comercio exterior de bienes pueda anticipar de manera estratégica y con seguridad el tratamiento que tendrán sus mercancías exportadas en el futuro a los diferentes mercados de destino.

d) Administrabilidad

Consiste en que las reglas de origen deben ser fácil y eficientemente administradas, así como verificables de manera sencilla y expedita. Para ello se requiere de una gestión pública moderna. Este principio está directamente vinculado a la necesidad de facilitar el comercio.

2. Principales criterios de las normas de origen

En términos básicos, existen dos formas de definir lo que se considera un producto originario de un país específico, las cuales son explicadas a continuación.

a) Producción total

Lo que sucede cuando la mercancía es elaborada enteramente en dicho país.

b) Producción parcial

Cuando este es el caso, es decir si el producto final también utiliza en su elaboración insumos provenientes del exterior, para que sea considerado originario del país que lo fabrica, se requiere que la mercancía haya sido objeto de una transformación sustancial o suficiente. Para esto existen fundamentalmente los siguientes tres métodos, los cuales no son necesariamente excluyentes y en general son utilizados de manera más o menos complementaria.

i) Cambio de partida o salto arancelario. Este método consiste en que una mercancía puede ser originaria cuando el producto final se ubica en una posición arancelaria diferente a la de los bienes intermedios importados que se utilizan en su fabricación. Este punto está necesariamente ligado al uso de una nomenclatura arancelaria determinada. Sin embargo, este criterio no siempre es suficiente porque las clasificaciones de bienes existentes no surgieron en relación con el origen de un bien, sino principalmente debido a razones estadísticas y a la necesidad de determinar el valor de importación de una mercancía.

ii) Lista de transformaciones o elaboraciones. En este método se utilizan normalmente listas específicas que dan cuenta, producto a producto, de los procedimientos técnicos que se consideran lo suficientemente importantes, a los cuales debe ser sometido un cierto bien en un determinado territorio, para que bien sea considerado de esa procedencia. Este asunto requiere de un conocimiento minucioso de las funciones de producción utilizadas en cada caso, así como de los valores económicos correspondientes a los coeficientes técnicos de los insumos empleados en el proceso de elaboración de una mercancía exportada.

iii) Reglas de porcentaje *ad valorem*. Este es el método más sencillo de los tres y, por lo tanto, el de mayor uso. Consiste en especificar, independientemente de la complejidad o simplicidad del proceso productivo de que se trate, así como de los cambios arancelarios verificados, cuánto es el valor agregado nacional mínimo necesario de un producto, como porcentaje de su costo total o de su precio final de mercado, para que sea considerado originario de ese país. Para la utilización de este criterio es fundamental el tema de la valorización aduanera de los productos de importación.

3. Elementos centrales de las normas de origen

Dada su gran amplitud conceptual y temática, en la norma de origen pueden distinguirse los siguientes elementos que la constituyen.

a) Las normas de origen propiamente tales

Consiste en las condiciones o requisitos técnicos o económicos de producción de fondo que, de acuerdo con una particular normativa, debe cumplir una mercancía para que, desde el punto de vista de su origen, pueda ser considerada nacional del país o territorio donde fue procesada.

b) Operacionalización de la norma de origen

Se refiere al marco administrativo que especifica los procedimientos formales que deben ser llevados a cabo para la correcta y eficiente aplicación de una determinada norma de origen. Este elemento atañe al sector público y al privado. A su vez, este proceso puede subdividirse en dos ámbitos temáticos distintos.

i) La declaración y certificación de origen. Que consiste en el procedimiento administrativo a seguir para hacer constar que una mercadería exportada reúne las condiciones que están definidas en una normativa de origen respectiva, de manera que al ser exportado el producto, sea considerado nacional de ese territorio nacional por parte de la autoridad económica del país importador, para así poder acceder a las condiciones arancelarias preferenciales vigentes.

Cabe adelantar que según los procedimientos que define cada normativa, existen diferentes formas para emitir certificados de origen, siendo dos las más recurridas. En efecto, un método es que estos pueden ser expedidos por diversas entidades, ya sean organismos gubernamentales o privados, debidamente autorizados por el sector público, el cual siempre asume la responsabilidad de la autenticidad del documento. Esta forma, que es la más utilizada en los AIEs existentes, también debería ser considerada como un mecanismo de verificación de origen, pero aplicado al producto exportado.

Una forma radicalmente distinta de la anterior consiste en que el certificado de origen de una mercancía sea auto emitido de manera autónoma por el propio productor o exportador. Consecuentemente, en estos casos son los mismos agentes comerciales los que deben hacerse cargo de las consecuencias económicas y jurídicas que eventualmente pudiesen derivarse si en el documento respectivo se detecta una situación de error o fraude de origen.

ii) El proceso de verificación en la importación. Se trata del procedimiento definido para comprobar si la mercancía es o no originaria desde el punto de vista del fondo de las exigencias de nacionalidad. Esta fiscalización consiste no sólo en controlar la autenticidad de fondo de la certificación de origen del producto, es decir que se cumplan los requisitos de producción propiamente tales, sino que también se encarga de que este documento cumpla adecuadamente con las formalidades correspondientes. Este punto culmina al dilucidar las posibles consecuencias económicas o jurídicas que se derivan del incumplimiento fondo o de forma de la normativa de origen.

Cabe remarcar que los elementos descritos, si bien claramente complementarios y constitutivos de un proceso unitario e indisoluble, están presentes en todas las normas de origen existentes, independientemente de sus características individuales y de su propio grado de desarrollo o complejidad. Por lo tanto, para hacer un estudio completo sobre un determinado sistema de reglas de origen, cada uno de dichos componentes debe ser abordado de manera individual, para, a continuación, integrarlos y mirarlos de forma conjunta desde una perspectiva económica integral.

C. Importancia de las normas de origen en los acuerdos de integración económica

Por una razón de tipo operacional que permite utilizar una misma categoría y sigla para todos los acuerdos de comercio preferencial examinados en este documento, el concepto que se aplica siempre es un AIE. Esto es hecho porque cada uno de ellos contiene como mínimo una estructura negociada de preferencias arancelarias aplicable a las importaciones recíprocas de bienes. Esto es obvio para los AIEs que Bolivia ha establecido separadamente con Chile y con México, los que pretenden la sola constitución de un área de libre comercio. Por otra parte, sin desconocer que

pretenden lograr objetivos más profundos que el señalado, tanto la CAN como el Mercosur también caben en la categoría utilizada de AIEs, en la medida en que en los dos casos el arancel externo común funciona de manera imperfecta.

Luego, como los aranceles aduaneros aplicables a las importaciones de terceros países no son uniformes al interior de ninguno de los cuatro AIEs mencionados, sus correspondientes programas de liberalización comercial necesariamente requieren de la existencia de normas de origen. Esto porque en tales circunstancias siempre es imprescindible identificar con precisión la procedencia territorial del bien importado que se va a beneficiar del tratamiento arancelario preferencial, para evitar que las importaciones provenientes del resto del mundo pueden pasar, de manera indirecta, primero al país miembro del AIE de menor arancel externo, para luego ser ingresadas desde allí al resto de los socios que poseen un mayor arancel externo. En síntesis, el objetivo principal de toda norma de origen es evitar este fenómeno, que es denominado triangulación o deflexión del comercio.

Por otra parte, teniendo en cuenta que los programas de liberalización comercial siempre tienen un término en el tiempo y que ello no ocurre con las normas de origen, las cuales necesariamente siguen siendo válidas de manera permanente, es posible inferir que, hacia el mediano y largo plazo, la jerarquía de la normativa de origen de un AIE es estratégicamente superior a la de su programa de desgravación arancelaria, no obstante que ambos instrumentos comerciales tienen un nivel de importancia muy similar en los primeros años del funcionamiento de un AIE. En consecuencia, tendría mucho sentido otorgarle no sólo mayor importancia absoluta al ámbito temático de las normas de origen propiamente tales al interior de un AIE así como a sus correspondientes procedimientos administrativos, sino especialmente al proceso de verificación de su cumplimiento.

Esto debido a dos razones principales. La primera radica en que, por no haber estudios al respecto, se desconoce completamente el grado de evasión de dicha normativa y, por lo tanto, de la dimensión de la respectiva pérdida de ingresos públicos debido a la eventual menor recaudación tributaria. La segunda razón, no menos importante que la primera, es que la opinión de gran parte del sector privado involucrado en operaciones de comercio exterior de bienes de la región coincide con la de un buen número de funcionarios públicos de dichos países que trabajan en relación con el tema: no parece difícil cometer irregularidades de origen en el marco normativo de los AIEs existentes, dada la escasa verificación que existe al respecto.

II. Principales características de los acuerdos de integración económica en los que participa Bolivia, así como de sus normas y procedimientos de origen

A. Elementos centrales de los acuerdos de integración económica examinados

Con la excepción de la CAN, todos los demás AIEs estudiados en el presente trabajo fueron suscritos en el marco jurídico de la entidad sucesora de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC),³ es decir de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), que tiene un carácter regional. Este último organismo, que fuera creado mediante el Tratado de Montevideo 1980, en la actualidad cuenta con 12 naciones participantes.⁴ Entre otras cosas, este Tratado permite que a lo menos dos de sus países miembros suscriban un Acuerdo de Alcance Parcial, que equivale a un Acuerdo de Complementación Económica (ACE y ACEs en plural), para otorgarse preferencias arancelarias únicamente entre sus participantes.⁵

³ La ALALC fue constituida en 1960.

⁴ Las cuales corresponden a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

⁵ El ámbito jurídico de la ALADI es mucho más amplio que su capacidad para que se constituyan ACEs en su seno.

Los siguientes son los cuatro principales AIEs estudiados en los cuales Bolivia está involucrado. El orden en el que se presentan no es jerárquico.

a) En la CAN

Bolivia es miembro pleno de este AIE subregional desde su creación en 1969, cuando por medio del Acuerdo de Cartagena se instaura el Grupo Andino,⁶ que era su anterior nombre. Actualmente son cinco los países constituyentes de la CAN: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Colombia. Este AIE es una unión aduanera, si bien ésta todavía no funciona de manera completa.

b) Con el Mercosur

Bolivia no es socio pleno de este AIE subregional, que está en proceso de constituir un mercado común, sino que es sólo un país asociado al Mercosur.⁷ En efecto, ambos socios únicamente tienen establecido un programa de liberación comercial. Este AIE de asociación fue firmado en 1996 y entró en vigor durante 1997.⁸ Además, corresponde al ACE N° 36 de la ALADI.

c) Con México

Bolivia suscribió con este país un AIE bilateral en 1994, que entró en vigor durante 1995.⁹ Se trata del ACE N° 31 según el marco jurídico de la ALADI, el cual es considerado de última generación, ya que sus contenidos son muy parecidos a los del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

d) Con Chile

También de manera bilateral, Bolivia firmó un AIE con este país en 1993, el cual comenzó a regir pocos meses más tarde en ese mismo año.¹⁰ Corresponde al ACE N° 22 de acuerdo con el marco jurídico de la ALADI. A diferencia de los AIEs anteriormente mencionados, este se trata de un ACE de lista positiva, es decir, que especifica los productos que tendrán preferencias arancelarias, a diferencia de uno de lista negativa, que consigna sólo las excepciones que no acceden a tratamiento arancelario preferencial. Esta última forma es la que caracteriza a los tres AIEs anteriormente aludidos.

Con todo, en el ACE N° 22 existe la posibilidad, previo consentimiento de ambos países, de incorporar nuevas mercancías a tratamiento arancelario preferencial. Dado que se trata de un AIE de este tipo, durante el 2003 realizó, con muchas dificultades, un complejo proceso de renegociación que pretendía ampliar la cobertura temática de este AIE, profundizar las preferencias arancelarias existentes e intentar otorgarlas a todo el universo de productos. Sin embargo, a principios de 2004 quedó claro que la única alternativa factible en el corto plazo sería la de profundizar el ACE actualmente vigente entre ambos países y ampliar su lista positiva de productos.

⁶ En Bogotá, Colombia, el 26 mayo.

⁷ El Mercosur fue constituido el 26 de marzo de 1991, mediante el Tratado de Asunción. Sus miembros plenos son Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Algunos meses más tarde, el 29 de noviembre de ese año, los mismos países firman un texto casi idéntico al anterior en el marco jurídico de la ALADI, que corresponde al ACE N° 18 de esta entidad.

⁸ El 17 de diciembre y el 2 de marzo, respectivamente.

⁹ El 10 de septiembre y el 1° de marzo, respectivamente.

¹⁰ El 6 de abril y el 1° de julio, respectivamente.

B. Importancia de los acuerdos de integración económica estudiados para Bolivia

Para efectos de este documento, la importancia de estos AIEs es entendida operacionalmente considerando tres puntos de vista complementarios entre sí. Uno de ellos, de carácter contextual, se refiere a la creciente dimensión que ha tenido para Bolivia el valor del comercio de bienes con el conjunto de los países que componen los cuatro AIEs examinados. En efecto, en el cuadro 1 puede verse que con respecto a las exportaciones totales de mercancías bolivianas al mundo, los coeficientes porcentuales de dicho intercambio que tienen por destino los mercados de tales AIE han crecido significativamente durante el último período. Así, considerados en su conjunto, tales indicadores pasaron de 38,6% en 1992 a 59% en 2002.

Por otra parte, si se considera la información correspondiente a la CAN y al Mercosur en su conjunto para estas mismas fechas, se constata que el coeficiente respectivo se eleva considerablemente de 35,4% a 55,1%. También se observan cambios significativos en la importancia relativa de algunos mercados de destino, en particular, con respecto al Mercosur. En efecto, en relación al total de las exportaciones de bienes de Bolivia a este AIE subregional, las dirigidas a Argentina se reducen de 89,6% a 7,7%, fenómeno que es compensado ampliamente por Brasil, país que eleva su participación de 9% a 91,3%. Por otra parte, como mercados de destino para las colocaciones externas bolivianas de mercancías, Chile mantiene su importancia relativa mientras que México la incrementa.

AIE subregional, las dirigidas a Argentina se reducen de 89,6% a 7,7%, fenómeno que es compensado ampliamente por Brasil, país que eleva su participación de 9% a 91,3%. Por otra parte, como mercados de destino para las colocaciones externas bolivianas de mercancías, Chile mantiene su importancia relativa mientras que México la incrementa.

Como puede verse en el mismo cuadro 1, algo semejante a lo que ocurre con el destino de las exportaciones de mercancías de Bolivia sucede también con sus importaciones. De hecho, para el mismo lapso, los porcentajes conjuntos correspondientes a la participación porcentual de los cuatro AIEs mencionados con respecto a las importaciones del mundo aumentan de 35,7% a 58,4%. Asimismo, si se considera la importancia total de la CAN sumada a la del Mercosur para estas mismas fechas, el coeficiente respectivo se incrementa de manera bastante significativa de 27,8% a 49,6%. Además, en la procedencia de las importaciones de bienes de Bolivia no se observan cambios tan pronunciados como los verificados con respecto a los mercados de destino de sus exportaciones. Al mismo tiempo, el abastecimiento relativo desde Chile se mantiene prácticamente estable frente al de carácter creciente de México.

Cuadro 1
BOLIVIA: EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE BIENES
PARA AÑOS Y SOCIOS COMERCIALES SELECCIONADOS

	Destino de las Exportaciones						Origen de las importaciones											
	Millones de dólares ^{a/}			Porcentajes de participación			Millones de dólares ^{b/}			Porcentajes de participación								
	1992	1996	2002	1992	1996	2002	1992	1996	2002	1992	1996	2002						
Comunidad Andina de Naciones (CAN)	99,4	263,8	391,7	13,0	24,3	28,6	100,0	100,0	100,0	42,5	141,0	158,3	3,8	8,6	8,9	100,0	100,0	100,0
Colombia	25,2	116,0	139,6	3,3	10,7	10,2	25,3	44,0	35,6	10,5	33,8	42,7	0,9	2,1	2,4	24,8	24,0	27,0
Ecuador	3,8	7,8	3,2	0,5	0,7	0,2	3,8	2,9	0,8	1,3	4,9	6,6	0,1	0,3	0,4	3,2	3,5	4,1
Perú	60,8	138,7	73,9	7,9	12,8	5,4	61,2	52,6	18,9	27,1	89,1	95,0	2,4	5,4	5,4	63,8	63,2	60,0
Venezuela	9,6	1,3	175,0	1,3	0,1	12,8	9,6	0,5	44,7	3,5	13,2	14,0	0,3	0,8	0,8	8,2	9,3	8,8
Mercosur (MS)	171,4	190,9	364,7	22,4	17,6	26,6	100,0	100,0	100,0	271,6	324,3	719,8	24,1	19,7	40,7	100,0	100,0	100,0
Argentina	153,5	143,4	27,9	20,1	13,2	2,0	89,6	75,1	7,7	103,2	136,6	307,9	9,1	8,3	17,4	38,0	42,1	42,8
Brasil	153	36,3	333,0	2,0	3,3	24,3	9,0	19,0	91,3	164,0	181,6	389,9	14,5	11,1	22,0	60,4	56,0	54,2
Paraguay	1,1	2,7	2,7	0,1	0,2	0,2	0,6	1,4	0,7	1,3	1,1	18,1	0,1	0,1	1,0	0,5	0,3	2,5
Uruguay	1,4	8,5	1,1	0,2	0,8	0,1	0,8	4,5	0,3	3,0	4,9	3,9	0,3	0,3	0,2	1,1	1,5	0,5
CAN y Mercosur	270,8	454,8	756,4	35,4	41,8	55,1				314,1	465,3	878,1	27,8	28,3	49,6			
Chile	18,3	43,5	32,8	2,4	4,0	2,4				78,0	110,6	123,1	6,9	6,7	7,0			
México	6,6	11,8	19,9	0,9	1,1	1,5				10,3	25,5	32,6	0,9	1,6	1,8			
CAN, MS, Chile y México	295,7	510,1	809,1	38,6	46,9	59,0				402,4	601,4	1 033,7	35,7	36,6	58,4			
Resto del mundo	469,6	57,9	562,6	61,4	53,1	41,0				726,2	1 041,6	735,6	64,3	63,4	41,6			
Mundo	765,3	1 086,9	1 371,7	100,0	100,0	100,0				1 128,6	1 643,1	1 769,4	100,0	100,0	100,0			

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales, según la clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI), revisión 3.

^{a/} Cifras nominales f.o.b. (franco a bordo)

^{b/} Cifras nominales c.i.f. (costo, seguro y flete)

El cuadro 2 y el gráfico 1 muestran someramente la evolución del saldo comercial de Bolivia para el mismo período anterior. En ellos puede observarse que en 2002 existe superávit con relación a la CAN en su conjunto y sólo déficit en el caso de dos países que son Ecuador y Perú, siendo más importante la magnitud de este último. Cabe consignar que en 1992 Bolivia tenía signo favorable con todos sus socios de este AIE. Con el Mercosur, en 2002 Bolivia tiene déficit con cada uno de sus miembros, destacándose de manera muy notable el que existe con Argentina, único país con el cual por lo demás tiene superávit en 1992. Por otra parte, es bastante significativa la caída que experimenta el déficit comercial de Bolivia con Brasil entre 1992 y 2002. Este fenómeno contrasta con lo que ocurre tanto con Chile como con México durante el mismo período, países con los cuales Bolivia ve amplificada su situación comercial deficitaria.

Un segundo factor, el cual es explicado en la siguiente sección, que también apunta a destacar la importancia que tienen para Bolivia los AIEs estudiados, es que en cada uno de estos, tanto las normas de origen como sus procedimientos, operan mediante sistemas distintos. Como se anticipó, esta diversidad de criterios permite realizar un análisis comparativo de carácter bastante fructífero. Un tercer factor que va en el mismo sentido de los dos anteriores es que, según fuentes bolivianas calificadas, cerca de 80% del comercio total de bienes que Bolivia realiza de manera agregada con estos cuatro AIEs está ya liberado del pago de derechos arancelarios,¹¹ lo que en el caso de las importaciones implica una significativa disminución de la recaudación del erario público por concepto de aranceles. Sobre la base principalmente de estas justificaciones, el presente documento se orienta en la perspectiva de examinar, de manera detallada, el funcionamiento de la verificación del cumplimiento de las normas de origen por parte de Bolivia, tanto en materia de importaciones como de exportaciones de mercancías.

¹¹ Según estimaciones de funcionarios públicos bolivianos relacionados con el tema.

BOLIVIA: BALANCE COMERCIAL PARA AÑOS Y SOCIOS SELECCIONADOS

(En millones de dólares)

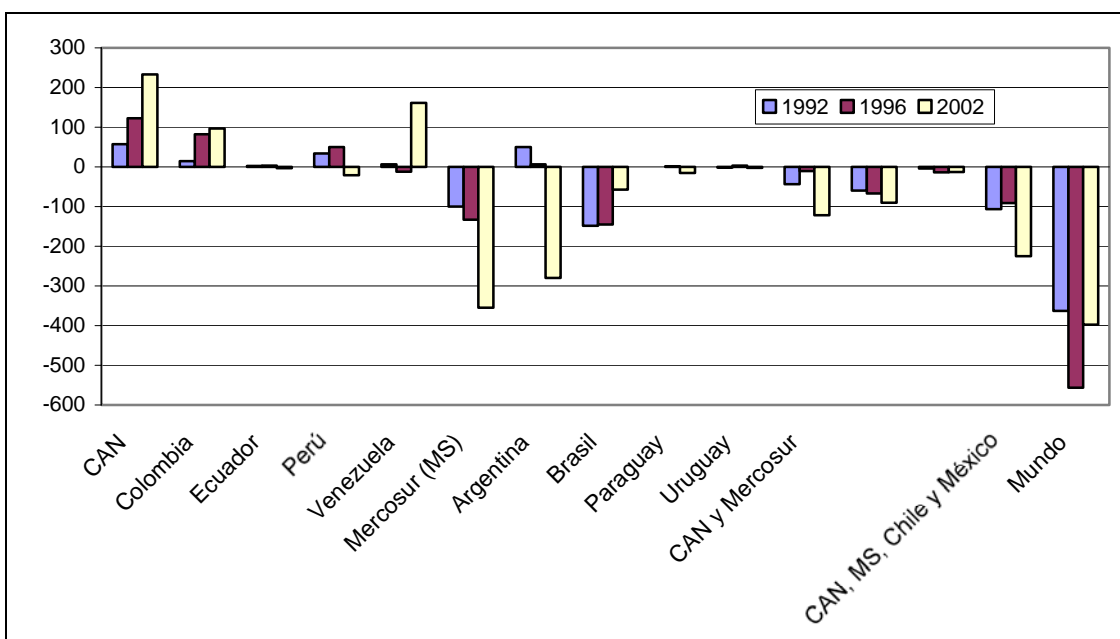
	Exportaciones ^{a/}			Importaciones ^{b/}			Balance comercial		
	1992	1996	2002	1992	1996	2002	1992	1996	2002
Comunidad Andina de Naciones (CAN)	99,4	263,8	391,7	42,5	141,0	158,3	56,9	122,8	233,4
Colombia	25,2	116,0	139,6	10,5	33,8	42,7	14,6	82,2	96,8
Ecuador	3,8	7,8	3,2	1,3	4,9	6,6	2,5	2,9	-3,4
Perú	60,8	138,7	73,9	27,1	89,1	95,0	33,7	49,6	-21,1
Venezuela	9,6	1,3	175,0	3,5	13,2	14,0	6,1	-11,8	161,1
Mercosur (MS)	171,4	190,9	364,7	271,6	324,3	719,8	-100,2	-133,4	-355,1
Argentina	153,5	143,4	27,9	103,2	136,6	307,9	50,3	6,8	-280,0
Brasil	15,3	36,3	333,0	164,0	181,6	389,9	-148,7	-145,3	-56,9
Paraguay	1,1	2,7	2,7	1,3	1,1	18,1	-0,2	1,6	-15,4
Uruguay	1,4	8,5	1,1	3,0	4,9	3,9	-1,6	3,6	-2,7
CAN y Mercosur	270,8	454,8	756,4	314,1	465,3	878,1	-43,3	-10,5	-121,7
Chile	18,3	43,5	32,8	78,0	110,6	123,1	-59,7	-67,2	-90,3
México	6,6	11,8	19,9	10,3	25,5	32,6	-3,7	-13,7	-12,6
CAN, MS, Chile y México	295,7	510,1	809,1	402,4	601,4	1,033,7	-106,7	-91,4	-224,6
Resto del mundo	469,6	576,9	562,6	726,2	1 041,6	735,6	-256,6	-464,7	-173,1
Mundo	765,3	1 086,9	1 371,7	1,128,6	1 643,1	1 769,4	-363,3	-556,1	-397,7

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales, según la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI), revisión 3.

Notas: ^{a/} Cifras nominales f.o.b (franco a bordo)
^{b/} Cifras nominales c.i.f. (costo, seguro y flete)

BOLIVIA: BALANCE COMERCIAL PARA AÑOS Y SOCIOS SELECCIONADOS

(En millones de dólares)



Fuente: Cuadro 2.

C. Las normas de origen y sus procedimientos en los acuerdos de integración económica revisados

Para cada uno de los AIEs seleccionados se hace una revisión de las normas de origen propiamente tales. Luego se explican los procedimientos administrativos, distinguiéndose la declaración y certificación de origen a las exportaciones del proceso de verificación en la importación. A modo de simplificación, al final de la sección se presenta un cuadro comparativo que sintetiza los contenidos más relevantes del texto.

1. En la Comunidad Andina de Naciones

a) Las normas de origen propiamente tales

Dado que todos los países que conformaron inicialmente el Grupo Andino eran también miembros de la ALALC, utilizaron durante casi dos décadas sus normas de origen, hasta que en 1987 se aprobaron normas andinas propias al respecto,¹² las cuales fueron posteriormente modificadas en 1991.¹³ Esta normativa fue actualizada en julio de 1997, mediante la Decisión 416, donde se establecen las condiciones que deben cumplir los productos para ser considerados originarios de la subregión y beneficiarse del mercado ampliado. Paralelamente, en la misma fecha surge la Decisión 417, que complementa a la anterior en el sentido de que señala los criterios para la fijación de requisitos específicos de origen. Ambas decisiones constituyen el cuerpo normativo actualmente vigente en este ámbito temático en la CAN.

Considerando de manera conjunta la Decisión 416 y 417, los principales criterios que éstas establecen para determinar el cumplimiento de la norma de origen de un bien son los siguientes.

i) Las mercancías íntegramente producidas, categoría que corresponde a los productos básicos (minería, agricultura y pesca) y también a los manufacturados totalmente a partir de éstos en territorio de cualquier país miembro.

ii) Las mercancías elaboradas en su totalidad con materiales originarios del territorio de los países miembros.

iii) Las mercancías en cuya elaboración se utilizan materiales no originarios, con la restricción de que estos últimos se sometan a un proceso de transformación que implique un cambio o salto de partida arancelaria. Si lo anterior no se verifica, se exige alternativamente que el valor CIF (costo, seguros y fletes) de los materiales no originarios no exceda un 50% del valor FOB (franco a bordo) de exportación del bien final en el caso de Colombia, Venezuela y Perú, y de 60% para Bolivia y Ecuador, tratamiento especial y diferenciado que se les otorga a estos dos últimos países atendiendo a su calidad de menor grado de desarrollo económico relativo.

iv) Las mercancías que son resultado de una operación de ensamblaje, siempre y cuando se hayan utilizado materiales originarios de la subregión, que cumplan con la misma exigencia de valor agregado indicado en el párrafo precedente.

v) Cuando se trata de un juego o surtido de mercancías, para que el conjunto sea considerado originario, se requiere que cada uno de los productos en ellos contenidos cumpla con las normas de origen mencionadas más arriba, es decir, cambio de partida arancelaria o, en su defecto, la exigencia de valor agregado ya explicada.

¹² En diciembre, mediante la Decisión 231.

¹³ En marzo, mediante la Decisión 293.

vi) Para los efectos de la normativa, no se consideran procesos productivos o de transformación que puedan conferir origen a, entre otros casos que se especifican, las mercancías que surgen de una mezcla, excepto cuando su resultado tenga características esencialmente diferentes de las de los bienes mezclados.

vii) Las mercancías que son objeto de Requisitos Específicos de Origen (REOS), los cuales son fijados por la Secretaría General de la CAN. Estos son utilizados cuando los otros criterios no son adecuados para una determinada producción. Los REOS, que pueden ser revisados y modificados, prevalecen sobre las normas generales de origen. Cualquier país miembro puede solicitar la aplicación de determinados criterios específicos, los cuales son analizados y evaluados por los demás miembros de la CAN y por la Secretaría General, quien tiene la responsabilidad final para tomar la decisión. Se establece que Bolivia cumplirá de manera diferida y progresiva con los REOS, dado su grado de desarrollo.

viii) Se reconoce el origen acumulativo de un producto, sobre la base de considerar originario de un país miembro los materiales importados desde cualquiera de los restantes socios de la CAN.

b) La declaración y certificación de origen

El certificado de origen debe ser emitido por las autoridades gubernamentales competentes o las entidades habilitadas para tal efecto por el país exportador, que son las mismas que están vigentes en la ALADI.¹⁴ A diferencia de lo que ocurre con esta última entidad, en la CAN se requiere, para otorgar la certificación de origen, que los organismos calificados para ello cuenten con una declaración jurada, cuya duración máxima es de dos años,¹⁵ la que tiene que ser suministrada por el productor o por el exportador. Para ser válido, el certificado de origen debe llevar la firma autógrafa del funcionario habilitado por el sector público correspondiente. La fecha de certificación debe ser la misma o posterior a la de la factura comercial. Siempre estos dos documentos deben ser presentados conjuntamente.

Se utiliza el formulario de certificado de origen adoptado por la ALADI, el cual tiene una validez de 180 días, contados a partir de la fecha de su emisión.¹⁶ Sin embargo, cuando la mercancía es internada o almacenada temporalmente bajo control aduanero en el país de destino, el certificado de origen se mantiene vigente por el tiempo adicional que la administración aduanera importadora autorice para dichas operaciones o regímenes.

Si bien en términos generales la expedición de los productos tiene que ser realizada de manera directa, se acepta la posibilidad de que tales bienes puedan ser transportados en tránsito por territorios nacionales de países miembros o de terceros socios comerciales, siempre que la causa para ello sea justificada y sólo cuando la realización del proceso cumpla con la exigencia de determinados requisitos, siendo la principal de ellas que los productos en cuestión no sufran ninguna alteración relacionada con su proceso productivo. Por otra parte, también se permite la facturación en terceros países, así como la reexportación, cumpliéndose en cada caso con algunas condiciones formales mínimas adicionales a las anteriores.

c) El proceso de verificación en la importación

Las autoridades aduaneras del país miembro importador no pueden impedir el desaduanamiento de las mercancías en casos de duda acerca de la autenticidad de la certificación o

¹⁴ Sobre este tema se darán detalles más adelante. Parece adecuado hacerlo cuando se haga referencia al ACE de Bolivia con Chile, ya que éste no sólo utiliza el certificado de origen de la ALADI, sino además tiene como base la normativa de origen propiamente tal de esta última entidad.

¹⁵ O antes si se modifican las condiciones productivas.

¹⁶ La Decisión 416 dejó abierta la posibilidad de elaborar un formato propio de certificado de origen, lo cual no se ha realizado hasta ahora.

ante la presunción de incumplimiento de fondo de la norma de origen, así como cuando el certificado de origen contiene errores formales o esté incompleto. En todos estos casos, se puede exigir una garantía por el valor de los gravámenes aplicables a terceros socios comerciales, de conformidad con las legislaciones nacionales respectivas. Este tipo de garantía tiene una vigencia máxima de 80 días. Si el certificado no se presenta, se otorga un plazo de 15 días para la presentación de dicho documento. Cuando ello no ocurre, se puede hacer efectiva una garantía o el cobro de los derechos correspondientes.

Al constituir garantía, la autoridad del país importador tiene un plazo máximo de 6 días para comunicarle el hecho a tanto a la autoridad del país exportador como a la Secretaría General de la CAN, con los acontecimientos, antecedentes y fundamentaciones pertinentes. Si transcurridos 30 días después de adoptada la medida no existe la aclaración o demostración convincente por parte de la autoridad exportadora, o si tales esfuerzos no han permitido solucionar el problema, cualquiera de los dos países involucrados puede solicitar la intervención de la Secretaría General de la CAN, quien debe tener acceso a toda la información disponible.

Por su parte, la Secretaría General de la CAN dispone de 30 días a partir de recibido el requerimiento para pronunciarse, mediante una Resolución, sobre el cumplimiento de la normativa o indicar las medidas que deben ser adoptadas para solucionar la situación. En último caso, si la situación no se resuelve satisfactoriamente para alguno de los miembros involucrados en el problema, a éste todavía le queda la posibilidad de recurrir al Tribunal Andino de Justicia, cuyo funcionamiento tuvo hace no muchos años una importante actualización.¹⁷

Si se determina que no existe anormalidad, la garantía queda sin efecto. En cambio, cuando se comprueba que el certificado de origen no es auténtico, o bien que la mercancía no califica como originaria, la autoridad importadora puede hacer efectiva la garantía. Asimismo, se determina que la autoridad pública del país miembro exportador aplicará las sanciones que correspondan de acuerdo a su legislación nacional. Además, el país exportador no podrá otorgar certificados de origen al mismo productor final o exportador durante seis meses. Cuando hay reincidencia, el plazo correspondiente es de 18 meses.

Las entidades nacionales habilitadas para emitir los certificados de origen comparten la responsabilidad con el productor final o exportador, cuando ocurre que dicho documento contiene datos que no son auténticos. Adicionalmente, si este hecho sucede, las autoridades públicas competentes del país exportador deben inhabilitar a los funcionarios de las entidades certificadoras no gubernamentales. Si a partir de un año la entidad certificadora reincide en irregularidades, ésta definitivamente no podrá volver a emitir dicha documentación. Cuando las entidades certificadoras son gubernamentales, se establece que los países miembros adoptarán las sanciones especificadas en sus respectivas legislaciones internas.

Con posterioridad al despacho de las mercancías, las entidades habilitadas para expedir certificados de origen, ya sean éstas públicas o privadas, deben mantener archivos de todos los documentos, así como también de sus correspondientes antecedentes, por un plazo mínimo de tres años, con el objeto de que la autoridad gubernamental competente pueda, en cualquier momento durante ese período, realizar una revisión o verificación. Si se llega a determinar una sanción, ésta debe surgir de acuerdo con la legislación del propio país.

La Secretaría General de la CAN debe mantener un registro actualizado de las entidades habilitadas para emitir los certificados de origen de cada uno de sus países miembros, así como también de los nombres y firmas de los funcionarios autorizados para otorgarlos. Cualquier cambio que se produzca en el ámbito nacional, es responsabilidad de propio país informar a la Secretaría

¹⁷ El Protocolo Modificatorio que constituye la normativa jurídica vigente fue suscrito el 28 de mayo de 1996, en Cochabamba, Bolivia.

General de la CAN, quien a su vez debe transmitir oportunamente los nuevos antecedentes a todos sus miembros. Cabe consignar que las entidades certificadoras de los países de la CAN son las mismas que realizan la función análoga en el marco jurídico de la ALADI, cuando se trata de un ACE en el que participan sus socios con los restantes países miembros de la ALADI.

2. Con el Mercado Común del Sur

a) Las normas de origen propiamente tales

El régimen de origen es establecido en el anexo 9 del ACE N° 36, el cual consigna los criterios que determinan que una mercancía sea considerada originaria. Los principales de ellos son los siguientes.

i) Las elaboradas íntegramente en territorio de uno o más participantes, cuando en su producción se utilizan única y exclusivamente materiales originarios de dichos países.

ii) Las pertenecientes a los reinos mineral, vegetal y animal, incluyendo los de caza y pesca, extraídos, cosechados o recolectados, nacidos y criados en tierras o aguas territoriales de los países miembros.

iii) Las elaboradas con materiales no originarios, siempre que resulten de un proceso de transformación, realizado en cualquiera de los territorios y que les confiera una nueva individualidad, indicada porque el producto final se clasifica en un partida arancelaria distinta a las de los materiales. Si no se verifica un salto de partida, basta que el valor CIF puerto de destino o CIF puerto marítimo de los materiales no originarios no exceda un 40% del valor FOB de exportación del bien final. Para algunas mercancías se estableció, de manera transitoria, un tratamiento especial favorable a ciertas exportaciones realizadas por Bolivia, el cual podía ser prorrogable por un tiempo adicional que es precisado. De hecho, se hizo uso de la prórroga por parte de este país, si bien dicho mecanismo preferencial actualmente ya no se aplica.

iv) Las que resultan de operaciones de montaje o ensamblaje realizadas en los países miembros, no obstante que cumplan con el salto de partida en relación a los materiales importados desde terceros, cuando el valor CIF puerto de destino o CIF puerto marítimo de dichas importaciones no exceda un 40% del valor FOB de exportación del bien final. Tanto para este criterio como para el descrito en el párrafo anterior existen ciertas ventajas para Bolivia y Paraguay.¹⁸

v) No se consideran originarios los bienes sometidos a ciertos procesos que se especifican detalladamente, de los cuales cabe destacar la simple formación de juegos de productos, la dilución o filtración en agua o en otra sustancia que no altere la composición físico-química de la mercancía, y las mezclas de tangibles, a no ser que éstas impliquen que el bien final obtenido es esencialmente diferente de las características de los insumos mezclados.

vi) Cuando se firmó el ACE N° 36 se establecieron requisitos específicos para calificar el origen de algunas mercancías,¹⁹ que prevalecen sobre las exigencias generales de procedencia de los productos. Más todavía, existe flexibilidad para incorporar otros bienes o grupos de ellos en el régimen específico, lo cual es responsabilidad de la Comisión Administradora del Acuerdo, la que para ello tiene que considerar algunos elementos que están claramente definidos. Asimismo, también esta entidad tiene atribuciones para modificar los requisitos especiales de todo bien acogido a este sistema de excepciones.

¹⁸ Aunque en el texto no se explica, al parecer este tratamiento especial y diferenciado tiene como base la condición geográfica y de desarrollo económico que poseen ambos países.

¹⁹ Al respecto, puede verse el apéndice 1 del anexo 9 del texto del AIE.

vii) Se reconoce el origen acumulativo de un producto, sobre la base de considerar originario de un país miembro los materiales importados desde cualquiera de los restantes socios de este ACE. Además, existe el compromiso de promover las acciones necesarias para que la acumulación de origen, cuando cada una de las dos partes tenga un AIE con un mismo tercer miembro de la ALADI, considere el valor de los materiales procedentes del territorio de este último país como originario, lo que puede ocurrir sólo si dichas importaciones están completamente desgravadas en los dos ACEs.

b) La declaración y certificación de origen

El certificado de origen debe ser emitido por las reparticiones oficiales correspondientes, las cuales, si bien pueden delegar su expedición en otros organismos públicos o entidades privadas calificadas para ello, siempre son en último término las responsables del control de dicho documento. En un principio, cada socio debía comunicar a la Comisión Administradora del Acuerdo y a la Secretaría General de la ALADI el nombre de las reparticiones oficiales y entidades habilitadas para emitir certificados de origen, con el registro de los nombres y facsímil de las firmas de los funcionarios acreditados para efectuarlas. Asimismo, se previó un plazo para hacer modificaciones en cualquiera de estos antecedentes, especificándose que a partir de sus respectivas aprobaciones habría autonomía con respecto a lo informado previamente a la ALADI. Con todo, las entidades actualmente habilitadas para emitir los certificados de origen siguen siendo las mismas que operan por parte de cada país socio en la ALADI para los demás ACEs en los que los miembros de este ACE participan.²⁰

Si bien de manera transitoria se permitió el uso del certificado de origen de la ALADI,²¹ el formulario que está actualmente vigente en el Acuerdo fue reformulado, para contener adicionalmente una declaración jurada del productor final o exportador de la mercancía, que permite garantizar responsablemente el total cumplimiento de las disposiciones sobre origen del Acuerdo. La solicitud del certificado de origen debe ir conjuntamente con una declaración bastante completa referida a varios antecedentes, tanto de la persona o empresa que la solicita como del producto, incluyendo su composición en términos de origen de materiales y de sus correspondientes costos. Cuando se trata de una mercancía que se exporta regularmente, cumpliendo con la condición de que su proceso productivo no sea alterado ni tampoco la procedencia de los materiales que la componen, la declaración tiene una validez de 180 días.

El certificado de origen debe ser emitido como máximo a los cinco días de presentada la solicitud y tiene una validez de 180 días, contados a partir de la fecha de su emisión, plazo que posteriormente fue ampliado para ciertos casos, sin delimitarlo.²² Además, el documento debe llevar la firma autógrafa del funcionario habilitado por el sector público correspondiente. El certificado de origen también carece de valor si no está debidamente llenado en todos sus campos con el registro completo de la información pertinente. Estos documentos sólo pueden ser expedidos a partir de la fecha de emisión de la factura correspondiente a la operación comercial, y máximo hasta 60 días posteriores a tal fecha. Los certificados de origen tienen que ser emitidos a más tardar 10 días después de del embarque de las mercancías certificadas.

²⁰ Lo que denota la existencia de una cierta ambivalencia por parte de este AIE con respecto al marco general de la ALADI, lo mismo que ocurre entre esta última y el Mercosur. En ambos casos la dualidad radica en que a veces hay un paralelismo entre un discurso previo más o menos autónomo y el posterior seguimiento de su normativa.

²¹ Lo que ocurrió hasta el 31 de diciembre de 1997, a partir de cuando el nuevo certificado de origen entró en funcionamiento. Esta situación da cuenta de que el proceso negociador para establecer este ACE fue, aparentemente por razones políticas, lo suficientemente rápido como para dejar pendiente algo tan importante como la confección de un certificado de origen que se ajuste a su propia normativa desde el mismo comienzo de la aplicación del AIE.

²² En efecto, debido a necesidades planteadas por Argentina, en el Decimotercero Protocolo Adicional del ACE se establece que los 180 días pueden ser prorrogados por el tiempo necesario, si la mercadería está amparada por algún régimen suspensivo de importación, siempre y cuando no se genere alteración alguna del bien objeto de comercio.

En términos generales, para que las mercancías importadas se beneficien de los tratamientos arancelarios preferenciales, éstas tienen que ser expedidas de manera directa desde el exportador al importador. Sin embargo, se acepta la posibilidad de que tales bienes puedan ser transportados en tránsito por territorios nacionales de países miembros o de terceros socios comerciales, siempre que la causa de ello sea justificada y sólo cuando la realización del proceso cumple con determinados requisitos. Por otra parte, se contempla la intervención de operadores comerciales de socios o de terceros países cuando, además del cumplimiento de los requisitos anteriores, se cuenta con factura comercial emitida por el interviniente y siempre que haya constancia del hecho en el certificado de origen emitido por la autoridad pública calificada del país exportador.

c) El proceso de verificación en la importación

Las entidades certificadoras deben numerar correlativamente los certificados de origen emitidos y archivar un ejemplar de cada uno de ellos por un mínimo de dos años, en conjunto con todos los antecedentes que sirvieron de base para la certificación. Asimismo, deben mantener registro de manera permanente, como mínimo, del número de todos los certificados emitidos, con la identificación de sus solicitantes y la fecha de sus correspondientes emisiones. Todo esto en el evento de que sea necesaria una verificación de origen posterior al despacho aduanero de una mercancía.

Por otra parte, las autoridades aduaneras pueden solicitar, cuando existen dudas fundadas en relación con la autenticidad o veracidad del certificado de origen, de la repartición pública oficial del país exportador, responsable de la verificación y control de dichos documentos, antecedentes adicionales para resolver las dudas generadas. Si durante 20 días no se recibe la información requerida o ésta no permite resolver la situación, pueden iniciarse las investigaciones pertinentes, dando cuenta de ello al organismo público responsable del certificado de origen del país exportador. Además, esto debe ser notificado por la autoridad aduanera al importador que realizó la correspondiente operación comercial.

En el proceso de verificación, la autoridad pública del país importador puede, a través de su símil exportadora:

- i) Dirigir cuestionarios escritos a los exportadores o productores del bien sobre el cual existe la duda.
- ii) Solicitar, en casos justificados, que esta autoridad realice las gestiones para efectuar visitas de verificación a las instalaciones productivas correspondientes, con el objeto de examinar el proceso de fabricación de la mercancía, así como de emprender otras acciones necesarias que puedan contribuir al control de su origen.
- iii) Llevar a cabo otros procedimientos que sean establecidos por la Comisión Administradora del Acuerdo.

Para la ejecución de estos mecanismos, las autoridades competentes de los países pueden facilitar la realización de auditorías externas recíprocas, de acuerdo con las legislaciones nacionales. Finalmente, los resultados de la verificación efectuada deben ser comunicados a la repartición pública encargada del control de origen del país exportador. Las investigaciones no pueden demorar más de 150 días.

Cuando una autoridad aduanera solicita una investigación ante una duda de origen, tiene derecho a suspender el trato arancelario preferencial o adoptar las medidas que considera necesarias para garantizar el interés fiscal. Con todo, en ninguna circunstancia está facultada para detener el trámite de importación de la mercancía cuestionada. Si el caso es resuelto, se reintegran los gravámenes recibidos, se liberan o se hacen efectivas las garantías, según corresponda.

La repartición oficial responsable por la verificación y el control de la declaración de origen del país exportador debe proveer, en un plazo no superior a 30 días, las informaciones solicitadas por la autoridad importadora, período que supera a los 20 días establecidos anteriormente en el mismo Acuerdo, pasados los cuales la entidad oficial importadora ya puede iniciar la investigación. Siempre los antecedentes entregados tienen carácter confidencial y sólo pueden ser utilizadas exclusivamente para esclarecer el caso cuestionado.

Cuando la información no es entregada o resulta insatisfactoria, la autoridad importadora puede disponer, de manera preventiva, la suspensión del tratamiento preferencial para nuevas operaciones del mismo producto que efectúe el importador comprometido en el proceso de la investigación. Finalizada esta fase, si sus conclusiones no son satisfactorias para los involucrados, las autoridades correspondientes mantendrán consultas bilaterales las cuales, si no son aceptadas por el afectado, facultan a la entidad pública oficial del país importador para acudir al Régimen de Solución de Controversias del Acuerdo.²³

En materia de sanciones, cuando se comprueba que el certificado de origen no se ajusta al fondo de la normativa, o se detecta adulteración, falsificación o cualquiera otra figura jurídica que dé lugar a perjuicio fiscal o económico, las autoridades nacionales están facultadas para aplicar las penalidades establecidas en sus respectivas legislaciones. Las sanciones pueden recaer en los productores, exportadores, entidades emisoras de certificados de origen y cualquiera otra persona que también tenga alguna responsabilidad en tales transgresiones.

3. Con México

a) Las normas de origen propiamente tales

Los principales criterios establecidos para determinar el origen de las mercancías en el marco de este AIE son los siguientes.

i) Cuando son obtenidas en su totalidad o producidas enteramente en el territorio de una o ambas partes. En especial: minerales, vegetales, animales vivos, así como productos de la caza o pesca.

ii) Si son producidas en el territorio de una o ambas partes y contienen exclusivamente materiales definidos como originarios.

iii) Al ser producidas en el territorio de una o ambas partes con materiales no originarios que cumplan con un cambio de clasificación arancelaria, con otros requisitos y también con las disposiciones que corresponde aplicar en cada caso, que son especificadas en el propio Acuerdo. Es importante consignar que para efectos de la aplicación de este criterio y del que señala en el próximo párrafo, se acepta que existan bienes que son excepciones, en el sentido de que algunos de sus materiales componentes que no son originarios, dado el cumplimiento de determinados factores explícitos, pueden no experimentar el cambio de clasificación arancelaria. Por lo general, cuando en este y en el siguiente criterio se habla de requisitos, condiciones y disposiciones, se está aludiendo a las normas de origen específicas que existen para algunos bienes o rubros determinados. Al respecto, sobresale de manera particular, por su detalle y extensión, la normativa aplicable exclusivamente al sector automotor.

²³ Este es un elemento que indica que el ACE fue negociado con premura, ya que en sus inicios, éste sólo contaba con un Régimen de Solución de Controversias muy precario. De hecho, en su mismo texto se dice que es de carácter transitorio y que si en tres años no se logra negociar un sistema más completo, se utilizará el Protocolo de Brasilia, es decir, el marco jurídico específico del Mercosur, cuya institucionalidad no tiene nada que ver con el ACE N° 36. Por suerte, más tarde se estableció un Régimen de Solución de Controversias propio y definitivo, mediante el Undécimo Protocolo Adicional del Acuerdo.

iv) Cuando son producidas en el territorio de una o ambas partes con materiales no originarios que cumplan con un cambio de clasificación arancelaria, con otras condiciones y también con las disposiciones que corresponde aplicar en cada caso, las que se especifican en el mismo Acuerdo. Además, deben satisfacer un requisito determinado de valor de contenido regional. Salvo que se especifique de manera precisa el método que debe utilizarse para calcular el valor de contenido regional, los productores o exportadores pueden optar por utilizar el valor de transacción o la fórmula del costo neto.²⁴

v) Si son producidas en el territorio de una o ambas partes y, cumpliendo con un requisito de valor de contenido regional definido, satisfacen otras condiciones que se especifican en el propio Acuerdo.

vi) Al cumplir con algunas de las tres flexibilidades que están consideradas en el texto del Acuerdo que se inscriben en la cláusula *de mínimis*, la cual en determinadas circunstancias otorga facilidades para cumplir con la norma de origen.

vii) Cuando se acumulan valores de cualquiera de los dos países, generados en la etapa final de la producción del bien transado o en fases productivas anteriores. En suma, el productor final o exportador puede adicionar valor con respecto a los materiales utilizados, cuyo proceso de fabricación corresponde a la cadena productiva de la mercancía.

viii) Si son fungibles, es decir que los bienes o materiales que son intercambiables para efectos comerciales tengan propiedades esencialmente idénticas, de manera que no resulta práctico ni posible diferenciarlos por simple examen visual cuando se encuentran mezclados o combinados originarios y no originarios en un mismo inventario físico. Este criterio se acepta siempre que sean utilizados métodos de manejo de inventario que permitan diferenciar con precisión las magnitudes de los que son originarios con relación a los que no lo son. Para ello, el Acuerdo acepta el uso optativo de tres formas contables, las cuales son explicadas en el texto y en los anexos del AIE.

ix) Cuando se trata de juegos o surtidos de mercancías, no es necesario que cada uno de los productos en ellos contenidos cumpla con la respectiva norma de origen, ya que en tales casos se acepta que el bien como un todo es originario con la condición de que el valor total de sus componentes procedentes de terceros socios comerciales no supere a 7% del costo total del juego o surtido.

x) No se consideran originarios los bienes sometidos a ciertos procesos que se detallan, destacándose la dilución en agua o en otra sustancia que no altere materialmente las características del producto.

b) La declaración y certificación de origen

De todos los Acuerdos estudiados en este documento, el actual es el único que se distingue por el hecho de que consigna un capítulo independiente para referirse a los procedimientos aduaneros. Además, existe un certificado de origen que es propio del Acuerdo y el procedimiento con respecto a él es la auto certificación, es decir, corresponde al productor llenar y firmar el certificado de origen, para que el socio importador pueda acceder a la preferencia comercial correspondiente. Se especifica que si el productor es distinto del exportador, el primero tiene la

²⁴ El método más fácil de aplicar es el del valor de transacción, ya que está fundamentalmente basado en el Código de Valoración Aduanera del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (más conocido como GATT, que es su sigla en inglés), que actualmente forma parte de la OMC. En comparación, la fórmula del costo neto es mucho más compleja e interpretable porque considera el costo total menos una serie de costos que son difíciles de precisar con exactitud, ya que para ello se requieren procedimientos contables caros y específicos, los cuales, por lo demás, pueden ser cuestionados sin mucha dificultad. Además, su verificación exhaustiva es prácticamente imposible. Cabe resaltar que la forma de aplicar el cálculo del costo neto abarca un anexo completo.

responsabilidad de llenar y firmar el documento, y pasárselo voluntariamente al segundo. Con todo, más adelante en el texto se señala que el certificado de origen puede ser llenado por el exportador.²⁵

Se determinó que durante los primeros cuatro años de funcionamiento del Acuerdo, plazo ya vencido, el certificado de origen requeriría de la validación por parte de la autoridad pública competente del país exportador. Un documento de este tipo puede amparar una sola importación de uno o más bienes, pero también varias importaciones de productos idénticos en un plazo establecido por el exportador en el mismo certificado, siempre que dicho período sea compatible con lo que permite como máximo el propio Acuerdo. Al respecto, se consigna que el documento tendrá una duración de un año, contado a partir de la fecha de su firma.

Se establece que los importadores que solicitan tratamiento arancelario preferencial deben declarar por escrito, en el documento de importación previsto en su respectiva legislación nacional, con base en un certificado de origen válido, que el bien califica como originario. Además, el importador debe tener el certificado de origen en su poder al momento de hacer esta declaración y entregar copia de éste si ello le es solicitado por la autoridad competente de su país. Asimismo, se consigna que cuando un importador tiene motivos para creer que el certificado de origen en que se sustenta su declaración de importación contiene información incorrecta, puede, en forma voluntaria, efectuar una declaración corregida y pagar los derechos correspondientes. Lo importante de este punto es que con tal procedimiento evita toda posibilidad de ser sancionado. Si alguno de estos requisitos no se cumple, la autoridad importadora está facultada para negar el trato arancelario preferencial.

Por otra parte, el productor o exportador responsable de llenar y firmar el certificado de origen tiene la obligación de entregarle una copia del mismo a la autoridad competente de su país, si ésta lo solicita. Además, si un productor o exportador tiene razones para creer que el certificado de origen contiene información incorrecta, y si lo notifica sin demora y por escrito a todos los que lo hubieren recibido, incluida su propia entidad pública correspondiente, no puede ser sancionado por haber presentado un certificado incorrecto. Complementariamente, la mencionada entidad gubernamental debe informar del hecho a su símil importadora. En términos generales, una certificación de origen falsa tiene las mismas consecuencias jurídicas que las que afectan al importador cuando contraviene sus leyes y reglamentaciones aduaneras nacionales.

A no ser que forme parte de una estrategia más amplia, una importación de bienes cuyo valor en aduana no excede a los 1.000 dólares estadounidenses, no requiere del certificado de origen, si bien la autoridad competente puede exigir que la factura contenga una declaración del importador o del exportador que indique que el producto califica como originario. Cuando la importación no tiene fines comerciales, también se exceptúa del certificado de origen si su valor en aduana no sobrepasa al recién especificado. Cabe consignar que las autoridades importadoras están calificadas para determinar que la importación de una mercancía no amerita la presentación del certificado de origen.

El exportador o productor que llena y firma un certificado de origen tiene la obligación de conservarlo durante un mínimo de cinco años contados a partir de la fecha de su emisión, incluidos también todos los documentos que lo respaldan. Paralelamente, los importadores deben mantener registro del certificado de origen y de toda la documentación relativa a las importaciones por el mismo plazo anterior, pero que se inicia en el momento de efectuar la importación. La razón de esto es que cualquiera de las autoridades públicas competentes puede solicitarlos si determina la realización de una verificación posterior.

²⁵ A simple vista esto puede parecer una contradicción, que por lo demás aparece varias veces en el texto del AIE.

Bajo ciertas condiciones que son explicitadas, se acepta que una mercancía no pierde su calidad de originaria cuando pasa en tránsito por uno o más países no socios del Acuerdo, habiendo o no trasbordo o almacenamiento temporal, siempre y cuando exista vigilancia por parte de las autoridades aduaneras de dichos territorios. Asimismo, es importante señalar que el Acuerdo no hace ninguna referencia textual con relación a la posibilidad de que la factura comercial de un bien sea emitida por un tercer país.

c) El proceso de verificación en la importación

Sin perjuicio de las facultades de revisión y control que tiene sobre los importadores, exportadores o productores la autoridad importadora competente, ésta puede solicitar a su símil exportadora información, siempre de carácter confidencial, respecto al origen de un bien para su verificación mediante dos procedimientos.

i) Enviar cuestionarios dirigidos a exportadores o productores del producto sobre el cual existe la duda.

ii) Realizar visitas de verificación al exportador o productor, con el propósito de examinar sus registros contables y documentos que acrediten el cumplimiento de la regla de origen, inspeccionar las instalaciones que se utilizan para la fabricación del bien y, si es necesario, también para la elaboración de los materiales incorporados en su proceso productivo.

El exportador o productor que recibe un cuestionario debe responder en un máximo de 30 días, pudiendo solicitar por escrito a su autoridad pública importadora un plazo adicional igual al anterior. Dicha solicitud no da como resultado la negación del trato arancelario preferencial. En caso que el exportador o productor no responde o devuelve el cuestionario en el plazo correspondiente,²⁶ la autoridad importadora está facultada para, mediante resolución escrita, negar el beneficio negociado para el producto. La resolución puede ser emitida hasta 120 días después de concluida la verificación, debiendo ser enviada al productor o exportador involucrado. Dicho documento público debe determinar si la mercancía califica o no como originaria, incluir las conclusiones de hecho y el fundamento jurídico en que se sustenta.

Por otra parte, antes de efectuar una visita de verificación, la autoridad gubernamental importadora competente está obligada a notificar por escrito su intención de realizarla no sólo al exportador o productor involucrado, sino también a su símil importadora. Además, si es oficialmente solicitado, a la embajada del país exportador en el territorio importador.²⁷ La autoridad pública competente del país importador debe solicitar por escrito el consentimiento del exportador o productor que sería visitado, indicando, entre otros puntos, la fecha, objeto y alcance de la visita, su fundamento legal, así como la identificación de los funcionarios que efectuarían la inspección.

Paralelamente, el productor o exportador puede designar dos testigos para que estén presentes durante la visita, lo que pueden actuar sólo en calidad presencial. Cuando la opción adoptada es no designar testigos, el procedimiento continúa normalmente y la fecha de la visita permanece inalterada. Si en 30 días el productor o exportador no otorga por escrito su autorización para la visita, la autoridad pública competente del país importador está facultada para negar el trato arancelario preferencial a la mercancía correspondiente, así como a todos los bienes idénticos que posteriormente esa misma persona exporte o produzca, hasta que el afectado pruebe que su mercancía cumple con la norma de origen establecida. En el caso de que la verificación siga adelante y concluya, la entidad pública competente del país importador debe emitir su opinión

²⁶ El texto del Acuerdo no especifica si la devolución del cuestionario corresponde a que éste haya sido respondido o no.

²⁷ La redacción de esta parte es algo confusa en el texto del Acuerdo.

definitiva por escrito mediante una resolución dentro de los 120 días siguientes a la fecha del término de la investigación.

Cabe destacar que en el marco de este Acuerdo existe lo que se denomina dictámenes anticipados, que son autorizaciones previas a la importación que otorga la entidad pública competente del país importador, que aseguran que el bien que será posteriormente importado cumple con su norma de origen. Para ello la entidad debe recibir toda la información que requiera con respecto al producto, su proceso de producción y el costo de sus materiales componentes. Una vez obtenidos los antecedentes solicitados, la entidad dispone de un plazo de 120 días para expedir el dictamen anticipado al importador, exportador o productor. Si no lo autoriza, tiene la obligación de fundamentar las razones de la negativa. La operación comercial debe ser realizada sólo después de la correspondiente fecha de aprobación, siempre y cuando más adelante no llegue a ser objetado el dictamen anticipado por el mismo organismo público que lo emitió.

En efecto, el dictamen anticipado puede, en circunstancias que se especifican, ser modificado o revocado por la autoridad competente. Sin embargo, dichos cambios no pueden ser aplicados de manera retroactiva si la operación comercial ya fue hecha, a no ser que no haya habido buena fe por parte de la persona a la que se le concedió. Si ésta actuó de buena fe y en su perjuicio propio,²⁸ la entrada en vigor de la modificación o revocación tendrá un plazo máximo de 90 días, con el propósito de permitirle al importador la posibilidad de que realice su operación comercial.

La validez de un dictamen anticipado está sujeta a la obligación permanente del titular a informar a la autoridad competente sobre cualquier cambio sustancial en las condiciones en las cuales ésta se basó para otorgarlo. Si se llega a determinar que un dictamen anticipado fue expedido a una persona que manifestó falsamente u omitió circunstancias o hechos sustanciales en los antecedentes entregados al solicitarlo, la autoridad competente está facultada para aplicar las medidas que estime adecuadas a la falta detectada.

Por otra parte, cuando una autoridad pública importadora determina que un bien no califica como originario por su clasificación arancelaria o por un problema de valor ocasionado por los materiales incorporados en su producción, la entidad puede aplicar los gravámenes correspondientes, pero sólo después de haber notificado por escrito de su resolución tanto al importador de la mercancía como a la persona que llenó y firmó el certificado de origen correspondiente.²⁹ El pago de los derechos arancelarios puede ser postergado hasta por 90 días por parte de dicha autoridad, siempre que el importador, el productor o el exportador del producto acredite que la equivocación ocurrió de buena fe, aceptando su perjuicio propio.

En materia de revisión e impugnación, la autoridad competente de un país le otorga los mismos derechos a sus importadores que a los productores o exportadores socios del Acuerdo. Tales derechos incluyen no sólo el acceso a una instancia de revisión administrativa, independiente del funcionario o dependencia responsable, ya sea de una resolución de origen o de un dictamen anticipado, sino también a una instancia de revisión judicial o *cuasi* judicial de la decisión, con el objeto de que evalúe la decisión administrativa adoptada en la fase anterior, conforme con la legislación de cada país participante del Acuerdo.

Paralelamente, cada socio establecerá o mantendrá sanciones penales, civiles o administrativas como si fueran infracciones a sus propias leyes y reglamentaciones nacionales, cuando exista incumplimiento de cualquier otra disposición del Acuerdo en materia de normas de origen o de sus procedimientos. Por lo tanto, no se especifica que los conflictos generados en este ámbito puedan llegar a ser resueltos mediante una instancia especializada en solución de

²⁸ Si bien la expresión perjuicio propio es utilizada más de una vez en el texto, nunca se explica su significado.

²⁹ Si la falta ocurre cuando existe un dictamen anticipado, predomina la normativa de esta última por sobre la general recientemente explicada.

controversias, no obstante que el Acuerdo cuenta con un órgano de este tipo, el cual, por lo demás, señala que puede ser aplicado en cualquier diferencia interpretativa del AIE.

Por último, cabe destacar que mediante el texto del Acuerdo se constituye el Grupo de Trabajo de Reglas de Origen, integrado por ambos socios, con el compromiso de que éste tenga reuniones al menos dos veces por año. Los objetivos de esta instancia están claramente especificados. También se crea el Grupo de Trabajo de Procedimientos Aduaneros, constituido por los dos países, con propósitos precisamente identificados. Asimismo, se define que la frecuencia de las reuniones de esta instancia será igual a la del Grupo de Trabajo de Reglas de Origen.

4. Con Chile

a) Las normas de origen propiamente tales

Los socios establecen que se utilizará El Régimen General de Origen de la ALADI, adoptado en 1987 mediante la Resolución 78 de esta entidad, sin perjuicio de los requisitos específicos de origen determinados en el ACE N° 22, y de los que posteriormente sean definidos por su propia Comisión Administradora. Cabe consignar que el Tratado de Montevideo 1980 establece que los ACEs suscritos al amparo de su marco jurídico pueden contener disposiciones específicas en ciertos ámbitos temáticos, incluidos los relacionados con las normas de origen, área en la cual no había normativa al momento de la creación de la ALADI.

Posteriormente, cuando ya era evidente la existencia de distintos métodos en los ACEs vigentes que éstos habían establecido de manera autónoma con respecto a las normas de origen, en el marco de la ALADI surgió la intención de contribuir a una cierta convergencia de multiplicidad de reglas de procedencia de los bienes. Consecuentemente, fue creada, mediante la Resolución 78, la normativa de origen de la ALADI. Ello ocurrió en 1987, es decir, siete años después de la constitución de esta entidad. En su proceso de aplicación, dicho cuerpo jurídico tuvo varias modificaciones parciales. Sin embargo, es recién en 1999 cuando la normativa de origen de la ALADI fue actualizada de manera completa mediante la Resolución 252, que reemplazó a la Resolución 78. En términos fundamentales, la regla vigente en la actualidad es más completa y moderna que la anterior. De acuerdo con la norma en vigor, los principales criterios que determinan que una mercancía sea considerada originaria son los siguientes.

i) Al ser elaboradas íntegramente en territorio de uno o más de sus participantes, siempre y cuando en su producción se utilizan exclusivamente materiales originarios de dichos países.

ii) Con algunas excepciones que se derivan especialmente de la aplicación de procesos u operaciones en las que intervienen materiales no originarios, las pertenecientes a los reinos mineral, vegetal y animal, incluyendo los de caza y pesca, extraídos, cosechados o recolectados, nacidos y criados en tierras o aguas territoriales de los países miembros.³⁰

iii) Cuando se genera un proceso de transformación que implica un cambio de partida arancelaria entre los materiales no originarios utilizados en la producción y el bien final comercializado. Si el proceso de transformación no implica salto de partida, basta que se cumpla con el criterio de valor agregado interno que se precisa en el próximo punto. No ocurre transformación cuando, entre otros procedimientos, sólo se trata de montajes, ensamblajes y embalaje.

iv) Si en su elaboración participan materiales no originarios, siempre que el valor CIF puerto de destino o CIF puerto marítimo de los mismos no exceda un 50% del valor FOB de exportación

³⁰ Estos bienes son detallados uno a uno en el anexo 1 de la Resolución 252, los cuales pueden ser alterados por el Comité de Representantes de la ALADI.

del bien final. Para los países de menor desarrollo económico relativo dicho coeficiente es 60% y no implica compensaciones.

v) Las que cumplan con requisitos específicos, los cuales prevalecen incluso si son más exigentes que las condiciones generales explicadas antes.³¹ Además, se consigna que cada ACE establecido en el marco jurídico de la ALADI puede determinar sus propias condiciones de origen, las que sólo pueden ser menos exigentes a las de esta entidad si son favorables a países de menor desarrollo económico relativo.

Aunque no se hace referencia expresa al concepto de acumulación de valor regional, si se observan con atención algunos de los criterios recientemente explicados, se observa que éste está presente en el sistema normativo de reglas de origen de la ALADI.

b) La declaración y certificación de origen

Los certificados de origen son solicitados por los agentes exportadores a una autoridad gubernamental definida en el mismo texto del AIE para que ésta lo emita, mediante una solicitud que hacen los productores o exportadores, o bien los agentes o despachantes de aduana, que acredite y se haga cargo de informar, de manera pormenorizada, del proceso técnico y económico de la elaboración del bien en cuestión. Sin embargo, para ello dicha autoridad tiene varias opciones, las cuales no son necesariamente excluyentes. En efecto, ésta puede hacerse cargo de manera autónoma del asunto o delegar el trabajo en otra entidad habilitada por ella. En el último caso, puede ser una institución pública especializada, como asimismo una asociación gremial nacional de productores o de exportadores del sector privado. Con todo, siempre el documento debe ser revisado por la autoridad pública correspondiente, ya que finalmente la responsabilidad recae sobre ella. Cada embarque requiere de un certificado de origen que sólo es válido para una única operación comercial, el cual tiene un costo de alrededor de 10 dólares.³²

Todo ACE de la ALADI requiere, por parte de cada uno de sus socios constituyentes, de diferentes firmas autorizadas y reconocidas tanto en el país de origen como en el de destino de la mercancía. En materia de forma, los países están obligados a informar a la ALADI, así como a cada uno de sus miembros, sobre sus nóminas nacionales correspondiente a las firmas autorizadas para todo ACE suscrito bajo su marco jurídico. También deben dar cuenta, de manera oportuna, de las modificaciones pertinentes, de modo que exista una actualización permanente de las firmas oficialmente autorizadas. Esto con el objeto de que la autoridad pública del país importador acepte sin inconvenientes formales el certificado de origen, para que el proceso comercial continúe con fluidez.

Cabe agregar que se conserva el origen de las mercancías cuando su expedición es directa, aceptándose que éstas sean transportadas en tránsito por uno o más países no participantes del AIE, con o sin trasbordo o almacenamiento temporal, siempre que exista control por parte de las autoridades aduaneras de tales naciones, sólo cuando existe necesidad geográfica o de transporte para ello, y cuando los bienes correspondientes no son objeto de comercio en los terceros territorios ni sometidos a ningún tipo de proceso productivo que altere sus características esenciales.

Si bien el certificado de origen sólo puede ser expedido a partir de la misma fecha de la emisión de la factura comercial, con un plazo máximo posterior acotado a 60 días, esta regla general tiene una excepción. En efecto, cuando la mercancía es facturada por un operador de un tercer país, para que ésta siga siendo considerada originaria, el productor o exportador del país de origen debe informar por escrito del hecho a los respectivos involucrados, identificando el nombre,

³¹ Estos bienes con sus respectivas exigencias son individualizados en el anexo 2 de la Resolución 252, no obstante que el Comité de Representantes de la ALADI puede modificar o introducir nuevos productos y/o requisitos específicos en esta categoría.

³² Cuando interviene una entidad habilitada en el proceso, ya sea pública o privada, este ingreso es para ella, si bien de él debe pagar un 2% a la autoridad gubernamental responsable para efectos de fiscalización.

razón social y domicilio del que emite la factura. Excepcionalmente, si al extenderse el certificado de origen se desconoce el número de dicha factura, debe dejarse esta parte en blanco, pero el importador debe presentar a su administración aduanera una declaración justificatoria, indicando el número y fecha de la factura y del certificado de origen correspondiente. Puede tratarse de más de una factura para misma operación comercial.

c) El proceso de verificación en la importación.

Cuando un país importador considera que el certificado de origen expedido por una repartición oficial o entidad gremial habilitada del territorio exportador, no se ajusta a las disposiciones establecidas, lo comunicará a este último país a fin de que adopte las medidas que estime necesarias para dar solución a los problemas planteados. En ningún caso el país importador puede detener el trámite correspondiente a la operación comercial cuestionada. Con todo, tiene la facultad de solicitar las informaciones adicionales correspondientes a la autoridad gubernamental exportadora y adoptar las disposiciones que garanticen el interés fiscal.

**Cuadro 3
CARACTERÍSTICAS SELECCIONADAS DE LAS NORMAS DE ORIGEN
DE LOS PRINCIPALES ACUERDOS DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA
EN LOS QUE PARTICIPA BOLIVIA**

Aspectos temáticos considerados	En la Comunidad Andina de Naciones	Con el Mercado Común del Sur	Con México	Con Chile
Año de la normativa actual	1997 (firma y vigencia)	1996 (firma) 1997 (vigencia)	1994 (firma) 1995 (vigencia)	1993 (firma y vigencia)
Cuerpo normativo	Decisión 416 y Decisión 417	Anexo especial en el texto del Acuerdo original	Anexo especial en el texto del Acuerdo original	En el texto del Acuerdo original se establece que se utilizará la Resolución 78 (actual 252) de la ALADI*
Criterio de <i>mínimis</i>	No existe	No existe	Sí existe	No existe
Incluye insumos y bienes fungibles	No	No	Sí	No
El criterio de acumulación considera	Sólo la última fase productiva	Sólo la última fase productiva	Todas las fases productivas	Sólo la última fase productiva
Tratamiento preferencial a países de menor desarrollo económico	Existe	No existe	No existe	Existe
Emisión del certificado de origen mediante	Organismo público	Organismo público	Auto certificación del productor o exportador	Organismo público
Dictámenes anticipados	No existen	No existen	Existen	No existen
Validez general del certificado de origen	180 días y para una sola operación comercial	180 día y para más de una operación comercial si el bien es idéntico	360 días y para más de una operación comercial si el bien es idéntico	180 días y para una sola operación comercial
En caso de duda, las instancias progresivas a las que se puede recurrir son	a) Negociación de organismos públicos b) Intervención de la propia Secretaría General c) Recurso al Tribunal Andino de Justicia	a) Negociación de organismos públicos b) Régimen de Solución de Controversias del Acuerdo	a) Cada parte aplicará su propia legislación nacional b) Aunque no es explícito en la normativa de origen, según el Acuerdo, toda diferencia puede llegar al Régimen de Solución de Controversias del mismo	El país importador comunicará la situación al país exportador, el que adoptará las medidas que considere necesarias
Visitas de verificación	No existen	No existen	Sí existen	No existen
En caso necesario las sanciones se aplican	Al sector público y privado	Al sector público y privado	Sólo al sector privado	No se especifica

Fuente: Sobre la base de antecedentes oficiales.

* Asociación Latinoamericana de Integración

III. Las dos principales instituciones públicas relacionadas con el comercio internacional de bienes de Bolivia

En la primera sección se examinan algunos aspectos orgánicos generales de la Aduana Nacional de este país, poniendo el acento en su funcionamiento actual, es decir, el que surgió como consecuencia de la amplia y profunda reforma a que fue sometida esta entidad hace poco tiempo. En la segunda y última sección se hace referencia a la institucionalidad básica del Sistema de Ventanilla Única de Exportación de Bolivia (SIVEX), organismo público muy importante en materia de comercio exterior de este país.

A. La aduana nacional a partir de su reciente reforma

Desde hace un algo más de cuatro años, en Bolivia se impulsó una significativa reforma aduanera, cuyo referente principal ha sido la Ley General de Aduanas N° 1990, promulgada en julio de 1999.³³ Con dicha legislación, en cuya preparación trabajó conjuntamente el sector público con el privado, se creó una nueva entidad de derecho público, denominada Aduana Nacional de Bolivia (ANB). En sus fundamentos, este nuevo órgano se plantea explícitamente como elementos centrales a lograr, el establecimiento de niveles máximos eficiencia y de transparencia, tanto en su funcionamiento normativo como operacional.

³³ La Ley de Aduanas anterior databa de 1929.

Los avances obtenidos como consecuencia de dicha reforma se observan en todos los ámbitos aduaneros, principalmente en los concernientes a las actividades destinadas a facilitar el comercio exterior y a mejorar los sistemas de fiscalización. Los aspectos que han tenido un mayor grado de desarrollo son los relacionados con la orgánica, la institucionalidad, la modernización de los sistemas informáticos, la calidad de la nueva normativa, la infraestructura y el equipamiento, la lucha contra el contrabando, la estructura legal, y la relación con los usuarios. A continuación se explican los principales logros obtenidos hasta ahora en cada uno de estos aspectos.

Los avances obtenidos como consecuencia de dicha reforma se observan en todos los ámbitos aduaneros, principalmente en los concernientes a las actividades destinadas a facilitar el comercio exterior y a mejorar los sistemas de fiscalización. Los aspectos que han tenido un mayor grado de desarrollo son los relacionados con la orgánica, la institucionalidad, la modernización de los sistemas informáticos, la calidad de la nueva normativa, la infraestructura y el equipamiento, la lucha contra el contrabando, la estructura legal, y la relación con los usuarios. A continuación se explican los principales logros obtenidos hasta ahora en cada uno de estos aspectos.

a) La orgánica

Se transformó radicalmente la estructura de la organización aduanera, adecuándola a las actuales exigencias de la economía internacional. El cambio más notable en este ámbito fue que se definió que las empresas privadas verificadoras, las cuales habían funcionado durante un largo tiempo en Bolivia en materia de control de cantidad, calidad y precio de las importaciones, y por esa vía del valor de las mercancías, dejaron de operar del todo, mediante un proceso paulatino que recién acaba de concluir.

La implicancia de lo anterior ha sido que se han creado en el propio seno de la ANB algunas instancias organizacionales especializadas para establecer un control institucional adecuado. Todo esto, con el propósito de enfrentar eficientemente la necesidad de fiscalizar en varios sentidos los productos importados, incluyendo especialmente el tema del valor. Las nuevas instancias están todavía en pleno proceso de formación y perfeccionamiento.

b) La institucionalidad

Se implantaron nuevos procedimientos para la selección de personal de carrera administrativa, basados en criterios más uniformes, transparentes e igualitarios que los anteriores, haciendo primar los méritos profesionales y personales de los candidatos por sobre otras condiciones o consideraciones que trascienden el ámbito puramente técnico. Para lograr este objetivo, se contrataron los servicios de empresas externas independientes, especializadas en el reclutamiento de personal. Como fue acordado con las entidades gubernamentales y privadas que participaron del proceso de reforma aduanera en Bolivia, tales empresas recurrieron a concursos públicos y abiertos, completamente transparentes, varios de los cuales ya han finalizado, mientras que otros aún están en pleno proceso.

Además, para garantizar de manera permanente el adecuado comportamiento de los funcionarios aduaneros, se creó la Oficina de Ética, que inició sus actividades en octubre del 2000. Su objetivo es guiar y controlar el comportamiento profesional del personal activo de la ANB. Un elemento que da cuenta de que la reforma tiene un carácter dinámico es que, a poco andar, con el propósito de lograr mejoraría en su desempeño, la Oficina de Ética fue reestructurada en septiembre de 2002.

c) La modernización de los sistemas informáticos

Se dejaron de lado los 15 subsistemas informáticos que se utilizaban, los cuales no tenían ningún nivel de integración entre sí, y se decidió adoptar el sistema SIDUNEA++.³⁴ Esto se hizo considerando tanto su modernidad, su bajo costo y riesgo, así como su amplia difusión y uso en el ámbito mundial. El sistema SIDUNEA++, que se caracteriza principalmente por concentrar las bases de datos relacionadas con el comercio exterior de un país, ya está vigente en aproximadamente un 90% de las administraciones aduaneras de Bolivia. Se espera que dentro de poco su cobertura se extienda a todo el territorio nacional.

d) La calidad de la nueva normativa

Para evitar la repetición de antiguos problemas en Bolivia, se configuró una normativa más clara, uniforme y estandarizada que la anterior, que se aplica en todas las aduanas operativas, con procedimientos bastante simples y transparentes, con la intención de impedir diferentes interpretaciones y de reducir la discrecionalidad funcionaria. Así, el marco regulatorio actual no sólo facilita la labor del personal aduanero, reduciendo el monto del desembolso público correspondiente, sino también agilizando la tramitación de los despachos aduaneros, lo que disminuye los costos de transacción de los agentes económicos que utilizan el sistema.

e) La infraestructura y el equipamiento

Con el fin de mejorar los servicios a los usuarios, la ANB llevó adelante un proceso de licitación de los depósitos aduaneros. Las empresas adjudicatarias son dos y están en pleno funcionamiento desde enero de 2003. Además, actualmente se están evaluando los planes de inversión de estas concesionarias, que parecen necesarios para que éstas eleven su nivel de eficiencia. Por otro lado, se han perfeccionado las condiciones físicas y el equipamiento no sólo de la oficina central de la ANB, sino también de todas las administraciones aduaneras, con el propósito de dotar a los funcionarios de un adecuado ambiente laboral y técnico.

f) La lucha contra el contrabando

Por ser este un tema nacional de difícil resolución, fue creado el Comando Operativo, que actualmente ya cuenta con un poco menos de 200 funcionarios. Esta instancia ha incrementado progresivamente el número de operativos realizados. Así, en el año 1999 se registraron 18 de estas acciones, 339 en 2000, 447 en 2001, 1251 en 2002, y 605 en el primer semestre de 2003. El éxito de las operaciones ha sido bastante significativo. En efecto, en total se ha incautado mercadería por un valor cercano a los 36 millones de dólares, con un gasto público que apenas sobrepasa los cuatro millones de dólares, es decir, con una rentabilidad bruta que en términos del costo es próxima a 900%, lo que implica un elevado nivel de eficiencia de su funcionamiento, que se espera siga mejorando.

g) La estructura legal

Mediante la Ley General de Aduanas, se constituyó un marco legal que modificó sustancialmente la tipificación de los delitos aduaneros, sus sanciones y el procedimiento judicial para encarar su juzgamiento. Hasta mediados de 2003, la nueva legislación ha incrementado notablemente el número de procesos aduaneros. En el año 2000 se registraron 274 de estas acciones, 516 en 2001, 923 en 2003, y 119 hasta febrero de 2003. De estos 1832 procesos en total,

³⁴ SIDUNEA es un sistema computarizado para la administración de las aduanas nacionales, que cubre la mayor parte de los procedimientos necesarios para la realización de operaciones de comercio exterior, incluyendo los manifiestos y declaraciones de aduanas, los regímenes suspensivos, y los procedimientos de contabilidad y de tránsito. El programa SIDUNEA ha sido desarrollado en Ginebra por la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo, más conocida por UNCTAD, que es su sigla en inglés. SIDUNEA++ incorpora innovaciones informáticas de alta modernidad. Para detalles técnicos o más específicos puede verse (<http://www.asycuda.org/espanol/aboutassp.htm>.) En la actualidad, el sistema SIDUNEA++ funciona en más de 80 países.

96% corresponde a contrabando, mientras que el 4% restante se distribuye fundamentalmente en defraudación aduanera, falsificación de documentos, asociación delictiva y tráfico de influencias en la actividad aduanera.

h) La relación con los usuarios

La ANB ha efectuado varias acciones encaminadas a mejorar el servicio a los operadores de comercio exterior. La más importante de ellas es la Plataforma de Atención al Cliente, que incluye un Centro Público SIDUNEA++ para asesorar el llenado de diferentes formularios. Además, los clientes tienen acceso a una página electrónica que contiene información actualizada sobre la ANB y a un buzón para presentar sugerencias, reclamos y denuncias. Por otra parte, se han habilitado diversos centros públicos informativos y operativos, para que los usuarios no tengan que recurrir constantemente a la oficina central con el objeto de realizar sus consultas y trámites.

Como consecuencia de los indiscutibles logros alcanzados por la reforma aduanera boliviana, la ANB ganó, a principios del año 2003, junto a otros 13 países, el Premio al Servicio Público de la Naciones Unidas en la categoría **Mejoramiento de los Resultados de Servicio Público**. En dicha oportunidad, el total de países postulantes fue 81. Este importante reconocimiento internacional sintetiza una realidad que es difícilmente desmentible. En todo caso, como cualquier proceso, el desarrollo del funcionamiento aduanero de este país es siempre perfectible e inacabable, de manera que Bolivia tiene muchas posibilidades para continuar avanzando en esta perspectiva, especialmente, como se verá más adelante, en el ámbito temático particular de la verificación del origen de las importaciones de bienes.

B. El sistema de ventanilla única de exportación de Bolivia

Un avance importante en la institucionalidad del comercio externo de Bolivia fue el establecimiento del SIVEX, entidad creada en diciembre de 1991.³⁵ La normativa que la funda señala que, para que el nuevo organismo pueda ejercer una función verdaderamente simplificadora y centralizadora de los trámites derivados de las exportaciones, el SIVEX debía unificar toda la información que sobre esta materia mantenían las entidades públicas que hasta ese momento estaban involucradas en tales procedimientos, así como recibir de parte de ellas sus atribuciones y responsabilidades en lo referente a sus intervenciones en el ámbito administrativo del comercio internacional, tanto de bienes como de servicios, tradicionales y no tradicionales, realizadas por el sector público o privado.³⁶

Pese a que legalmente existía desde 1993 la posibilidad teórica de que un exportador actuara sobre la base de la libre gestión,³⁷ es decir, sin la obligatoriedad de contratar por su propia cuenta los servicios de una empresa despachante de aduana, jurídicamente, por la ausencia de la reglamentación pertinente, dicha normativa no pudo ser aplicada en la práctica sino hasta 1999.³⁸ En esta fecha, dado que ya existía el SIVEX como órgano público controlador, se establece el reglamento que estaba pendiente, con el objeto de permitir que el exportador decida si realizar o no en forma directa sus trámites correspondientes,³⁹ teniendo la opción de evitar incurrir en un costo

³⁵ Mediante el Decreto Supremo N° 23009, el que a su vez surge a partir tanto del Decreto Supremo N° 22407 de enero de ese mismo año, cuyo objetivo apuntaba a incrementar y diversificar las exportaciones para impulsar el desarrollo económico y social del país, como del Decreto Supremo N° 22410, que tiene la misma fecha del anterior, no obstante que estaba orientado a lograr avances para simplificar los trámites de exportación, concentrándolos en una sola entidad pública y estableciendo un procedimiento único para la aprobación de la documentación correspondiente. Por otra parte, el SIVEX fue reglamentado mediante Resolución Suprema 210635, del 20 de abril de 1992.

³⁶ Exceptuándose las exportaciones de hidrocarburos y sus derivados, productos que se encuentran sujetos a regímenes especiales.

³⁷ Según la Ley de Exportaciones N° 1489 (18 de abril).

³⁸ Mediante la promulgación de la Resolución Biministerial N° 007 (26 de marzo).

³⁹ Aquí se puede establecer una analogía con la reciente Reforma Aduanera de Bolivia. En efecto, es a partir de ésta que comienza a ser posible la eliminación progresiva de las empresas privadas verificadoras de las importaciones, dado que la ANB ha creado

adicional al contratar una empresa externa para efectuar su operación comercial. Sin embargo, ello no es similar para las importaciones, donde todavía es obligatoria la intervención de un despachante de aduana, salvo que el valor de dichas transacciones sea inferior a los 1000 dólares estadounidenses. Cuando esto último ocurre, la ley exige que el importador se haga cargo de llevar a cabo todos los trámites administrativos necesarios.⁴⁰

Para operar de manera eficiente en el ámbito nacional, el SIVEX dispone de once oficinas regionales, ocho de las cuales están ya computacionalmente en línea con la información necesaria para su adecuado funcionamiento. Además, la normativa define que las actividades del SIVEX serán principalmente financiadas con la venta de algunos formularios oficiales y con otros servicios de apoyo directo a los agentes económicos involucrados en operaciones comerciales internacionales. Entre otros documentos de esta índole, este organismo tiene la responsabilidad exclusiva de imprimir el certificado de origen de los bienes exportados y el formulario de declaración jurada.⁴¹ Además, se le atribuye al SIVEX la calidad de entidad certificadora del origen de las mercancías para efectos de su exportación.

Cabe precisar que a nivel nacional, el SIVEX es el único organismo que está calificado para otorgar el certificado de origen de una mercancía. Por otra parte, es importante señalar que al principio de su funcionamiento, el SIVEX, con el objeto de facilitar la operación comercial, expedía el certificado de origen ante la sola exigencia de que el operador comercial presentara de manera previa la respectiva factura comercial. La emisión de este documento por parte de dicha entidad ha estado sujeta a cambios posteriores que en la actualidad hacen un poco más estrictos los requisitos documentales que debe cumplir el solicitante para que le sea otorgado el certificado de origen. Con todo, como se explicará más adelante, todavía el sistema podría mejorar su capacidad de control antes de emitir dicho documento.

También queda en manos del SIVEX la responsabilidad de constituir y mantener un Registro Único de Exportadores (RUE) en el ámbito nacional. Este último tiene carácter obligatorio para que un agente económico interno pueda contar con la autorización documentaria necesaria que le permita operar a nivel internacional. La acreditación tiene una vigencia anual y es obligatorio solicitar su renovación. Por otra parte, el SIVEX participa en el proceso de devolución de gravámenes pagados por los insumos importados que se incorporan a los productos exportados. Este sistema devolutivo de tributación es definido como el Régimen de Internación Temporal para la Exportación (RITEX) o de Admisión Temporal para Perfeccionamiento Activo.⁴² Cabe adelantar que este último es asimismo un mecanismo de verificación con el que cuenta el SIVEX y que lo mismo también ocurre en relación con el RUE, ya que ambos son utilizados por esta entidad como instrumentos de control en materia de origen. Esto será explicado con detalle en el capítulo siguiente.

Originalmente el SIVEX era una entidad descentralizada y autónoma, aunque en último término dependiente del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. Sin embargo, posteriormente pasó a estar a cargo del Ministerio de Desarrollo. Esto ocurrió porque una alternancia política decidió en el ínter tanto realizar cambios institucionales que se concretaron en que el primero de los ministerios mencionados dejara de existir y que sus funciones fueran asumidas por algunos otros organismos estatales. A continuación, durante el año 2003, una nueva administración

mecanismos internos de control a dicho flujo comercial, tema al que se aludió anteriormente. Esto le otorga un carácter sistémico a los cambios públicos institucionales relacionados con el comercio exterior realizados en Bolivia en los años recientes, que coinciden en reforzar los sistemas de fiscalización tanto de las importaciones, como de las exportaciones por parte del SIVEX.

⁴⁰ Fundamentalmente para evitar el denominado contrabando hormiga, ya que si no fuera obligatoria la autorización correspondiente, un importador podría realizar muchas operaciones de bajo valor e ingresar grandes cantidades de mercancías ilegalmente, situación que suele ocurrir muy a menudo, en especial en las zonas fronterizas.

⁴¹ De los restantes, cabe destacar el Formulario Único de Exportaciones.

⁴² Establecido mediante la ley N° 1489 del 16 de abril de 1993, llamada Ley de Desarrollo y Tratamiento Impositivo de las Exportaciones.

gubernamental estableció que el SIVEX comenzara a operar como una entidad con menos autonomía, centralizada y dependiente del Ministerio de Desarrollo.

Como se verá después, estas transformaciones organizacionales, que normalmente van de la mano de modificaciones normativas, generan una inestabilidad en el funcionamiento del aparato público que, desde el punto de vista de los agentes económicos boliviano involucrados en operaciones de comercio exterior, no contribuye a facilitar el comercio internacional, sino a todo lo contrario. En efecto, es indudable que los cambios en las reglas del juego hacen más complejo y menos eficiente el funcionamiento de la burocracia pública. En síntesis, dichas alteraciones atentan contra la posibilidad de que los productores internos y los operadores externos puedan proyectarse con información completa hacia el mediano y largo plazo, de manera que puedan tomar decisiones estratégicas de negocios más adecuadas.

Un factor que apunta en el mismo sentido de lo planteado en el párrafo anterior y que tiene que ver directamente con el SIVEX es que, al momento de la creación de dicho organismo público, se pretendía que éste desempeñara una actividad de carácter eminentemente técnica, y por lo tanto, que tuviera un funcionamiento alejado e independiente de la contingencia política nacional. Sin embargo, con el transcurso del tiempo y principalmente como consecuencia de los cambios institucionales ya mencionados, el perfil de este organismo se ha ido paulatinamente modificando e incorporando algunos elementos de carácter coyuntural.

IV. La verificación de las normas de origen de una mercancía en Bolivia

A. Explicaciones previas

Cabe recordar que, desde el punto de vista de un país, la verificación de la norma de origen de una mercancía que se comercializa en el marco jurídico de un AIE ocurre tanto en el ámbito de las importaciones como de las exportaciones de bienes. En consecuencia, una forma de verificación está radicada en controlar que al importar una mercancía, ésta cumpla con sus respectivos requisitos de nacionalidad, para que el bien en cuestión pueda acceder a la preferencia arancelaria correspondientemente negociada en un AIE específico. En Bolivia, como en todos los países del mundo, esta función le es asignada a la aduana nacional, que es la encargada de fiscalizar con diferentes objetivos el ingreso de un producto en el territorio nacional. Es importante destacar que en términos tradicionales, cuando se habla de verificación de normas de origen, por lo general se está pensando en un concepto que se agota en este proceso, es decir, en relación con las importaciones.

No obstante ello, otra forma necesaria de visualizar la verificación del origen de una mercancía tiene que ver con el grado de control y fiscalización que existe antes de la emisión del certificado correspondiente a la exportación de un país. Este asunto se relaciona con la exigencia que existe respecto a los antecedentes que debe solicitar al operador comercial la entidad habilitada, para determinar

con la mayor exactitud posible si cabe o no otorgar el documento según las regulaciones del AIE que existe y hacia el cual está destinada la respectiva exportación. En definitiva, en el caso particular de Bolivia, tiene sentido observar cuál y cuán riguroso es el procedimiento previo que en materia de antecedentes exige el SIVEX a los productores o exportadores para concederles el certificado de origen. Esto que es válido para los cuatro AIEs examinados en este documento, con la excepción, anteriormente ya anticipada, del existente entre Bolivia y México, que en la actualidad utiliza el sistema de la auto certificación.

Es importante remarcar que el control de un organismo público en materia de origen es fundamental porque se encuentra de por medio la imagen del país en el exterior. Por lo demás, esta fiscalización también contribuye, no obstante que de manera implícita y por la vía de las externalidades positivas que se generan, a mejorar el prestigio internacional del conjunto de la región, como asimismo de todos los exportadores nacionales bolivianos y del resto de los países de América Latina y el Caribe. Estos beneficios podrían potenciarse si se realizaran algunos esfuerzos con el propósito de coordinar, elevar y hacer más homogéneas las exigencias que impone cada una de las entidades nacionales habilitadas de la región para emitir los certificados de origen, al menos y en el corto plazo, en el marco jurídico de la ALADI.

Lo anterior es importante porque mientras más exigente y confiable es el procedimiento para otorgar el certificado de origen a las exportaciones en un país, menores reclamos se reciben desde los mercados importadores, lo que genera ahorros económicos importantes como consecuencia de que se ven reducidos los gastos administrativos y las investigaciones de verificación correspondientes. Esto porque a nivel nacional, en el país exportador deben hacerse menos controles posteriores, como consecuencia de que se reducirían los cuestionamientos que podrían surgir desde los mercados de destino de los productos exportados.

Paralelamente, a nivel del país importador, serían menores los costos aduaneros que éste tendría que enfrentar al hacer la verificación del cumplimiento de las normas de origen de los productos importados, ya sea en el momento mismo del desaduanamiento del producto, así como si se hace necesaria una fiscalización posterior. Además, por añadidura, el mayor control por parte de la autoridad pública del país exportador para emitir el certificado de origen de las mercancías facilitaría el comercio no sólo a los exportadores de un AIE, sino también a los importadores de los restantes países que lo constituyen. En suma, el óptimo a lograr sería que la eficiencia de la verificación del origen a las exportaciones sea de tal nivel, que llegara a hacer innecesaria la fiscalización correspondiente a las importaciones.

Por lo tanto, las dos formas explicadas de verificación del cumplimiento de las normas de origen de una mercancía, si bien ocurren en dos sentidos distintos y separables, éstas no sólo están estrechamente ligadas sino que son altamente dependientes y complementarias. Por ello, estas dos formas son examinadas de manera analítica en las dos secciones siguientes para el caso de Bolivia. En primer lugar, se aborda el procedimiento de fiscalización aduanero a la importación. Luego, se observa el grado de control que ejerce el SIVEX antes de emitir un certificado de origen a la exportación. Pero antes de entrar en dichas materias es importante hacer dos precisiones.

El primer alcance es que la primera de las dos próximas secciones también incluye el caso del AIE Bolivia-México, ya que se refiere a la fiscalización aduanera a las importaciones, proceso que considera indistintamente tanto las operaciones comerciales que cuentan con declaraciones de origen auto certificadas como cuando éstas están avaladas por una entidad certificadora de carácter público. En cambio, por definición, la sección subsiguiente no examina los mecanismos de verificación públicos cuando hay auto certificación de origen, dado que éstos no existen. Esto justifica que el presente capítulo termine con una sección exclusivamente dedicada a reflexionar en torno a este asunto y a la necesidad de que en tales situaciones exista algún tipo de control por parte de la autoridad gubernamental del país exportador.

La segunda aclaración radica en que ya sea que el certificado de origen sea emitido por una entidad certificadora o de manera auto certificada, tanto los procedimientos nacionales para la verificación del origen a la importación como también los que surgen del texto de los mismos AIEs, permiten, de manera implícita o explícita, que las dudas sobre la posibilidad de fraude de origen asimismo sean detectadas y denunciadas a los organismos públicos correspondientes por parte de los propios operadores económicos involucrados en una operación comercial o que se sientan afectados por ella.

En efecto, si se trata de exportaciones, el problema puede ser observado por un exportador que se entera de que un par de su propio país, con quien compite en el mercado de destino con el mismo producto, realiza exportaciones del bien, las que se acogen a acceso preferencial en el marco de un AIE, y tiene la presunción de que no se cumplen los requisitos de origen correspondientes. Asimismo, la luz de alarma puede ser emitida por un importador del mercado de destino que, no teniendo trato arancelario especial para un determinado bien de cierta procedencia, nota que un par de su país realiza una operación similar pero que, por tener un certificado de origen, queda libre del pago de derechos. Si la sospecha es correcta, se estaría en presencia de una práctica de comercio desleal, entendiendo este concepto en una acepción amplia.

Es importante consignar que es difícil que sean miembros del sector privado los que se enteren de la presunta existencia de una situación por el estilo. Esto principalmente porque al no ser su función, es obvio que no les corresponde ejercerla. Por lo demás, no disponen ni tienen por qué acceder de manera natural a información sólida que les permita sustentar los hechos sobre la base de antecedentes demostrables. De manera que si es un miembro del sector privado el que denuncia una posibilidad de fraude de origen, seguramente que los antecedentes serían obtenidos por casualidad o como consecuencia de realizar agotadoras y costosas acciones de inteligencia económica que están fuera de su función social.

Con todo, es fundamental consignar que siempre que se genera una reacción de este tipo por parte de los propios operadores económicos, siempre existe la posibilidad de lograr un funcionamiento más prolijo de los organismos públicos competentes de uno o más de los países involucrados en un AIE, en su carácter de exportadores o de importadores. Por otra parte, dado que siempre los agentes comerciales tienen que enfrentar las consecuencias financieras, civiles o penales, cuando existe incumplimiento o fraude de origen, es responsabilidad de las entidades estatales ser eficientes en el doble proceso de verificación.

En definitiva, sólo un desempeño lo suficientemente adecuado y oportuno para identificar situaciones fraudulentas de origen por parte de la administración pública de los países involucrados puede contribuir a facilitar el comercio a los operadores internacionales. Por lo demás, también es importante que el aparato gubernamental sea capaz de detectar y de emprender las acciones correspondientes a tiempo, cuando se hace presente un problema de origen en un producto, toda vez que podría identificarse la existencia de alguna irresponsabilidad fiscal frente a la cual se deba aplicar algún tipo de sanción a funcionarios o entidades públicas.

B. La fiscalización aduanera en Bolivia y su relación con la verificación de las normas de origen de una mercancía

Cabe enfatizar que la fiscalización aduanera ha sido históricamente la función principal de todas las aduanas del mundo, la cual era realizada con el propósito de impedir los fraudes y el contrabando, para garantizar la obtención de la recaudación tributaria, tanto la proveniente de los derechos arancelarios como de los impuestos internos correspondientes. En sus orígenes, el control aduanero se aplicaba tanto a las importaciones como a las exportaciones, ya que algunas de estas

últimas también debían pagar tributos. Por otra parte, debe considerarse que la aduana es una institución que existe desde hace varios siglos, por lo cual para mantenerse vigente ha debido ir evolucionando.

En efecto, en la actualidad, prácticamente son marginales o no existen los derechos aduaneros ni los impuestos internos a la exportación. Los impuestos a la exportación que todavía permanecen sólo tienen carácter de excepción, por lo que deben ser eliminados dentro de poco según la normativa que se deriva de la OMC. Esta es una razón determinante para explicar que la antigua responsabilidad fiscalizadora de las aduanas haya ido perdiendo importancia con el tiempo, por el hecho de que se ha focalizado casi de manera exclusiva en las importaciones.

Además, la fiscalización aduanera sobre las importaciones se ha visto reducida por la disminución que han experimentado los aranceles a partir de la ronda Tokio y Uruguay de la OMC, las que en términos generales han impulsado un profundo proceso de liberalización comercial multilateral durante las últimas décadas. A esto se agregan los ingentes esfuerzos unilaterales realizados en el mismo sentido por una gran parte de los países del mundo, así como también por la plétora de AIEs existentes. Por lo demás, se estima que 55% del comercio mundial de bienes se realizará en el marco de los AIE que existirían hacia el 2005, debido a los que están siendo suscritos en el presente o que se encuentran en proceso de negociación y que hacia esa fecha estarían concluidos. En consecuencia, todo lo anterior ha implicado un aumento muy significativo del volumen de las transacciones internacionales.

Por otra parte, el gran incremento que ha experimentado el volumen del comercio internacional ha hecho necesario que a las aduanas se les haya ido agregando otra responsabilidad de manera progresiva, la cual en la actualidad tiene un carácter central porque está orientada a enfrentar la necesidad de hacer más rápido su funcionamiento operacional. Se trata de facilitar y hacer más eficientes los procedimientos administrativos aduaneros relacionados con las operaciones económicas externas, dado que el explosivo volumen exige formas más ágiles de despacho para no retrasar las operaciones comerciales.

En lo básico, el propósito de esta función pública que tiene por objetivo facilitar el comercio, consiste en reducir los costos de transacción de los bienes comercializados internacionalmente por los operadores económicos, haciendo más expeditas las tramitaciones requeribles. Un factor que ha coadyuvado a que sea mayor la importancia otorgada a la facilitación del comercio en las aduanas son los relevantes avances tecnológicos logrados hasta ahora. Por lo demás, el tema de la facilitación del comercio sería negociado próximamente en la OMC. Sin descuidar la trascendencia de esta nueva función de las aduanas, ella debe ser adecuadamente balanceada y no ir en desmedro de la fiscalización, que constituye su responsabilidad principal.

La fiscalización aduanera, que opera en el ámbito de las importaciones en Bolivia,⁴³ se compone de los siguientes cuatro procedimientos que pueden funcionar de manera complementaria.

a) Inspección o aforo físico y documental

Es un sistema de carácter no aleatorio que consiste en que de manera rutinaria y superficial un funcionario aduanero, generalmente llamado “vista”, revisa las mercancías de cada importación, con los documentos correspondientes en la mano. Esta fiscalización se verifica al momento del desembarque y antes de que los productos salgan de territorio aduanero.

⁴³ Como se explicó previamente, en general los bienes exportados no son inspeccionados en las aduanas al momento de su embarque o despacho.

b) Luces aleatorias

Después de la inspección anterior, a cada operación de importación le corresponde necesariamente una luz roja, verde o amarilla. Si ésta es roja, la operación comercial es sometido a un riguroso aforo físico y documentario. Si es amarilla, se debe hacer un aforo documental minucioso y, según los resultados que esta fiscalización arroje, puede llegar incluso también a ser necesario complementar el proceso por la vía de adicionar un aforo físico exhaustivo. Si la luz es verde, predomina el principio de la buena fe y no se efectúa este control, aunque existan evidencias para realizarlo.

En efecto, cabe destacar que si la luz es verde y el funcionario aduanero que efectúa esta fiscalización puede ver que se trata visiblemente de un fraude o engaño, por ejemplo, que el producto no corresponde al que aparece especificado en los documentos correspondientes, de acuerdo con la legislación boliviana, dicho funcionario no tiene facultades para hacer absolutamente nada ante la situación detectada y está obligado a que todo siga “su curso normal”. Es decir, pese a que su descubrimiento es obvio, legalmente no está capacitado para emprender ninguna acción desde el punto de vista institucional.

No obstante lo anterior, a lo más, si el funcionario lo desea y tiene la voluntad para hacerlo, puede informar por escrito a su superior directo del hecho observado para que se efectúe una fiscalización posterior, cuyo procedimiento es explicado después. Lamentablemente esta acción no tiene carácter obligatorio. Por supuesto que esta realidad es conocida por los operadores comerciales que podrían ser sancionados con una fiscalización posterior, lo que induce a que algunos de ellos se preocupen de hacer todo lo posible en el momento oportuno para evitar acciones ulteriores de verificación que podrían “perjudicarles”.

c) Análisis de riesgo

Se trata de un sistema computacional aleatorio que se procesa antes de la llegada de la mercancía a la frontera. El resultado de este método puede indicar la necesidad de efectuar un aforo físico y documentario exhaustivo al momento de la importación. Las principales variables que el sistema considera son el tipo de producto, su valor, su clasificación arancelaria, la historia del importador, la del despachante de aduana, y el lugar de procedencia de los bienes importados. Por lo tanto, esta forma de fiscalización no incorpora elementos orientados de manera específica a la verificación del cumplimiento de los requisitos de origen de los productos importados por Bolivia mediante los AIEs que este país ha suscrito.

d) La inspección posterior

Este procedimiento tiene carácter aleatorio y es independiente de los sistemas de fiscalización señalados hasta ahora. En este caso, el control es realizado a los importadores después de que el producto ha salido desde el territorio aduanero. Para ello, como se explicó anteriormente, la autoridad dispone de tres a cinco años, según lo que dispone el texto de cada AIE, para lo cual exige que los documentos relacionados con la importación sean guardados por el tiempo necesario. Cabe consignar que aunque los importadores son el blanco principal de este sistema de control, esta forma de verificación también es utilizada, si bien con un énfasis menor, para fiscalizar el desempeño profesional de los propios funcionarios aduaneros, así como también de los despachantes de aduana.

En efecto, en relación con los funcionarios aduaneros, se pretende mejorar su eficiencia y evitar la posibilidad de la corrupción administrativa o la ocurrencia de actos ilícitos. Los mismos objetivos son aplicables a los despachantes de aduana. La fiscalización posterior en Bolivia se aplica de manera estocástica y cuando se trata del sector público el sistema se concentra cada vez en una de las aduanas regionales. De manera equivalente, cuando se investiga al sector privado, se identifica a una sola empresa despachante de aduana para hacer la inspección.

Cabe identificar una limitación importante de la inspección posterior, ya que este sistema es realizado sólo desde una perspectiva documentaria que puede no ser suficiente si no existe la posibilidad de ver físicamente los productos para tener una observación de carácter preciso. En efecto, dado que esta fiscalización ocurre, por su propia naturaleza, de manera ulterior, los bienes investigados normalmente ya no están en manos de los importadores, debido a que las mercancías han sido ya comercializadas en el mercado interno. Ciertamente que este problema podría ser atenuado si la aduana tuviera las condiciones adecuadas como para mantener un archivo fotográfico de los productos de cada una de las operaciones de importación, con fotos tomadas desde distintos ángulos y acercamientos.

En resumidas cuentas, ninguno de los cuatro sistemas de fiscalización aduanera existentes en Bolivia toma en cuenta de manera directa la necesidad de verificar el cumplimiento de los requisitos de origen de los productos que acceden con preferencias arancelarias, cuando son importados en el marco jurídico de alguno de los AIEs examinados en este documento y en los cuales este país participa. Este punto es fundamental porque, como se dijo antes, casi 60% de las importaciones de bienes de este país proviene de dichos socios comerciales, estando la mayor parte de ese comercio con una tasa arancelaria preferencial de 100%.

Además, es importante consignar que Bolivia es un país cuyas exportaciones de mercancías están altamente concentradas y de manera especial en bienes primarios. En efecto, en 2001, sólo 20 productos, en su gran mayoría básicos, en conjunto daban cuenta de más de 80% del total de las exportaciones de tangibles de ese país. Este coeficiente se diferencia de manera radical con respecto a lo que ocurre con las importaciones bolivianas de productos, ya que en ese mismo año, los 20 principales bienes de importación eran responsables únicamente de un poco más de 30% del total de las compras externas de mercancías, siendo varios de ellos manufacturados.⁴⁴

Por lo tanto, tomando en cuenta la estructura del comercio internacional de bienes de Bolivia, la verificación del cumplimiento de los requisitos de origen debe ser enfatizada más en las importaciones que en las exportaciones, ya que las primeras poseen normas de mayor complejidad, al estar compuestas, en términos relativos, por un coeficiente de manufacturas más alto que las segundas. En este mismo contexto debería considerarse que existe una relación directa entre la dificultad de fiscalizar origen y el número de AIEs suscritos por un país, de la misma manera que hay una relación inversa entre el número firmado de estos por un país y la facilitación del comercio.

En todo caso, es importante tener en cuenta que, como se verá en el capítulo siguiente, la aduana boliviana es muy receptiva a realizar acuciosas investigaciones ante denuncias realizadas por importadores afectados por presuntos problemas de origen. Además, la aduana boliviana sí controla, aunque de manera casual e indirecta, el origen de las mercancías. En efecto, esto ocurre porque muchas veces se llegan a identificar problemas de origen cuando se efectúa una fiscalización que tiene otros propósitos, como por ejemplo, la verificación del valor o de la clasificación de la nomenclatura arancelaria de un bien importado. Es pertinente consignar aquí que no se trata de una deficiencia particular de Bolivia, sino que corresponde a un fenómeno generalizado en América Latina y en el Caribe, donde se le otorga, en mayor o menor medida, poca importancia a la necesidad de fiscalizar de manera eficiente el cumplimiento de los requisitos de origen de un producto importado con arancel preferencial.

Con todo, parece insuficiente llegar a identificar problemas de origen por las razones enunciadas en el párrafo anterior, por lo que sería deseable buscar los mecanismos orgánicos más indicados para una verificación focalizada por parte de la ANB. En este sentido, la reciente reforma aduanera de Bolivia, cuyos principales contenidos fueron explicados en el capítulo anterior, todavía

⁴⁴ Estos datos estadísticos fueron calculados por el autor de este documento a partir de cifras oficiales de Bolivia.

tiene un amplio margen de maniobra que le permitiría crear la institucionalidad y los mecanismos correspondientes para lograr este propósito. Con todo, se trataría de un asunto complejo, porque una eficiente fiscalización de origen requiere de recursos económicos, tecnología adecuada y funcionarios capacitados.

Un factor adicional a considerar es que el sistema a crear debería ser descentralizado y único, ya que en Bolivia existen más de diez puntos fronterizos de entrada de productos de importación y sería recomendable conseguir que los criterios que aplicarían los diferentes funcionarios en cada uno de ellos sean equitativos. Esto con el objeto de evitar su uso discrecional, asunto sobre el que existen algunas críticas por parte de algunos representantes del sector privado, quienes afirman que en ciertos casos esto ya ocurre con la compleja normativa de origen actual, compuesta por diversos AIEs y cuatro diferentes certificados de origen. Más todavía, algunos operadores comerciales bolivianos plantean que no existe un conocimiento cabal de las reglas de origen por parte de algunos funcionarios aduaneros de su país.

C. El sistema de ventanilla única de exportación y su forma de verificar el origen de un bien para otorgar el certificado correspondiente

Como se indicó en el capítulo anterior, con el propósito de simplificar los trámites de exportación, en un principio el SIVEX otorgaba el certificado de origen con la sola presentación de la factura correspondiente a la operación comercial, estando implícito que el exportador actuaba de buena fe. Dada la constatación de problemas e irregularidades en la conducta de algunos exportadores, que no necesariamente actuaban correctamente en este sentido, con el tiempo el SIVEX comenzó a solicitar ciertos antecedentes del proceso productivo, con el propósito de verificar el cumplimiento de los requisitos de origen. Aunque en menor medida, gracias al mayor control ejercido por esta entidad, los hechos continuaron mostrando que no siempre las normas de origen eran respetadas. Esta evidencia indicaba la necesidad de que el SIVEX elevara el nivel de exigencia que efectuaba, haciendo más estricto en términos sustantivos el trámite para la obtención del certificado de origen.

Esta situación fue llegando a su límite cuando Bolivia suscribió el ACE con el Mercosur, en efecto, cabe recordar que este AIE, que entrara en vigor en 1997, exigía que el certificado de origen contuviera adicionalmente una declaración jurada del productor final o del exportador de la mercancía, que garantizara responsablemente el adecuado cumplimiento de las normas de origen. Sin embargo, la resolución de este tema fue que en el mismo certificado de origen hubiera un pequeño espacio para que el exportador firmara constatando que el producto cumplía origen. Por su parte, el SIVEX no se preocupó de fiscalizar adecuadamente si se trataba de un asunto puramente formal por parte del operador comercial. En consecuencia, en el marco de este AIE siguió primando el principio de la buena fe, por lo cual los problemas de este tipo siguieron ocurriendo, como asimismo en los restantes tres AIEs examinados.

En definitiva, aunque los antecedentes solicitados a los exportadores fueron siendo mayores, así como también el grado de control ejercido, la verificación del cumplimiento de las normas de origen que realizaba el SIVEX fue teniendo progresivamente un carácter de fondo más estricto, pero todavía insuficiente. En efecto, los reclamos externos seguían sucediéndose, lo que tenía como efecto desmejorar la imagen internacional de país de Bolivia. Paralelamente, esto tampoco contribuía a mejorar el prestigio internacional del SIVEX.

En el ínter tanto, desde 1997, a propósito del AIE con el Mercosur, en Bolivia se comenzó a discutir sobre la necesidad de enfrentar con una normativa más específica esta realidad. El proceso

demoró varios años en madurar hasta que finalmente, hacia mediados de 2001, se aprobó y comenzó a regir de manera obligatoria el formulario de la Declaración Jurada sobre el Origen de las Mercancías de Exportación,⁴⁵ que recaba información bastante detallada respecto al proceso productivo de un bien. La normativa establece de manera explícita que dicho documento debe ser utilizado a partir de su entrada en vigor y para todos los AIEs en los que Bolivia participa.

No obstante lo anterior, todavía dicha Declaración no es empleada de manera generalizada en las operaciones de exportación que se realizan en el marco de los AIEs en los que participa Bolivia, sino que está recién comenzando su proceso de aplicación. Es de esperar que pronto sea utilizada en todos los casos. Además, parece importante que su llenado sea hecho por el productor o exportador, lo que permite que la responsabilidad sea asumida directamente por el propio involucrado. Sin embargo, con todo, ello no parece muy útil si el SIVEX no establece un sistema riguroso de verificación de los antecedentes consignados, con el objeto de garantizar la función pública de ejercer el control necesario para que, al reducir o impedir la posibilidad de error o fraude en el documento, se proteja la imagen del país en el ámbito externo. Esto debería ser un propósito nacional fundamental de Bolivia.

Por otra parte, cabe señalar que el SIVEX tiene capacidad, cuando detecta irregularidades en una exportación, incluidas las relacionadas con origen, para eliminar del RUE al exportador involucrado, el cual queda, en consecuencia, inhabilitado para seguir realizando exportaciones. Pero lamentablemente esta sanción no tiene mucho sentido. En efecto, ésta es fácilmente reversible por parte del agente económico, ya que él puede tramitar la obtención de una nueva personalidad jurídica y si tiene éxito en ello, puede reinscribirse en el RUE para continuar haciendo normalmente sus negocios de exportación.

Paralelamente, cabe destacar que el RITEX, mecanismo explicado en el capítulo anterior, constituye un importante instrumento de control con que cuenta el SIVEX para aplicar a los exportadores bolivianos, ya que al observar contradicciones o inconsistencias al cruzar su información, por ejemplo, con la de aduanas, puede detectar si el valor declarado de la importación de los bienes intermedios y de los insumos por el cual se solicita una devolución tributaria es o no compatible con la respectiva exigencia de contenido nacional,⁴⁶ lo que permite verificar si se cumple o no con la norma de origen cuando se exporta una mercancía final que incorpora dichas importaciones. Este mecanismo de control podría ser utilizado de manera más sistemática por parte del SIVEX.

Lo mismo podría decirse con respecto a los procedimientos judiciales iniciados por el SIVEX. De hecho hasta ahora este organismo sólo ha iniciado únicamente seis procesos penales a exportadores, todos derivados de problemas de origen. Al no haber una legislación nacional específica para estos casos, estos están fundamentados bajo la figura jurídica de falsedad material e ideológica de documento público, estafa, sociedades o asociaciones ficticias, liberaciones o privilegios ilegales, organización criminal, uso de instrumento falsificado o franquicias. Si bien paralelamente el SIVEX está estudiando la posibilidad de efectuar dos demandas adicionales, ocho todavía parece un número insuficiente comparado con las transgresiones a las normas de origen detectadas por la misma entidad.

Además, llama la atención que tratándose de una legislación nacional de larga data, ninguna de las seis demandas se haya iniciado antes de 1999. Asimismo, es importante consignar que, debido a causas desconocidas, no todas las oficinas regionales del SIVEX han manifestado interés por iniciar este tipo de procesos jurídicos cuando, por alguna razón, han detectado o sido informados de ciertos actos ilegítimos en materia de origen en certificados emitidos por ellas

⁴⁵ Mediante la Resolución Ministerial N° 148/01 del 24 de julio, del entonces Ministerio de Comercio Exterior e Inversión.

⁴⁶ Una digresión con respecto al tema de la devolución tributaria es que algunos representantes del sector privado boliviano plantean que dicho proceso es demasiado lento y engorroso.

mismas. Por último, tal vez sería más simple y expedito iniciar un proceso judicial más eficiente y directo si en Bolivia hubiera una ley que tipificara explícitamente como delito cualquier acto ilegal en materia de origen de los bienes exportados.

D. Algunas reflexiones en torno a la auto certificación del origen de una mercancía y a su falta de verificación en la exportación

El sistema de emisión auto certificada del origen de una mercancía por parte del productor o exportador es una forma bastante expedita para cumplir con dicho trámite. En consecuencia, se trata de un procedimiento que sin duda ofrece la ventaja de facilitar el comercio. No obstante, los beneficios que se derivan de lo anterior se relacionan con una adecuada verificación de la autenticidad del certificado de origen para evitar que se generen situaciones fraudulentas. En tal sentido, una desventaja de este sistema es que no existe ningún tipo de control a dicho documento por parte de la autoridad pública del país exportador, lo que implica que el proceso de verificación está exclusivamente radicado en el mercado importador, aunque el problema sea detectado por otro agente económico exportador.

Como se señaló antes, el sistema de auto certificación, que rige en el AIE de Bolivia con México, posee dos procedimientos de control del origen a la importación: el cuestionario y las visitas de inspección. Con respecto a los cuestionarios que envía el sector público, del país importador que tiene dudas sobre el origen de una mercancía, a los productores o exportadores del bien, las preguntas formuladas no siempre tienen respuestas o éstas son enviadas muy tardíamente, lo que puede ocurrir cuando resulta difícil encontrar al exportador. Luego, como no es obligatorio que el productor o exportador deba responder a las preguntas que se le plantean, no son menores las posibilidades de que un importador tenga que enfrentar el perjuicio económico correspondiente al pago de los derechos arancelarios respectivos. Un ejemplo ilustrativo de esta clase de dificultad es explicado mediante un caso real que es examinado en el capítulo siguiente.

Otro elemento a destacar es que las preguntas que pueden plantearse no están especificadas con precisión en ninguna parte del texto del AIE. Al respecto, es importante señalar que la motivación que puede existir para que un productor o exportador no las responda tiene que ver con que sienten que éstas se vinculan a información económica y técnica de su proceso productivo que ellos consideran secreta, por más que esté consignado que el manejo de tales antecedentes será estrictamente confidencial por parte de la autoridad pública del país importador. En suma, no parece muy seguro el resultado de este procedimiento de verificación, lo que afecta principalmente a un país importador relativamente menor que es socio de uno o más países grandes, en especial si la escala económica del agente productivo es de pequeña dimensión.⁴⁷

En relación con el segundo procedimiento de verificación de origen que rige en el AIE de Bolivia con México, que consiste en que funcionarios públicos del país importador que duda realicen una visita directa al país exportador, para inspeccionar las instalaciones productivas que se utilizan en la elaboración de la mercancía cuestionada y los registros contables correspondientes, cabe destacar que se trata de un proceso largo y de gran costo económico, que difícilmente Bolivia puede solventar. De hecho, este país nunca ha recurrido a esta forma de fiscalización. Además, en su presupuesto fiscal no existen fondos regulares para financiar este tipo de actividades. En suma, este sistema de verificación es prácticamente inalcanzable para Bolivia.

⁴⁷ Cabe recordar que esta forma de verificación del origen de una mercancía también está presente en el AIE de Bolivia con el Mercosur.

No obstante, el problema anterior podría ser atenuado si en el marco del propio AIE existiera un mecanismo común que permitiera financiar, cuando la situación lo amerite, los gastos derivados de este procedimiento de verificación. Sin embargo, esta solución no parece muy cercana en el tiempo todavía. Aun así, mientras esto no ocurra, esta forma de fiscalización seguirá siendo teórica para los países de menor desarrollo económico relativo, lo cual es lamentable porque implícitamente implica la existencia de asimetrías, en la medida en que no todos los socios de un AIE tienen igualdad de condiciones para recurrir a ella y obtener sus beneficios.⁴⁸ En consecuencia, al igual que en el sistema de verificación de origen mencionado anteriormente, de nuevo los más perjudicados por la poca utilidad de este procedimiento son los importadores bolivianos, en particular los que operan con una escala económica modesta.

En conclusión, el proceso de auto certificación de origen tiene dificultades para ser controlado cuando el producto es importado, lo que disminuye su eficiencia como sistema. Esto hace pensar que tal vez la forma más fácil de resolver el problema de la verificación desde el país importador sea que la autoridad pública del país exportador realice, mediante la instauración de algún sistema económico de manejo simple y probabilístico, un proceso de fiscalización de los certificados de origen emitidos por sus propios productores o exportadores. Esto ofrecería dos ventajas bastante significativas que se derivarían de la existencia de una mayor confianza.

La primera ventaja sería reducir de manera natural la necesidad de verificar origen en el país importador, lo que, por un lado, facilitaría el comercio a los empresarios involucrados en el AIE, al hacer más expeditas y predecibles sus operaciones internacionales recíprocas, así como al haber menos riesgo de que el importador tenga que asumir costos financieros no esperados al tener que pagar derechos arancelarios. Por otro lado, se generaría un apreciable ahorro de recursos económicos para el sector público del país importador, cuyo monto difícilmente sería sobrepasado por el costo de implementar un sistema eficiente de control en el país exportador. La segunda ventaja es que, al haber algún tipo de control público por parte de la autoridad exportadora, la gestión gubernamental también puede contribuir, en los casos de auto certificación de origen, a mejorar la imagen del país en el exterior como asimismo la de sus agentes económicos exportadores.

⁴⁸ De alguna forma esto es resuelto en el AIE de Bolivia con el Mercosur, donde, como ya se mencionó, aparte de los cuestionarios para controlar origen, existe la posibilidad de que el país importador solicite que la autoridad competente del país exportador realice las visitas de verificación correspondientes en caso de que las dudas persistan. Pero de alguna manera este sistema depende de la voluntad y eficiencia de la entidad certificadora. Asimismo, como el sistema no está clara ni precisamente reglamentado, la autoridad pública del país importador no tiene más alternativa que confiar en la gestión realizada por su contraparte, lo que puede perjudicar económicamente a su importador.

V. Examen de algunos casos de problemas de origen que ha enfrentado Bolivia en los acuerdos de integración económica estudiados

Se presentan todos los casos para los cuales se encontraron antecedentes. Sin embargo, no obstante que para algunos de ellos no se logró obtener la totalidad de la información, siempre fue posible presentar una idea lo suficientemente clara y comprensible del hecho acontecido. Ciertos casos se refieren a más de una operación comercial. Los casos pueden corresponder a problemas de verificación de origen de importación o de exportación de bienes por parte de Bolivia. Para organizar de manera más sistemática y coherente la información que se entrega, los casos examinados en este capítulo son agrupados según el correspondiente AIE en cuyo marco sucedieron.

A. En la Comunidad Andina de Naciones

Caso 1

En octubre de 2001, a nombre de una de sus empresas socias, una cámara de comercio boliviana recurre al entonces Ministerio de Comercio Exterior e Inversión de Bolivia, mediante una carta, fundamentando las razones por las cuales consideraba que no

correspondía aplicar preferencias arancelarias a importaciones de un producto procedente de Perú destinado a la alimentación animal. La misiva argumentaba que la mercancía no cumplía con lo exigido por la Decisión 416 en materia de transformación sustancial como tampoco con el criterio de salto arancelario, para ser considerada de origen peruano. Al mes siguiente, la entidad gubernamental instruye a la ANB para que ésta inicie una investigación al respecto a la brevedad.

A continuación, la ANB le encarga dicha responsabilidad a uno de sus funcionarios, el cual, luego de estudiar la situación, concluye en su informe final, fechado en agosto de 2002, que el producto importado desde Perú no cumplía con el salto arancelario ni con el criterio de transformación sustantiva, ambos según con la exigencia de la normativa correspondiente de la CAN. En consecuencia, desde su punto de vista, no cabría considerar que la mercancía fuera originaria de dicho país, por lo cual el asunto debería ser dirimido de manera oficial en el marco jurídico de este AIE.

Por lo tanto, en noviembre de 2002, Bolivia inicia dos acciones paralelas. Una fue informar sobre el hecho a la Secretaría General de la CAN, enviándole todos los antecedentes disponibles acumulados hasta esa fecha. La segunda acción consistió en manifestar de manera oficial sus consideraciones al Ministerio de Comercio Exterior y Turismo de Perú, con respecto a que el producto en cuestión no cumplía con las correspondientes exigencias de origen. Como dicha autoridad pública peruana no presentó respuesta alguna a Bolivia, este último país solicitó el pronunciamiento oficial de la Secretaría General de la CAN sobre el problema planteado, entregándole todos los antecedentes adicionales a los ya informados.⁴⁹

Con todos los antecedentes a su disposición, la Secretaría General de la CAN procedió a estudiar el asunto y a realizar indagaciones por su propia cuenta. Estas consistieron, por un lado, en realizar consultas de manera sistemática a las autoridades públicas competentes de los dos países involucrados y, por el otro lado, en efectuar una visita de verificación a la empresa peruana exportadora del producto cuyo origen era cuestionado. Al cabo de ese proceso, en junio de 2003, la Secretaría General de la CAN emitió la Resolución 733, que se refiere exclusivamente a este asunto. En ésta se concluye que el bien impugnado, no obstante que sí muestra cambio de partida arancelaria, no cumple con los requisitos de fondo en materia de transformación sustancial como para ser considerado de origen peruano.

Es importante destacar que durante el proceso de consultas previo a la emisión de la citada Resolución, el gobierno peruano tuvo una postura activa en el sentido de que esgrimió varios argumentos frente a la Secretaría General de la CAN, con el propósito de sostener que correspondía considerar a dicho producto como originario de Perú, de acuerdo con la normativa de origen de este AIE. No obstante ello, sus fundamentos no parecieron lo suficientemente contundentes a la entidad subregional mencionada.

De acuerdo con los procedimientos existentes en la CAN, Perú dispuso de 45 días para apelar a la Resolución de la Secretaría General, cuestión que no hizo. Sin embargo, a partir del vencimiento de dicha fecha, todavía cuenta con dos años más para presentar una acción de nulidad frente al Tribunal de Justicia de la CAN, por lo que teóricamente la Resolución 733 todavía podría tener cambios de fondo. Por esto, todavía no puede procederse a aplicar sanciones, lo que permitiría inferir que en total el período de tiempo involucrado en la resolución definitiva de un problema de este tipo en el marco de la CAN puede ser un poco excesivo.

Cabe identificar también algunos otros elementos importantes contenidos en este caso. Uno, la denuncia surgió por parte del sector privado boliviano. Dos, se produjo una situación compleja en la que no sólo hubo problemas de nomenclatura y de glosa arancelaria, sino también duda de

⁴⁹ Entre otros documentos nuevos, se le entregó a la Secretaría General de la CAN copia del estudio realizado por la ANB, de la notificación oficial de Bolivia a Perú y del certificado de origen correspondiente a la operación de importación cuestionada.

fondo con respecto a si el bien cuestionado cumplía o no con el criterio de salto arancelario y de transformación sustantiva en su proceso productivo. Tres, habría habido confusión o una actitud no lo suficientemente prolija tanto por parte del sector público peruano como asimismo de la entidad privada que emitió el certificado de origen correspondiente.

Este caso muestra que para realizar razonablemente la verificación aduanera de origen, la ANB requiere contar con funcionarios profesionalmente no sólo especializados en las normativas correspondientes, sino también familiarizados con las particularidades propias de los diferentes rubros productivos, tanto desde un punto de vista técnico como económico. Esta necesidad, cuya adecuada resolución pasaría por instaurar un sistema específico de control aduanero de origen relativamente costoso para la realidad económica de Bolivia, asimismo sería válida para la mayoría de los países de América Latina y el Caribe.

Lo anterior hace pensar en dos cosas. Primero, en la necesidad de contar con financiamiento y asistencia técnica por parte de las entidades internacionales de desarrollo o vinculadas al tema específico, para afinar en el mediano y largo plazo los procesos de verificación de origen en los AIEs en los que participan países de la región, tanto en las importaciones como en las exportaciones. Segundo, en el ínter tanto, podría, por ser menos oneroso, resultar más factible poner énfasis en mejorar la eficiencia y la confiabilidad de las entidades certificadoras de origen de la región. Con todo, este camino también podría verse favorecido al contar con la existencia de programas de capacitación profesional a los funcionarios públicos involucrados en el tema, en cuya organización y ejecución sería fundamental la participación de las organizaciones internacionales correspondientes.

Caso 2

Bolivia realizó dos exportaciones de un mismo producto con destino a Perú, contando cada una de ellas con el respectivo certificado de origen otorgado por el SIVEX, para que la mercancía accediera a los beneficios arancelarios negociados que benefician a las importaciones realizadas en el marco jurídico de la CAN. Se trataba de un medicamento inyectable para uso animal. Sin embargo, Aduanas del Perú decidió no otorgar las preferencias comerciales que los importadores esperaban, hecho que con su correspondiente justificación le fue comunicado oficialmente por el Viceministerio de Exportaciones peruano al entonces Ministerio de Comercio Exterior e Inversión de Bolivia en abril de 2002, adjuntándole fotocopia de cada uno de los dos certificados de origen cuestionados.

La razón esgrimida por el sector público peruano para adoptar tal determinación radicaba en el hecho de que el bien correspondía a un juego de productos, porque se trataba de un estuche que contenía no sólo la ampolla con el correspondiente medicamento, que sí era de origen boliviano, sino también una jeringa y una aguja, que procedían de España y de Brasil, respectivamente. Como se explicó antes en el presente documento,⁵⁰ cuando se trata de una mercancía que es comercializada como un surtido, la Decisión 416 de la CAN exige, para considerar que el juego es originario como un todo, que cada uno de sus bienes constituyentes cumpla por separado con la norma de origen del AIE, cuestión que en este caso no ocurría porque no había salto arancelario ni, en su defecto, el valor agregado mínimo necesario exigido para la jeringa y la aguja, dos de los tres productos contenidos en el surtido.

Es interesante hacer notar los siguientes comentarios respecto a este caso. Uno, la existencia de alguna razón que bien podría ser simplemente un apuro o una confusión por parte del SIVEX en relación a la aplicación puntual de este aspecto de la normativa de origen de la CAN, lo que

⁵⁰ Con respecto a este punto, se sugiere volver a leer el romano v) del inciso a) del numeral 1 de la sección B del capítulo II, donde se explican de manera sintética los contenidos correspondientes al inciso g), artículo 2 de la Decisión 416, que, como se dijo antes, define los elementos centrales de la normativa de origen de la CAN.

posiblemente fue favorecido porque, como se dijo antes, esta entidad emite el certificado de origen sobre la base de la buena fe. Dos, es importante destacar el eficiente control realizado por Aduanas del Perú en materia de origen las dos veces que este producto fue importado desde Bolivia. El tercero corresponde a un comentario de contenido con respecto a la normativa de origen de la CAN: si bien en este caso ésta fue correctamente interpretada al momento de las importaciones, la regla de origen indicada parece demasiado restrictiva.

En efecto, en este caso la norma de la CAN no parece tener mucho sentido si se tiene en consideración que el valor de la jeringa, sumado al de la aguja, evidentemente que tiene una ponderación marginal dentro del conjunto del juego exportado. Esto indicaría la necesidad de revisar y modificar este criterio en el marco de este AIE. Con tal propósito, podría aplicarse, por ejemplo, una solución parecida a la ya explicada que rige en el AIE de Bolivia-México,⁵¹ la cual señala que en estos casos para que el surtido sea originario es suficiente que el valor total de los bienes componentes del juego, procedentes de terceros socios comerciales, no supere un 7% del costo del surtido como un todo.

Caso 3

En noviembre de 1999, una cámara de exportadores Boliviana envió una carta oficial al Ministerio de Comercio Exterior e Inversión de Bolivia de la época, denunciando la existencia de dos operaciones de exportación fraudulentas de un producto alimenticio a Colombia. En la misiva se identifican, con bastante detalle, todos los datos que identifican al exportador, que es el mismo en ambas situaciones. Entre dichos antecedentes están los números de los certificados de origen otorgados por el SIVEX de La Paz, con el nombre del firmante de esta entidad, que también es el mismo en las dos operaciones.

A la mencionada carta se le adjunta una gran cantidad de antecedentes, algunos de los cuales fueron proporcionados por funcionarios diplomáticos de Bolivia en Colombia. En la misiva se solicita, por un lado, la aplicación de las sanciones correspondientes a la empresa nacional implicada en la exportación y, por el otro, que se haga oficialmente la denuncia a la autoridad aduanera de Colombia, por el delito de complicidad. No se pudo encontrar información con respecto a la evolución de esta denuncia de dolo ni mayores antecedentes del caso que la copia de la carta mencionada. Por lo tanto, no pudo precisarse si se trataba de exportaciones que, si bien inexistentes, habían recibido o no devolución impositiva.

Tres elementos merecen ser destacados de esta experiencia. Uno, tener la posibilidad de disponer de todos los antecedentes para hacer un seguimiento completo de los procesos de origen ocurridos en Bolivia y, por lo tanto, la existencia de la eventual necesidad de lograr una mayor coordinación y comunicación entre las reparticiones públicas involucradas en las exportaciones de este país. Como se dijo antes, estas carencias tienden a surgir como consecuencia natural de que las transformaciones políticas en Bolivia normalmente van asociadas a cambios orgánicos e institucionales en la administración del aparato gubernamental. Dos, la denuncia surgió por parte del sector privado. Tres, las dos operaciones comerciales fraudulentas contaban con certificados de origen otorgados por el SIVEX. Por otra parte, ninguna de estas dos operaciones comerciales forma parte de los seis casos mencionados en el capítulo anterior, en los cuales el SIVEX había interpuesto acciones legales en contra de los presuntos exportadores bolivianos.

Caso 4

En julio de 2003, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo de Perú envió una carta oficial al entonces Ministerio de Comercio Exterior e Inversión de Bolivia, con el propósito de

⁵¹ Véase nuevamente el romano ix) del inciso a) del numeral 3 de la sección B del capítulo II del presente documento, donde se menciona lo que es expresado en los 3 párrafos que componen el artículo 5-10 del capítulo IV del texto del AIE Bolivia-México.

solicitar aclaraciones con respecto a dudas de cumplimiento de origen de seis importaciones de un mismo tipo de insumo para la industria de confecciones, que habían accedido a tratamiento arancelario preferencial en el marco de la normativa jurídica de la CAN. Asimismo, se remitió, entre otros antecedentes, fotocopia de los certificados de origen correspondientes a cada una de las operaciones de exportación, todas las cuales habían sido realizadas por la misma empresa boliviana. Además, se solicitó información técnica detallada y minuciosa con respecto a una gran cantidad de factores relacionados directamente con el proceso productivo de dicho producto, incluido el cuadro insumo-producto, a fin de poder comprobar el origen de las mercancías cuestionadas.

Dos factores a comentar de esta experiencia. Uno, por falta de antecedentes, no se logró obtener ninguna información con respecto a la evolución de este caso, ni tampoco la respuesta oficial de Bolivia a Perú. Con todo, dicha respuesta podría ser hipotéticamente inferida si se observa la resolución del caso que es explicado enseguida, el que es muy parecido al que actualmente es examinado aquí. Dos, aunque se desconoce si la duda de origen fue detectada por el sector público o privado de Perú, es importante destacar el hecho de que ésta se hubiera expresado de manera prácticamente inmediata a nivel oficial.

Caso 5

En julio de 2002 se produjo una situación parecida a la recientemente descrita, cuando el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo de Perú solicitó oficialmente al Ministerio de Comercio Exterior e Inversión de Bolivia de aquella época, los antecedentes que permitieran verificar la autenticidad del origen del mismo tipo de producto a que hace referencia el caso inmediatamente anterior. Esta vez se trataba de 14 operaciones comerciales de exportación, todas las cuales habían sido realizadas por una sola empresa boliviana, distinta a la involucrada en el caso precedente. La única información que se logró obtener corresponde a la respuesta del SIVEX, la cual tiene un carácter muy general y sintético. En efecto, ésta se remite de manera casi exclusiva a adjuntar las copias de las declaraciones juradas sobre el origen de las mercancías presentadas por la empresa exportadora a dicha entidad, explicando que, sobre la base de la confianza, fueron suficientes para que el SIVEX las utilizara como respaldo para emitir los correspondientes certificados de origen, que fueron posteriormente cuestionados por Perú. Esta misma justificación podría permitir presumir que en el caso previamente descrito haya habido una respuesta semejante por parte de Bolivia a Perú.

B. Con el Mercosur

Caso 1

En noviembre de 2001, el Ministerio de Industria y Comercio de Paraguay solicita, al entonces Ministerio de Comercio Exterior e Inversión de Bolivia, información adicional aclaratoria con respecto a seis certificados de origen que amparaban operaciones comerciales de importación de un producto combustible, que se habían acogido a preferencias arancelarias. La autoridad boliviana remite la petición al SIVEX, organismo que enfatiza que al emitir los correspondientes certificados de origen actuó sobre la base de la buena fe, considerando que los exportadores habían declarado que se trataba de productos originarios de Bolivia. La respuesta del SIVEX fue aceptada por las autoridades públicas de Paraguay.

Caso 2

En octubre de 2000, la Administración Federal de Ingresos Públicos del Ministerio de Economía de Argentina envió una carta al entonces Ministerio de Comercio Exterior e Inversión de Bolivia, solicitándole que verifique la autenticidad de seis certificados de origen emitidos por la

oficina regional del SIVEX de Yacuiba, adjuntando las fotocopias de los documentos cuestionados. Siguiendo con el conducto regular establecido, la petición fue remitida al SIVEX de la Paz. Además de esta información, no fue posible conseguir ningún otro antecedente adicional que diera luces sobre la continuidad del proceso.

Caso 3

En noviembre de 2000, la Administración Federal de Ingresos Públicos del Ministerio de Economía de Argentina envió una carta al entonces Ministerio de Comercio Exterior e Inversión de Bolivia, solicitándole que verifique la autenticidad de la firma de siete certificados de origen emitidos por la oficina regional del SIVEX de La Paz, adjuntando las fotocopias correspondientes a los documentos puestos en duda. Siguiendo con el procedimiento regular, la petición fue remitida a la sede central del SIVEX. No se logró encontrar información sobre el futuro del caso. Por otra parte, es importante mencionar aquí que la petición argentina señalaba explícitamente la necesidad de evitar este tipo de problemas formales, que causan retrasos y problemas innecesarios en los despachos de exportación. En concreto, se solicitaba que los funcionarios del SIVEX autorizados para emitir certificados de origen de las mercancías bolivianas fueran más prolijos al trazar sus firmas en dichos documentos.

Caso 4

En mayo de 2002, la División de Fiscalización de Operaciones Aduaneras de Córdoba, dependiente de la Administración Federal de Ingresos Públicos del Ministerio de Economía de Argentina, envió una carta al entonces Ministerio de Comercio Exterior e Inversión de Bolivia, solicitándole que verifique la autenticidad de varios certificados de origen emitidos por una oficina regional del SIVEX. La misiva fue remitida a la sede central de este organismo. Sin embargo, por carencias en el registro de los datos correspondientes, no se logró obtener más información sobre esta situación.

C. Con México

Caso 1

En junio de 1998 Bolivia importó casi un centenar de productos electrónicos desde una misma empresa de México, mediante dos operaciones comerciales distintas, los que se acogieron a preferencia arancelaria. Sin embargo, casualmente a dichas mercancías les correspondió ser sometidas a aforo físico, donde surgieron dudas con respecto a si estos bienes calificaban o no como originarios según la normativa del AIE, por cuanto tenían etiquetas que hacían referencia a un lugar de origen no mexicano. En consecuencia, en julio de 1998 se designó a dos técnicos aduaneros bolivianos para que se encargaran de profundizar el aforo físico realizado. Finalmente, estos llegaron a determinar que dichas mercancías habían sido ensambladas y fabricadas en un tercer país, lo que consignaron en un documento interno de la ANB.

Como resultado de tal investigación, en 1999 se tipificó la existencia de delito de defraudación, procediéndose de inmediato la ANB a cobrar los derechos arancelarios correspondientes a las dos empresas importadoras. Además, dicha entidad pública decide iniciar un proceso legal en contra de la agencia despachante de aduana boliviana que se había hecho cargo de ambas operaciones comerciales, así como también de las dos empresas importadoras involucradas en los hechos. Sin embargo, los afectados insistieron en que los respectivos certificados de origen no sólo señalaban que las mercancías procedían de México, sino que adicionalmente estos contaban con las debidas firmas autorizadas, fechadas en mayo de 1998, y que cumplían con todos los procedimientos formales por parte de las entidades emisoras, es decir, la Secretaría de

Comercio y Fomento Industrial de los Estados Mexicanos y la Dirección General de Servicios al Comercio Exterior de México.

Teniendo en cuenta la aparente veracidad de los aspectos formales descritos, la ANB reconsideró la situación y tomó la decisión de dejar sin efecto, en mayo de 2001, todas las acciones legales que había emprendido en 1999. Asimismo, resolvió efectuar la devolución de los derechos arancelarios que habían sido cancelados por las dos empresas importadoras. No obstante esto, dado que la duda fondo sobre el origen de los bienes persistía, este organismo público posteriormente, en agosto de 2001, evaluó la posibilidad de hacer uso de uno de los mecanismos de verificación de origen existentes en el texto del AIE, consistente en solicitar oficialmente, mediante un cuestionario, a la autoridad competente del país exportador la información necesaria para clarificar el interrogante suscitado.

Así, en octubre de 2001, la ANB envía una nota oficial a México con el cuestionario correspondiente. Como dicha solicitud no tuvo respuesta, se mandó una carta de insistencia en diciembre de ese mismo año. No obstante que sólo hasta este punto llega la información oficial disponible, el autor de este documento pudo enterarse de manera informal que la autoridad mexicana respondió al cabo de un tiempo relativamente largo, explicando que la demora habría ocurrido por la imposibilidad de ubicar antes al exportador, por cuanto éste había cambiado de dirección. La misma fuente señaló que los antecedentes contenidos en la respuesta indicaban que el producto era originario de México. Esto fue aceptado por la ANB, organismo que decidió no recurrir al mecanismo de la visita para verificar origen en el lugar de fabricación del producto.

Comentarios a este caso. Uno, no se logró obtener la información oficial con respecto a la solución del problema. Dos, no es fácil comprender por qué la ANB dejó pasar más de tres años antes de recurrir a uno de los mecanismos de verificación de origen que establece el propio AIE, ni menos si durante dicho período la misma entidad pública inició acciones jurídicas, aun cuando éstas fueron después anuladas. Igualmente, cuatro años parece un tiempo total demasiado largo para solucionar un conflicto de este tipo, en particular, cuando tampoco queda claro si se trata de un arreglo lo suficientemente satisfactorio para Bolivia, como para no realizar a continuación una visita de verificación a México, o si esta última no se llegó a realizar por razones económicas. Ciertamente que todo lo anterior generó no sólo incertidumbre en el sector privado boliviano, sino también la necesidad de enfrentar molestias y costos evitables.

Por otra parte, cabe recordar que en este AIE, que entró en vigencia en 1995, se determinó que a partir de 1999 regiría el sistema de la auto certificación de origen. Considerando que este conflicto surgió en 1998, todavía estaba vigente la cláusula transitoria que disponía que dicho documento fuera emitido por una autoridad pública, lo que de alguna manera facilitó las cosas. Luego, dados los inconvenientes propios de este caso, cabría preguntarse cómo se habría enfrentado el problema en el marco jurídico de la auto certificación. Por ejemplo, cuánto tiempo habría tardado el desarrollo del proceso y si Bolivia habría o no hecho uso de los mecanismos propios del AIE; es decir: el cuestionario o la visita de verificación de origen al exportador. Este último punto es particularmente importante, porque hasta ahora no son lo suficientemente claras las razones por las cuales no se ha vuelto a utilizar el primero de los procedimientos mencionados. Asimismo, tampoco se sabe por qué nunca se ha recurrido al segundo de estos mecanismos en toda la historia de este AIE.

Caso 2

A mediados de mayo de 2002, el Ministerio de Desarrollo Económico de Bolivia envió una carta a la Secretaría de Economía de México. El contenido fundamental de esta misiva era solicitar la realización de negociaciones para, con una visión política y mediante la creación de un Protocolo Adicional al AIE, dirimir diferentes interpretaciones que cada uno de los países hacía de su

normativa de origen en relación con el acceso al mercado mexicano de las exportaciones bolivianas de gas, producto que tenía dificultades para recibir el tratamiento arancelario preferencial en su acceso a México. El hecho de fondo es que este producto, al momento de su exportación, necesariamente requiere ser sometido a un cambio físico para su traslado al país de destino.

El argumento de Bolivia era fundamentado en que el proceso físico mediante sólo correspondía a un mero acondicionamiento del mismo producto, ya que el gas, al llegar a puerto de destino, volvía a tener las mismas condiciones y propiedades que tenía antes de ser sometido al acondicionamiento,⁵² de manera que, al volver a constituirse en la misma mercancía negociada, le correspondía acceder con preferencias arancelarias al mercado mexicano. No obstante lo anterior, desde el punto de vista de México, este acondicionamiento connotaba una transformación técnica sustancial del bien, por lo cual éste perdía su cualidad de originario de Bolivia, dejando así de obtener los beneficios aduaneros correspondientes.

La respuesta de México al Ministerio de Desarrollo Económico de Bolivia, que está fechada a fines del mismo mes de mayo, acoge la solicitud formulada y señala la necesidad de que se sostengan reuniones urgentes entre ambos países para encontrar soluciones mutuamente satisfactorias, que impidan el surgimiento de conflictos de este tipo que obstaculicen el desarrollo del AIE. Asimismo, designa al funcionario gubernamental que se encargará de representar a México en las correspondientes negociaciones. Por su parte, el Ministerio de Desarrollo Económico de Bolivia informa de la situación a su par, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, para que tome contacto de manera oficial con la contraparte mexicana. No obstante este notable y rápido impulso inicial, dichas negociaciones no tuvieron la conclusión esperada. En efecto, durante los últimos cinco años no se ha suscrito ningún Protocolo Adicional el marco jurídico de este AIE.

Cabe consignar algunos factores interesantes que están presentes en este caso. Uno, se trata de un producto complejo, cuya particular especificidad técnica debió haber sido considerada al momento de la negociación del AIE, lo que habría evitado costos económicos de carácter operacional innecesarios, así como también los derivados de una eventual renegociación. Esto último es más destacable todavía ya que se trata sólo de un bien puntual. Dos, aunque el proceso de renegociación iniciado tenía buen pronóstico cuando comenzó, no se logró la solución del conflicto planteado. Tres, en términos generales, parece poco alentador que durante cinco años no se haya establecido ningún Protocolo Adicional en el marco jurídico de este AIE. Esto no parece muy positivo desde el punto de vista de la fluidez de la comunicación de los socios comerciales que constituyen el AIE, especialmente si ello afecta la posibilidad de enfrentar y resolver interpretaciones discrepantes. Ciertamente que una situación de esta naturaleza hace más difícil lograr una evolución dinámica más favorable de los vínculos económicos recíprocos.

D. Con Chile

Caso 1

En mayo de 2003, la Subdirección de Fiscalización de la Dirección Nacional de Aduanas de Chile envió una solicitud al SIVEX, con el objeto de aclarar lo sucedido con una importación chilena de prendas de vestir procedente de Bolivia, acogida a preferencias arancelarias según el ACE N° 22, cuyo certificado de origen fuera emitido por el SIVEX el 19 de julio de 2002. En concreto, en la misiva se solicita información sobre la autenticidad de dicho documento, ya que durante el proceso de aforo físico se descubrió que varios cientos de dichos bienes eran de una

⁵² El nombre preciso de dicho proceso es licuifacción.

marca internacional conocida, cuya casa matriz no había autorizado la fabricación de tales mercancías con su nombre comercial en Bolivia.

Al mes siguiente, la sede central del SIVEX le envía copia de esta documentación a la empresa boliviana exportadora, donde le señala expresamente que la institución pública mencionada requiere recibir explicaciones con respecto a la producción y marca del producto exportado. Al cabo de un mes, el Gerente General de la empresa exportadora le responde al SIVEX, diciéndole que una persona boliviana radicada en Santiago de Chile, que identifica con su nombre completo, se aprovechó de su confianza al no haberle comunicado que había realizado una exportación a Chile de un bien no originario de Bolivia desde su propia empresa con su correspondiente certificado de origen, cuestión que estaba más allá de su responsabilidad. Dicho comunicado termina diciendo que no había sido posible ubicar a la persona que realizó la exportación a nombre de la empresa. Se ofrecen las disculpas del caso por el problema ocasionado.

Es importante distinguir algunos de los elementos contenidos en este caso. Uno, el descubrimiento tuvo lugar de manera casual porque correspondió hacer un aforo físico al producto importado y no surgió a partir de realizar una verificación específica de origen en Chile. Dos, a esto se suma que por suerte el agente fiscalizador chileno sabía que dicha marca de prendas de vestir no se producía en Bolivia, el cual perfectamente podría no haber contado con dicho conocimiento. Tres, la situación se aclaró en un período superior a un año, siendo finalmente el único afectado el importador chileno, quien debió pagar los derechos arancelarios respectivos, no obstante haber sido objeto de engaño. Cabe consignar que el proceso administrativo de resolución de Bolivia, que en total fue bastante breve, contrasta bastante con los cerca de diez meses que tardó la autoridad pública chilena en enviar la solicitud de aclaración, contados a partir de la realización de la operación comercial cuestionada.

Cuatro, no obstante la evidencia de un fraude de origen, al parecer no hubo ninguna amonestación o sanción a la correspondiente entidad certificadora boliviana ni al funcionario público que firmó dicho documento. Cinco, tampoco la autoridad pública boliviana determinó la aplicación de alguna penalidad a la empresa exportadora, no obstante que su razón jurídica fue utilizada de manera ilícita para solicitar el certificado de origen de un producto que no cumplía con las exigencias debidas. Ciertamente que estos últimos aspectos podrían ser cuestionado desde algunos puntos de vista, que surgen especialmente del cumplimiento de lo que establece el propio texto del AIE, así como desde la perspectiva de la facilitación del comercio, ámbito temático que constituye el foco principal de este documento.

Caso 2

De manera sistemática, una empresa chilena venía exportando un producto a Bolivia, país que le aplicaba un tratamiento preferencial a las importaciones. Esto era así porque tanto la glosa como la nomenclatura con que era individualizada la mercancía en el certificado de origen emitido por Chile, correspondían a un bien negociado en el marco jurídico de este AIE. Dicha mercancía es utilizada para la alimentación de animales. Cabe consignar que en Chile los certificados de origen que se otorgan para esta clase de tangibles son emitidos por la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA),⁵³ entidad gremial habilitada para ello por su Gobierno. Posteriormente, estos documentos son visados por la Dirección Económica de la Cancillería, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Cabe consignar que la SOFOFA tiene la imagen internacional de ser un organismo que aplica a los exportadores chilenos estándares más exigentes que el promedio de los organismos

⁵³ Cabe señalar que la SOFOFA es la entidad habilitada por el Gobierno de Chile para emitir los certificados de origen para los bienes industriales, pero que además, existen otros organismos que también se ocupan de lo mismo, pero para otras categorías de productos.

habilitados por los países de la ALADI en materia de origen. En efecto, en términos generales, no actúa sobre la base de la buena fe o de declaraciones juradas de los exportadores, sino que solicita información técnica y económica muy detallada de los bienes a exportar a los empresarios correspondientes. Más todavía, cuando tiene dudas, realiza visitas de inspección a las plantas de producción, con el objeto de verificar tanto el proceso productivo como los antecedentes contables necesarios, para tener la certeza de si se cumple o no con los requisitos de origen exigidos según el AIE de que se trate. Incluso, algunos empresarios chilenos se han quejado argumentando que la SOFOFA es demasiado meticulosa para determinar la exactitud del origen de los bienes a exportar. Como se dijo antes, este punto de vista tiende a desvalorizar la importante externalidad que genera para el país esta entidad, ya que su proceder beneficia la imagen internacional de Chile y de todos sus exportadores.

Con todo, luego de que una importación de este producto realizada por Bolivia desde Chile fuera sometida a una fiscalización a propósito de su nomenclatura arancelaria en la ANB, se observó que la mercancía importada tenía una etiqueta que la identificaba como un bien que no correspondía con el individualizado en su correspondiente certificado de origen. A partir de esta situación surgió una importante duda de fondo, porque el producto realmente importado era muy parecido al registrado en el documento mencionado, tanto en términos de su glosa como de su nomenclatura arancelaria, con la diferencia de que, al tener un mayor contenido de materia grasa, también puede ser utilizado para el consumo humano, lo que remitía en definitiva remitía a un bien para el cual no se había negociado preferencia arancelaria alguna en el marco del AIE. Es interesante señalar que en el momento de la fiscalización, los funcionarios aduaneros de Bolivia tomaron diversas fotografías del producto importado, para avalar que su etiqueta se refería textualmente a un bien diferente del designado en el certificado de origen correspondiente a la operación comercial.

El asunto fue investigado a fondo por especialistas en Bolivia, los cuales concluyeron que efectivamente se trataba de un bien cuya composición de materia grasa lo ubicaba en una nomenclatura y glosa arancelaria correspondiente a un producto no negociado en el AIE, por lo que no correspondía otorgarle preferencia comercial. Los resultados del estudio fueron finalmente remitidos a la SOFOFA, entidad que se reafirmó en su postura inicial argumentando principalmente que la Aduana de Chile le aplicaba preferencias arancelarias al producto cuestionado.

Como no hubo acuerdo entre los dos países involucrados en el conflicto, la ANB tomó la decisión de recurrir en consulta a la Secretaría General de la ALADI, entidad que, atendiendo a los antecedentes correspondientes al caso, le concedió la razón a este país, lo que ocurrió en mayo de 2003. Teniendo en cuenta la opinión de esta Secretaría General, la ANB mandó un oficio a las aduanas regionales de todo el país, con el objeto de precisar que todas las importaciones futuras de este producto procedentes de Chile debían pagar el derecho arancelario total, así como para que den inicio a las correspondientes investigaciones en el caso de que hubiese habido algún ingreso previo de importaciones de este bien del mismo país.

Cabe destacar algunos elementos de esta experiencia. Uno, la duda surgió por casualidad dado que por azar correspondió hacer aforo físico de este producto en Bolivia y no debido a una verificación de origen propiamente tal. Dos, el proceso total demoró bastante tiempo, ya que desde que se cuestionó el certificado de origen, pasando por el pronunciamiento de la ALADI, para llegar finalmente hasta la determinación oficial de la ANB transcurrieron casi dos años.

Tres, lamentablemente no se pudo obtener información sobre lo que ocurrió con las operaciones de importación de este mismo producto que se habían realizado varias veces antes de detectar y resolver el problema de origen explicado. En particular, sería interesante saber si por dichas importaciones han tenido o no que pagarse los derechos arancelarios correspondientes. La misma duda se presenta en relación con si estos pagos tendrán que ser hechos en el futuro o si tales

importaciones serán o no beneficiadas mediante una posible condonación de la deuda otorgada por la autoridad económica, con lo que se vería reducido el erario nacional de Bolivia. Esto último sería un asunto delicado porque tendría implicancias en materia de generación de costos sociales que afectan a todo el país.

Cuatro, este es un caso importante porque la resolución final adoptada oficialmente por la ALADI cuestiona la validez de fondo de un certificado de origen otorgado por la SOFOFA. Luego, dada la imagen internacional que posee esta última entidad, es válido plantearse qué ocurre con las entidades certificadoras de origen de América Latina y el Caribe que actúan de manera menos estricta en este sentido. Por otra parte, cabe señalar que este caso es un ejemplo muy ilustrativo de lo que tiende a ocurrir con bastante frecuencia cuando en un AIE no se negocia acceso preferencial para todo el universo arancelario de productos. Al respecto, cabe aclarar que la tendencia es que los programas de liberalización comercial de los AIEs suscritos más recientemente cubran todos los bienes, aunque generalmente con algunas pocas excepciones, las que al ser precisamente identificadas, reducen la posibilidad de ocurrencia de esta clase de conflictos.

Cinco, es importante notar que la argumentación defensiva de la SOFOFA se refirió a que la Aduana de Chile le asignaba, al producto cuestionado por Bolivia, la misma nomenclatura que fuera rechazada posteriormente tanto por este último país como por la ALADI. Este punto es significativo porque implícitamente denotaría que la entidad certificadora chilena está solicitando, de manera indirecta e implícita, un tratamiento equivalente por parte de la ANB. Luego, este tipo de problemas sería menor si existiera la suficiente coordinación entre los países miembros de la ALADI en siguientes dos sentidos.

Primero, en materia de interpretación de la nomenclatura arancelaria utilizada por la ALADI, cuestión sobre la cual sería sugerible que en el marco jurídico de esta entidad existiera una mayor coherencia y actualización al respecto, así como también en los distintos AIEs constituidos en su marco jurídico. Cabe destacar que al respecto hasta ahora se han realizado algunos importantes avances parciales en este organismo, los cuales se verían ampliamente favorecidos si existiera un mayor grado de sistematicidad. Segundo, también serían notables los avances en este aspecto si la ALADI lograra más compatibilidad o estandarización en relación a las exigencias que aplican en materia de origen las distintas entidades certificadoras nacionales de sus países miembros para efectos de su comercio recíproco.

Caso 3

En enero de 2003, técnicos aduaneros bolivianos realizaron aforo físico a un producto alimenticio en conserva importado desde Chile, que según el ACE tenía un 100% de desgravación arancelaria si venía trozado. Sin embargo, al abrir una lata, para determinar si el bien en cuestión estaba correctamente clasificado desde el punto de vista de su notación arancelaria, descubrieron que la mercancía no venía en trozos sino picada. En tal caso, la opinión de la autoridad boliviana fue que, al tratarse de una glosa a la que le correspondía una nomenclatura que no había sido negociada al amparo de AIE, a la mercancía importada desde Chile no le correspondía acogerse a ningún trato arancelario preferencial.

Posteriormente, en marzo del mismo año, la posición de diversas entidades gremiales importadoras bolivianas fue enfática en discrepar de la interpretación de la ANB, reafirmando que al producto importado sí le correspondía una preferencia arancelaria de 100%. Ante esta situación, dicho organismo público recurrió en consulta a la ALADI, para que esta dirimiriera el conflicto existente. Luego de analizar los antecedentes a la luz del texto del ACE N° 22 y de sus correspondientes anexos, la respuesta oficial de la ALADI, fechada en marzo de 2003, confirma el punto de vista sostenido por la ANB.

Es importante distinguir algunos de los elementos contenidos en este caso. Uno, el problema fue descubierto debido a que por casualidad correspondió realizar aforo físico a la mercancía importada. A partir de ahí se determinó la existencia de una discrepancia entre la nomenclatura arancelaria utilizada en los documentos que amparaban la operación comercial y la clasificación que en rigor correspondía al bien realmente importado. Dos, el problema generado se resolvió rápidamente, ya que desde que surgió la duda en la ANB hasta conocerse el punto de vista oficial de la ALADI sólo transcurrieron dos meses, lo que habla muy bien de la eficiencia de esta última entidad así como también de las autoridades públicas bolivianas que reaccionaron rápidamente. Por otra parte, no se pudo acceder a información referente a si el importador llegó o no a pagar los derechos aduaneros correspondientes, ni tampoco lo que ocurrió con respecto a importaciones bolivianas anteriores similares del mismo origen.

Tres, este caso es semejante al descrito recientemente en el sentido de que se trata de la comercialización de un producto que no fue negociado en el AIE. Asimismo, también debe considerarse que el bien realmente exportado por Chile había obtenido el certificado de origen correspondiente por parte de la SOFOFA, documento que identificaba una nomenclatura arancelaria y una glosa que no eran las más adecuadas para la mercancía efectivamente exportada. En orden a evitar este tipo de inconvenientes, sería deseable la existencia de un mejor control no sólo por parte de este organismo certificador, sino además por la Dirección Económica de la Cancillería, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, en su calidad de último responsable de la expedición de dicho documento.

Principales conclusiones

- Elementos de carácter general en relación con el tema estudiado

Las normas de origen aplicadas a los bienes son fundamentales en un AIE, ya que sólo se concede el tratamiento arancelario y no arancelario preferencial acordado a las mercancías que las cumplen. Además, dichas reglas trascienden en el tiempo al programa de liberalización comercial en todo AIE. En efecto, la desgravación siempre tiene una duración determinada, mientras que las transacciones recíprocas de las mercancías negociadas nunca dejan de estar sujetas al cumplimiento de los requisitos de nacionalidad, si se desea que accedan a los beneficios que otorga el país importador. Esto no es consistente con lo que en general tienden a hacer los países en desarrollo, incluidos los de América Latina y el Caribe, los que todavía, al momento de negociar un AIE, le otorgan mayor importancia al ámbito de las preferencias comerciales que al tema de la definición de las normas de origen.

En todo AIE existen reglas de origen generales y otras específicas para ciertos productos o sectores productivos. Asimismo, como tales normas responden a la consideración simultánea de cada una de las sensibilidades económicas de los países que lo conforman, necesariamente implican efectos discriminatorios en materia de precios relativos y especialización productiva entre los mismos, los que tienen consecuencias distintas según el grado de integración horizontal y vertical que poseen sus estructuras de producción, así como también respecto a la potencialidad de desarrollo de su aparato

productivo y de atracción de inversión extranjera directa. Este argumento refuerza, desde un punto de vista económico, la idea de la importancia de las reglas de origen planteada en el párrafo anterior, pero asimismo agrega la necesidad de pensar en la posibilidad de considerar que los requisitos de origen sean diferenciados según el grado de industrialización, de desarrollo o la dimensión de las economías de los países miembros del AIE. No obstante que existe alguna literatura especializada sobre este tema, ésta aún parece insuficiente.

Las normas de origen no pueden ser un cuerpo estático en un AIE, sino que debe ser reformado de manera dinámica para ir evolucionando en consonancia con las nuevas condiciones y exigencias que va planteando el desarrollo del sistema de comercio mundial. En caso contrario, se constituye en un obstáculo a las transacciones recíprocas de bienes. Asimismo, este tema debería contar con más atención en los AIE que actualmente están siendo negociados. Esto último, para evitar renegociaciones futuras que necesariamente insumen un alto costo económico y de tiempo. Además, es fundamental que exista una adecuada difusión de esta normativa al sector privado, labor que le corresponde realizar al aparato público, sobre todo si se trata de un país que ha firmado muchos AIEs, ya que siempre estos tiene reglas de nacionalidad distintas entre sí. También es básico que estas regulaciones sean lo suficientemente claras y que no den espacio a interpretaciones, de manera de evitar el surgimiento de conflictos innecesarios.

Las exigencias de origen propiamente tales, al ser una normativa jurídica que existe en todo AIE, precisa ineludiblemente de un marco regulatorio para su administración. Se trata de la realización de ciertos procedimientos formales que normalmente involucran al sector público como al privado de los países que lo constituyen. Estos trámites consisten, por un lado, en certificar desde el país originario que el bien exportado cumple con los requisitos de fondo para acceder al tratamiento preferencial al ingresar a cualquier miembro del AIE y, por el otro, a controlar en el territorio de destino que la mercancía importada tiene verdaderamente la nacionalidad que corresponde para obtener los beneficios indicados. Este proceso operacional debe ser capaz de facilitar el comercio, balanceando la eficiencia del sector público con su responsabilidad recaudadora de tributos externos, considerando simultáneamente la necesidad de minimizar los costos de transacción del sector privado involucrado en las operaciones externas de bienes.

Por su parte, los procedimientos asociados a su cumplimiento también suelen ser propios de cada AIE. Esto implica pensar que a mayor número de AIEs suscritos por un país, más compleja es la posibilidad de disponer de una administración adecuada de estas reglamentaciones, dado que se hace necesario el manejo de diferentes antecedentes de carácter simultáneo tanto por parte del sector público como del privado. A esto se adicionan dos elementos que complican esta situación. El primero tiene que ver con que, a diferencia de lo que ocurre con las normas de origen propiamente tales, los procesos operacionales asociados a ellas prácticamente no cuentan con estudios especializados, realidad que debería ser revertida lo más pronto posible.

El segundo elemento se relaciona con el hecho de que los funcionarios públicos y privados ligados al tema de origen de las mercancías en los países de América Latina y el caribe tienen la presunción de que en los AIEs existentes es bastante más común de lo que se cree la existencia de fraude o de algún otro ilícito. Todo esto induce a pensar en la necesidad de otorgarle mayor importancia a la administración de tales normas y en especial al tema de su verificación. Lo anterior adquiere más validez dado que una parte significativa de las importaciones de bienes de los países de la región está sujeta a acceso preferencial. En suma, debería evitarse que un país otorgue, si no corresponde, beneficios arancelarios a las mercancías que ingresan a su territorio, porque ello implica reducir el monto de la recaudación tributaria, lo que genera una pérdida económica para el conjunto de la sociedad.

En un AIE la verificación de las normas de origen se produce en dos niveles distintos y complementarios. El primero se relaciona con la emisión del certificado de origen por parte del país

exportador de la mercancía y el segundo surge cuando ésta llega como importación al territorio del país de destino. Con respecto al primero, cabe destacar que según lo que determina cada AIEs existente, en la certificación del origen de una mercancía a exportar puede participar el sector público o alternativamente el sector privado de manera autónoma. En los casos en los que interviene el aparato gubernamental parece necesario que exista un control más riguroso. Cuando la responsabilidad recae exclusivamente en los agentes comerciales, se sugiere que alguna entidad estatal supervise esta tarea con el objeto proteger el prestigio económico y la imagen del país en el exterior. Por su parte, el segundo nivel de verificación de las normas de origen, que es ejercido por las aduanas de los países, también debería ser fortalecido. Lo afirmado en este párrafo es válido para todos los países de América Latina y el Caribe y no sólo para el caso de Bolivia, que es el examinado en el presente documento. Si bien dada la actual realidad esto todavía no es practicable, lo ideal sería que en algún momento el primero de los criterios señalados alcance los niveles de eficiencia y de confiabilidad necesarios para reducir el costo de la verificación aduanera del origen de una mercancía.

- Comentarios sobre los acuerdos de integración económica examinados

En materia de normas de origen y de su aplicación, los cuatro AIE examinados son distintos. En efecto, en la CAN la normativa es breve y precisa, si bien todavía no está lo suficientemente adecuada a las actuales condiciones y exigencias de la economía internacional. Con todo, dispone de un sistema administrativo que establece procedimientos y fechas específicas para la verificación del origen de los bienes transados en su interior. En el caso de conflictos no resueltos por los canales normales de los países involucrados, se puede llegar a solicitar la intervención de la propia Secretaría General de la entidad para que dirima el asunto de manera oficial. Además, siempre queda como último recurso la posibilidad de recurrir posteriormente al Tribunal Andino. Con todo, el sistema podría ser mejorado, lo que sería bastante factible sin la necesidad de realizar demasiados esfuerzos para ello. Con todo, su aplicación ha sido crecientemente expedita durante los últimos años. Por último, un elemento muy positivo que hace destacable a este AIE con relación a los restantes tres AIEs abordados, es que los países con menor nivel de desarrollo económico de la CAN disponen, por este motivo, de un tratamiento especial y diferenciado que les hace sustancialmente menos exigentes los requerimientos que deben cumplir en materia de origen.

En el AIE con el Mercosur se utiliza el sistema ALADI, pero mejorado. Por ejemplo, el certificado de origen debe ir acompañado de una declaración jurada por parte del productor o exportador, que garantice su responsabilidad con relación a lo fidedigno de los antecedentes utilizados, si bien la instrumentación de dicho procedimiento ha sido relativamente lenta por parte de Bolivia. Además, aparte de dejar abierta la posibilidad de utilizar otros mecanismos definidos por consenso entre los países involucrados, el AIE cuenta con un sistema para verificar origen cuando surge la duda en la importación, que es mucho más completo y expedito que el de la ALADI, porque incluye la posibilidad de que ante una situación de este tipo la autoridad del país importador dirija cuestionarios a los productores, lo que puede ser complementado con solicitar que las autoridades públicas de este último país realicen visitas de inspección directas a las propias plantas manufactureras, no sólo para efectuar revisiones desde un punto de vista productivo sino también contable. Además, las partes están facultadas para recurrir al Régimen de Solución de Controversias del AIE. De todas maneras, serían deseables algunas reformas para hacer más eficientes los procedimientos sobre las normas de origen, lo que podría ser logrado sin demasiada dificultad.

Por su parte, el ACE con México es el más completo de todos los examinados. Tanto así que incluso algunos de sus criterios son poco conocidos o desconocidos por ciertos operadores económicos y funcionarios gubernamentales de Bolivia. Por ejemplo, la especificidad y complejidad del criterio de acumulación que existe en este particular AIE, así como los dictámenes anticipados. Además, los procedimientos operativos de verificación no están a la altura de la normativa de origen propiamente tal, especialmente las visitas de inspección a México, que son irrealizables dadas las condiciones económicas del sector público boliviano. Asimismo, no es claro que todos los exportadores bolivianos tengan la capacidad de emitir sus propios certificados de origen, sistema que existe sólo en el presente de los AIEs estudiados.

En resumen, todo lo anterior podría ser una de las causas para explicar porque hasta ahora Bolivia no ha podido aprovechar todas las ventajas económicas que podría derivar del AIE. Además, la inexistencia de protocolos adicionales no habla bien de la dinámica de su evolución. A esto se suma que hasta ahora nunca se ha reunido el Grupo de Trabajo de Procedimientos Aduaneros, así como tampoco el Grupo de Trabajo de Reglas de Origen ni la propia Comisión Administradora del ACE. Luego, desde el punto de vista de su funcionamiento, este ACE debería ser reimpulsado y tal vez, en cierto sentido, simplificado de acuerdo a las condiciones económicas específicas de Bolivia. Sin embargo, dada la poco fluida comunicación actual, las condiciones para lograr esto no se ven todavía muy factibles.

Tanto en materia de origen como de su implementación, el AIE con Chile, al utilizar el sistema de la ALADI, se caracteriza porque posee un sistema bastante simple y poco actualizado. Por lo demás, su carácter laxo, al ser muy interpretable, genera conflictos y hace que prácticamente todos los productos puedan cumplir con las condiciones exigidas para ser considerados originarios. Tampoco la reglamentación de la ALADI cuenta con mecanismos eficientes para verificar el origen de las mercancías. Todo indica que las normas de origen propiamente tales de la ALADI deberían ser revisadas con detenimiento de acuerdo a las condiciones actuales de la economía internacional, así como también su instrumentación. Además, se debería contar con una declaración jurada de los exportadores, así como con plazos y sanciones en relación tanto con los procedimientos como en relación a sus consecuencias, en términos económicos y jurídicos.

Además, para que la ALADI pueda disponer de un manejo más actualizado de las firmas nacionales autorizadas para la emisión de los certificados de origen, los países deberían informarle de manera muy fluida a esta entidad sobre cualquier cambio de algún antecedente. Esto, con el propósito de que la ALADI mantenga permanentemente actualizados a sus miembros, a fin de evitar el surgimiento de obstáculos formales que lleguen a complicar el comercio. Asimismo, sería recomendable que esta entidad realizara esfuerzos para uniformar las exigencias que aplican las entidades nacionales para emitir los certificados de origen, para que éstas no apliquen diferentes estándares que generen desigualdades entre sus miembros. Por lo demás, ello sería beneficioso para la imagen internacional de sí misma, como también para sector público y privado de todos sus países integrantes.

Otro punto importante tiene que ver con la necesidad de lograr mayores avances para que los diferentes AIE suscritos en el marco jurídico de la ALADI no utilicen diferentes nomenclaturas arancelarias para identificar los productos comercializados, ya que ello genera confusión tanto al sector público como al privado de sus países miembros. Con la misma perspectiva, sería recomendable que estos vayan actualizando de manera contemporánea dichas clasificaciones, así como haciendo a tiempo los cambios correspondientes, con el objeto de que la nomenclatura escogida para un AIE ya existente sea indiscutiblemente válida también para las preferencias arancelarias negociadas en el pasado.

Otro aspecto a destacar tiene que ver con que ciertas entidades certificadoras de origen de algunos países de la ALADI, al estar en manos de asociaciones empresariales, podrían acceder a la

presión que ejerzan sobre ellas algunos de sus integrantes poderosos, al solicitar la aprobación de un certificado de origen no necesariamente correcto. Este tema tampoco está resuelto cuando se trata de una entidad certificadora pública que es exigida con el mismo propósito por parte de alguna empresa exportadora que pertenezca a una autoridad política influyente. También es fundamental reflexionar sobre la posibilidad de que pueda existir corrupción cuando en un mismo país existen instituciones que compiten entre sí para otorgar los certificados de origen a las exportaciones. Todo esto, por lo demás, refuerza la idea de mejorar el control gubernamental, ya sea que se trate de entidades certificadoras privadas o públicas.

Finalmente, un problema que está presente en los cuatro acuerdos estudiados, es que en materia de origen existe un ámbito importante de asimetría al interior de cada uno de ellos entre sus respectivos miembros. En efecto, en todos los casos se establece que las sanciones jurídicas o económicas serán las que correspondan según las propias legislaciones nacionales. Sin embargo, éstas, cuando existen, son por naturaleza desiguales, no sólo en materia de contenido y de forma, sino también por el hecho de que no siempre son utilizadas. Sobre este punto en ninguno de los AIEs observados existen disposiciones que tengan carácter vinculante, de manera de garantizar que efectivamente las penalidades sean aplicadas y con criterios semejantes en cada uno de los socios que los constituyen, independientemente de que los responsables de la ilegalidad sean el importador, el exportador, o ambos si existe corresponsabilidad.

- Reflexiones sobre los problemas de verificación de origen de Bolivia

La verificación del origen de los bienes importados por este país es realizada por la ANB, organismo recientemente reformado, cuyos logros alcanzados hasta ahora cuentan con el reconocimiento de la opinión internacional. De todas maneras, parece necesario fortalecer el proceso de fiscalización aduanera como totalidad, pero en particular el referido al control del cumplimiento de las normas de origen de las mercancías que entran amparadas por los AIEs vigentes, para lo cual todavía no existe una estructura que tenga este propósito en la ANB. Consecuentemente, dado que el proceso de reforma tiene un carácter dinámico, parece propicio el momento para efectuar algunos cambios que tiendan a mejorar esta situación. Un fundamento central para emprender estas acciones radica en que una alta proporción de las importaciones de bienes de Bolivia, al ingresar con preferencia arancelaria al territorio nacional, reduce de manera significativa la recaudación fiscal.

Otro importante argumento que apunta en el mismo sentido que el anterior surge al constatar que la casualidad o la fiscalización realizada con propósitos distintos a la verificación del origen de una mercancía importada en el marco de alguno de los AIEs aquí examinados, han sido las principales causas que explican los casos en los que se han identificado problemas en este ámbito en Bolivia. Luego, mientras no se hagan esfuerzos mayores para incrementar de manera significativa la confiabilidad de los certificados de origen emitidos en algunos países miembros de la ALADI, se sugiere incorporar en el control regular de la ANB la verificación de origen propiamente tal. No obstante ello, por ahora no parece posible crear una estructura específica con ese objetivo, porque no se dispone de los recursos económicos y tecnológicos necesarios, situación que podría ser facilitada con el apoyo financiero y la asistencia técnica de los organismos internacionales pertinentes.

Por ahora, en términos más realistas, podría pensarse en incorporar de alguna manera como un criterio adicional la verificación de origen en cada una de las cuatro formas de fiscalización a las importaciones que existen en la ANB, antes consignadas. Simultáneamente, sería deseable incorporar los contenidos temáticos derivados de este objetivo en el diseño de programas especiales

de capacitación profesional de los funcionarios aduaneros encargados de realizar dicha función. Una cautela central a tener en cuenta es que este proceso no se constituya en un obstáculo al comercio, sino que, muy por el contrario, se convierta en un elemento que lo estimule y lo facilite.

Con respecto a la verificación de origen en relación con la exportación de bienes, cabe centrar los comentarios en relación con el SIVEX, al ser éste el único organismo habilitado para emitir los certificados de origen correspondientes a este flujo comercial. En este sentido, es importante reconocer los avances logrados por esta entidad en esta materia. En particular, cabe destacar el registro nacional de exportadores de Bolivia, que los certificados de origen sean foliados; la comunicación en línea directa que existe de manera computacional entre la sede central del SIVEX y casi la totalidad de sus oficinas regionales; el cruce informático de esta información con la de otros organismos públicos bolivianos, lo que entre otras cosas facilita el control de la evasión tributaria o evita la devolución de impuestos que en la realidad no fueron pagados; la fluida y funcional relación de servicio que el SIVEX mantiene con el sector privado, así como la creciente ampliación de los ámbitos temáticos relacionados con la exportación en los cuales ha incursionado, lo que le permite atender de manera más eficiente e integral las necesidades de los exportadores; la capacidad de que dispone para iniciar procesos jurídicos en los casos necesarios.

No obstante lo anterior, parece necesario que el SIVEX sea más riguroso en el proceso de emitir los certificados de origen. A la luz de la experiencia mostrada, no parece suficiente el principio de la buena fe, ni siquiera complementado con la declaración jurada de los exportadores para expedir este documento. Sería importante que existiera un mayor rigor en este sentido, por ejemplo, solicitando otros antecedentes a los exportadores y teniendo la capacidad de, en caso de duda, visitar previamente las plantas productivas y examinar los procedimientos contables utilizados, así como también un mecanismo de control o verificación posterior, de carácter aleatorio, que cubra todas las emisiones de los certificados de origen, poniendo atención especial en aquellos auto emitidos por los exportadores de bienes a México. Paralelamente, podría ser recomendable lograr una mayor exhaustividad en los aspectos formales de la expedición de algunos de dichos documentos emitidos por parte del SIVEX.

Otro punto central a destacar se relaciona con la necesidad de evitar transformaciones que afecten demasiado a la institucionalidad y a la orgánica del SIVEX, para consolidar su estabilidad, con el propósito de facilitar las decisiones estratégicas de mediano y largo plazo de los operadores comerciales vinculados con las exportaciones de bienes. Con esto el SIVEX tendría un carácter más inmune a un posible funcionamiento burocrático, logrando así mejorar su imagen de eficiencia técnica tanto al interior de Bolivia como a nivel regional e internacional. Por otra parte, parecería importante que esta entidad pública se haga cargo de manera más expedita de iniciar y de darle curso a todos los casos en los cuales corresponda emprender acciones judiciales como consecuencia de detectar fraude o alguna otra ilegalidad relacionada con el tema de origen respecto de los productos colocados en el exterior que requieran certificado de origen. Además, sería deseable que el SIVEX mantuviera un archivo de datos completo sobre los problemas de verificación de origen a las exportaciones de bienes que han emergido dentro del marco de los AIEs suscritos por Bolivia.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL


comercio internacional

Números publicados

- 1 Las barreras medioambientales a las exportaciones latinoamericanas de camarones, María Angélica Larach, (LC/L.1270-P), N° de venta S.99.II.G.45 (US\$ 10.00), octubre de 1999. [www](#)
- 2 Multilateral Rules on Competition Policy: An Overview of the Debate, Berend R. Paasman (LC/L.1143-P), Sales N°: E.99.II.63 (US\$ 10.00), December 1999. [www](#)
- 3 Las condiciones de acceso a los mercados de bienes: algunos problemas pendientes, Verónica Silva y Johannes Heirman, (LC/L.1297-P), N° de venta S.99.II.G.62 (US\$ 10.00), diciembre de 1999. [www](#)
- 4 Open Regionalism in Asia Pacific and Latin America: a Survey of the Literature, Mikio Kuwayama, (LCL.1306-P), Sales N° E.99.II.20 (US\$ 10.00), December 1999. [www](#)
- 5 Trade Reforms and Trade Patterns in Latin America, Vivianne Ventura-Dias, Mabel Cabezas y Jaime Contador, (LC/L.1306-P), Sales N° E.00.II.G.23 (US\$ 10.00), December 1999. [www](#)
- 6 Comparative Analysis of Regionalism in Latin America and Asia Pacific, Ramiro Pizarro, (LC/L.1307-P), Sales N° E.99.II.G.21 (US\$ 10.00), December 1999. [www](#)
- 7 Exportaciones no tradicionales latinoamericanas. Un enfoque no tradicional, Valentine Kouzmine, (LC/L.1392-P), N° de venta S.00.II.G.65. (US\$ 10.00), junio de 2000. [www](#)
- 8 El sector agrícola en la integración económica regional: Experiencias comparadas de América Latina y la Unión Europea, Miguel Izam, Valéry Onffroy de Várez, (LC/L.1419-P), N° de venta S.00.II.G.91 (US\$ 10.00), septiembre de 2000. [www](#)
- 9 Trade and investment promotion between Asia-Pacific and Latin America: Present position and future prospects, Mikio Kuwayama, José Carlos Mattos and Jaime Contador (LC/L.1426-P), Sales N° E.00.II.G.100 (US\$ 10.00), September 2000. [www](#)
- 10 El comercio de los productos transgénicos: el estado del debate internacional, María Angélica Larach, (LC/L.1517-P), N° de venta S.01.II.G.60 (US\$ 10.00), marzo de 2000. [www](#)
- 11 Estrategia y agenda comercial chilena en los años noventa, Verónica Silva (LC/L.1550-P), N° de venta S.01.II.G.94 (US\$ 10.00), junio de 2001. [www](#)
- 12 Antidumping in the Americas, José Tavares de Araujo Jr., Carla Macario, Karsten Steinfatt, (LC/L.1392-P), Sales N° E.01.II.G.59 (US\$ 10.00), March 2001. [www](#)
- 13 E-Commerce and Export Promotion Policies for Small-and Medium-Sized Enterprises: East Asian and Latin American Experiences 90, Mikio Kuwayama (LC/L.1619-P), Sales N° E.01.II.G.159 (US\$ 10.00), October 2001. [www](#)
- 14 América Latina: las exportaciones de productos básicos durante los años noventa, Valentine Kouzmine, (LC/L.1634-P), N° de venta S.01.II.G.171 (US\$ 10.00), diciembre de 2001. [www](#)
- 15 Análisis del comercio entre América Latina y los países de Europa Central y Oriental durante la segunda mitad de los años noventa, Valentine Kouzmine, (LC/L.1653-P), N° de venta S.01.II.G.191 (US\$ 10.00), diciembre de 2001. [www](#)
- 16 Los desafíos de la clasificación de los servicios y su importancia para las negociaciones comerciales, José Carlos Mattos, (LC/L.1678.-P), N° de venta: S.00.II.G.217 (US\$ 10.00), diciembre de 2001. [www](#)
- 17 The Gender Dimension of Globalization: A review of the literature with a focus on Latin America and the Caribbean, Maria Thorin, (LC/L.1679-P), Sales N° E.01.II.G.223 (US\$ 10.00), December 2001. [www](#)
- 18 Tendencias municipales del comercio, la política comercial y los acuerdos de integración de los países de la Asociación de Estados del Caribe (AEC), Johannes Heirman, (LC/L.1661-P), N° de venta S.01.II.G.216 (US\$ 10.00), noviembre de 2001. [www](#)
- 19 Facilitación del comercio: un concepto urgente para un tema recurrente, Miguel Izam, (LC/L.1680-P), N° de venta S.01.II.G.218 (US\$ 10.00), abril de 2001. [www](#)
- 20 Notas sobre acceso aos mercados e a formação de uma área de livre comércio com os Estados Unidos, Vivianne Ventura-Dias, (LC/L.1681-P), N° de venta S.00.II.G.219. (US\$ 10.00), diciembre de 2001. [www](#)
- 21 La liberación del sector de servicios: el caso del tratado Unión Europea/México, Philippe Ferreira Portela, (LC/L.1682-P), N° de venta S.01.II.G.220. (US\$ 10.00), diciembre de 2001. [www](#)
- 22 Production sharing in Latin American trade: The contrasting experience of Mexico and Brazil, Vivianne Ventura-Dias and José Durán Lima, (LC/L.1683.-P), Sales N° E.00.II.G.221 (US\$ 10.00), December 2001. [www](#)

- 23 El camino hacia las nuevas negociaciones comerciales en la OMC (post-Doha), Verónica Silva, (LC/L.1684-P), N° de venta S.01.II.G.224 (US\$ 10.00), diciembre de 2001. [www](#)
- 24 Legal and Economic Interfaces between Antidumping and Competition Policy, José Tavares de Araujo Jr., (LC/L.1685-P), Sales N° E.01.II.G.222 (US\$ 10.00), December 2001. [www](#)
- 25 Los procesos de integración de los países de América Latina y el Caribe 2000-2001: avances, retrocesos y temas pendientes, Renato Baumann, Inés Bustillo, Johannes Heirman, Carla Macario, Jorge Máttar y Estéban Pérez, (LC/L.1780-P) N° de venta:S.02.II.G.95 (US\$ 10.00), septiembre de 2002. [www](#)
- 26 La calidad de la inserción internacional de América Latina y el Caribe en el comercio mundial, Mikio Kuwayama, José Durán (LC/L.1897-P), N° de venta: S.03.II.G.56 (US\$ 10.00), mayo de 2003. [www](#)
- 27 What can we say about trade and growth when trade becomes as a complex system? Vivianne Ventura-Dias, (LC/L.1898-P), Sales N° E.03.II.G.57 (US\$ 10.00), June 2003. [www](#)
- 28 Normas de origen y procedimientos para su administración en América Latina, Miguel Izam, (LC/L.1907-P), N° de venta:S.03.II.G.65 (US\$ 10.00) mayo de 2003. [www](#)
- 29 E-commerce Environment and Trade Promotion for Latin America: Policy Implications from East Asian and Advanced Economies' Experiencies, Yasushi Ueki, (LC/L.1918-P), Sales N° S.03.II.G.80 (US\$ 10.00), June 2003. [www](#)
- 30 América Latina: comercio internacional de productos lácteos, Valentine Kouzmine, (LC/L.1950-P)), N° de venta:S.03.II.G.108 (US\$ 10.00), agosto de 2003. [www](#)
- 31 Rules of Origin and Trade Facilitation in Preferential Trade Agreements in Latin America, Miguel Izam, (LC/L.1945-P), Sales N° E.03.II.G.103 (US\$ 10.00), August 2003. [www](#)
- 32 Avance y vulnerabilidad de la integración económica de América Latina y el Caribe, Raúl Maldonado (LC/L.1947-P), N° de venta:S.03.II.G.105 (US\$ 10.00), agosto de 2003. [www](#)
- 33 Mercados nuevos y tradicionales para las exportaciones de productos básicos latinoamericanos al final del siglo XX, Valentine Kouzmine (LC/L.1975-P), N° de venta: S.03.II.G.132 (US\$ 10.00), octubre de 2003. [www](#)
- 34 E-business Innovation and Customs Renovation for Secure Supply Chain Management, Yasushi Ueki (LC/L.2035-P) Sales N° E.03.II.G.195 (US\$ 10.00), December 2003. [www](#)
- 35 El camino mexicano hacia el regionalismo abierto: los acuerdos de libre comercio de México con América del Norte y Europa. Alicia Puyana, (LC/L.2036-P), N° de venta: S.03.II.G.213 (US\$ 10.00), diciembre 2003. [www](#)
- 36 La estrategia chilena de acuerdos comerciales: un análisis político, Ignacio Porras, (LC/L.2039-P), N° de venta: S.03.II.G.199 (US\$ 10.00), diciembre 2003. [www](#)
- 37 La cooperación financiera en América Latina y el Caribe: las instituciones financieras subregionales en el fomento de las inversiones y del comercio exterior, Raúl Maldonado (LC/L.LC/L.2040.P), N° de venta: S.03.II.G.200 (US\$ 10.00), diciembre 2003. [www](#)
- 38 Fomento y diversificación de exportaciones de servicios, Francisco Prieto, (LC/L.2041-P), N° de venta: S.03.II.G.201 (US\$ 10.00), diciembre 2003. [www](#)
- 39 El acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias: contenido y alcance para América Latina y el Caribe, M. Angélica Larach, (LC/L.2045-P) N° de venta: S.03.II.G.206 (US\$ 10.00), diciembre 2003. [www](#)
- 40 La dimensión del desarrollo en la política de competencia, Verónica Silva, , (LC/L.2047-P) N° de venta: S.03.II.G.210 (US\$ 10.00), diciembre 2003. [www](#)
- 41 La nueva ley de Seguridad Agrícola y de Inversión Rural de los Estados Unidos (Farm Bill). Un análisis de sus implicancias comerciales, Carlos Basco, Iván Buccellato, Valentina Delich, Diane Tussie, (LC/L.2049-P), N° de venta: S.03.II.G.211 (US\$ 10.00), diciembre 2003. [www](#)
- 42 Oportunidades y desafíos de los vínculos económicos de China y América Latina y el Caribe, Hernán Gutiérrez, (LC/L.2050-P), N° de venta: S.03.II.G.212 (US\$ 10.00), diciembre 2003. [www](#)
- 43 Maritime Transport Liberalization and the Challenges to further its Implementation in Chile, José Carlos S. Mattos & María José Acosta, (LC/L.2051-P), Sales N° : S.03.II.G.214 (US\$ 10.00), diciembre 2003. [www](#)
- 44 Comercio intra-firma: concepto, alcance y magnitud, José Durán y Vivianne Ventura-Dias (LC/L.2052-P), N° de venta: S.03.II.G.215 (US\$ 10.00), diciembre 2003. [www](#)
- 45 Ampliación de la Unión Europea hacia los países de Europa Central y Oriental: una evaluación preliminar del impacto para América Latina y el Caribe, J.E. Durán y Raúl Maldonado, (LC/L.2053) N° de venta: S.03.II.G.216 (US\$ 10.00), diciembre 2003. [www](#)
- 46 Globalización y servicios: cambios estructurales en el comercio internacional, Vivianne Ventura-Dias, María José Acosta, Mikio Kuwayama, José Carlos Mattos, José Durán, (LC/L.2054-P), N° de venta: S.03.II.G.217 (US\$ 10.00), diciembre 2003. [www](#)
- 47 La verificación de las normas de origen en los principales acuerdos de comercio preferencial de Bolivia, Miguel Izam, (LC/L.2161-P), N° de venta: S.04.II.G.89 (US\$ 10.00), julio 2004. [www](#)

- El lector interesado en anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. Correo electrónico: publications@eclac.cl.

 Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre:

Actividad:.....

Dirección:.....

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: