

comercio internacional

Normas de origen y procedimientos para su administración en América Latina

Miguel Izam



NACIONES UNIDAS



División de Comercio Internacional e Integración

Santiago de Chile, mayo de 2003

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

LC/L.1907-P

ISBN: 92-1-322176-2

ISSN impreso: 1680-869X

ISSN electrónico 1680-872X

Copyright © Naciones Unidas, mayo de 2003. Todos los derechos reservados

Nº de venta: S.03.II.G.65

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 de América. 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

Siglas	5
Resumen	7
Introducción	9
I. Algunos aspectos conceptuales y operacionales de las normas de origen	13
A. Concepto general y principios de las normas de origen	13
B. Las normas de origen, su relación con el Consejo de Cooperación Aduanera (CCA) y con la Organización Mundial de Aduanas (OMA)	16
C. Las normas de origen en el marco multilateral de la Organización Mundial de Comercio (OMC)	19
D. Los efectos económicos tradicionalmente considerados de las normas de origen.....	21
E. Los elementos centrales que constituyen las normas de origen.....	23
II. La normativa de origen en los acuerdos de comercio preferencial en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)	25
A. Concepción operacional de regionalismo y objetivo del presente capítulo	25
B. Importancia de las diferencias entre las normas de origen multilaterales y regionales	26
C. Las normas de origen en el regionalismo.....	28
D. El concepto de regionalismo abierto planteado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y su relación con las normas de origen.....	30
E. Las normas de origen en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).....	31

III. Una revisión comparativa de algunos aspectos de las normas de origen	37
A. Introducción.....	37
B. Las tres familias de normas de origen principalmente examinadas	38
IV. Procedimientos relacionados con la aplicación de las normas de origen	45
A. La emisión del certificado de origen	45
B. Los procedimientos aduaneros de fiscalización de la norma de origen, los procesos de verificación y control de las mismas, así como las consecuencias jurídicas que se derivan de su incumplimiento	55
Conclusiones	63
Bibliografía	69
Serie Comercio internacional: números publicados	75

Índice de recuadros

Recuadro 1	Algunos casos de normas de origen preferenciales autónomas.....	14
Recuadro 2	Algunas consideraciones referidas a la renegociación de un acuerdo de comercio preferencial.....	52

Siglas

AAP: Acuerdo de Alcance Parcial, de la ALADI
AARs: Acuerdos de Alcance Regional, de la ALADI
ACE: Acuerdo de Complementación Económica
ACEs: Acuerdos de Complementación Económica
ACP: Estados de Africa, el Caribe y el Pacífico
AELC: Asociación Europea de Libre Comercio (siendo EFTA su sigla en inglés)
AIE: Acuerdo de Integración Económica
AIEs: Acuerdos de Integración Económica
ALADI: Asociación Latinoamericana de Integración
ALALC: Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (actual ALADI)
ALCA: Área de Libre Comercio de las Américas (siendo FTAA su sigla en inglés).
ALCSA: Area de Libre Comercio Sudamericana
APEC: Cooperación Económica en Asia y el Pacífico
BID: Banco Interamericano de Desarrollo
CAN: Comunidad Andina de Naciones, antes conocida como Acuerdo de Cartagena
CCA: Consejo de Cooperación Aduanera (actualmente OMA)
CEFIR: Centro de Formación para la Integración Regional
CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, de las Naciones Unidas (siendo ECLAC su sigla en inglés)
CEPE: Comisión Económica para Europa, de las Naciones Unidas (siendo ECE su sigla en inglés)
CIEPLAN: Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (Chile)

CIF: cost, insurance and freight, que en español significa costo, seguros y flete (c.i.f.)
CPC: Confederación de la Producción y del Comercio (Chile)
FOB: free on board, que en español significa franco a bordo (f.o.b.)
G-3: Grupo de los Tres (Acuerdo de Libre Comercio entre Colombia, México y Venezuela)
GATT: Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
IDE: Instituto de Desarrollo Económico (Banco Mundial)
IED: inversión extranjera directa
CENTREX: Centro de Trámites de Exportación (El Salvador)
INTAL: Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe
JETRO: Japan External Trade Organization (Organización de Comercio Exterior de Japón)
Mercosur: Mercado Común del Sur
NU: Naciones Unidas (siendo UN su sigla en inglés)
NMF: nación más favorecida
OCDE: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (siendo OECD su sigla en inglés)
OMA: Organización Mundial de Aduanas (siendo WCO su sigla en inglés)
PAR: Preferencia Arancelaria Regional, de la ALADI
PECC: Pacific Economic Cooperation Conference, organismo del APEC
RTAs: Regional Trade Agreements (en español corresponde a Acuerdos Regionales de Comercio)
SAM: Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías
SELA: Sistema Económico Latinoamericano
SGP: Sistema Generalizado de Preferencias (siendo GSP su sigla en inglés)
SOFOFA: Sociedad de Fomento Fabril (Chile)
TLC: Tratado de Libre Comercio
TLCAN: Tratado de Libre Comercio de América del Norte, integrado por Canadá, México y Estados Unidos de América (siendo NAFTA su sigla en inglés)
UE: Unión Europea
UN/CEFACT: sigla en inglés que corresponde al Centro de las Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y del Comercio Electrónico
UNCTAD: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Resumen

Desde el punto de vista conceptual, las reglas de origen corresponden a un término económico que se refiere a una normativa definida para identificar con precisión la procedencia de un bien importado. Como toda norma, tiene asociados procedimientos operacionales, que se relacionan de manera directa con costos de transacción en dos niveles. El primero radica en que la administración de las reglas de origen tiene impactos económicos para el sector público, que debe garantizar el cabal cumplimiento de su función fiscalizadora del comercio exterior de bienes, así como minimizar el gasto presupuestario. Al mismo tiempo, debe maximizar la obtención de los ingresos tributarios correspondientes, mediante la utilización de procedimientos eficientes que faciliten la comercialización internacional de los productos.

El segundo nivel tiene que ver con la participación activa que en este ámbito tiene el sector privado cuando se involucra en las transacciones externas de bienes. Estos agentes, necesariamente, deben realizar una serie de trámites con el propósito de cumplir con las reglas de origen, por lo que se aconseja facilitar tales gestiones para que sean más expeditas y se pueda agilizar el intercambio internacional de los productos.

Como existe abundante literatura especializada con respecto a las normas de origen, el objetivo principal de este documento es analizar los procedimientos operacionales, públicos y privados, asociados a su cumplimiento. Por lo tanto, el tema es tratado, fundamentalmente, desde el punto de vista de la facilitación del comercio. Con todo, teniendo en cuenta que es inevitable hacer

referencia a los criterios generales y específicos que determinan la procedencia de los productos comercializados internacionalmente, esta temática también es examinada, pero de una manera más superficial y secundaria. Por otra parte, se focalizan de manera privilegiada los Acuerdos de Integración Económica (AIEs) suscritos por países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) entre sí o con otras regiones del mundo, incluyendo asimismo algunos procesos de negociación todavía no concluidos.

En este estudio se analizan principalmente los casos de Chile y México. Entre otras razones, debido a que estos dos países se destacan de los demás miembros de la ALADI porque han suscrito de manera individual un gran número de Acuerdos de Integración Económica (AIEs) con distintas regiones del mundo y además tienen vigente un AIE de carácter bilateral. Más específicamente, se trata de responder por qué, pese a que los dos países son miembros de la ALADI, en su actual AIE no se utilizan las normas de origen ni los procedimientos de esta Asociación, sino que se toma como modelo referencial el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

A los dos sistemas antes mencionados, se agrega un tercero. Se decidió incorporar los AIEs bilaterales que Chile y México han suscrito en forma individual con la Unión Europea (UE). Estos acuerdos, que se rigen por normas de origen y procedimientos que son similares entre sí, constituyen un sistema que se distingue tanto del que opera en la ALADI como en el TLCAN. El objeto de su inclusión en este análisis fue hacer una revisión comparativa más completa.

Introducción

Hasta ahora, en la literatura económica especializada en el tema de las reglas de origen los expertos se han concentrado exclusivamente en el análisis de fondo de los requisitos que una mercancía exportada debe cumplir, de acuerdo con una normativa específica que sea aceptada explícitamente entre dos socios comerciales. De esta manera, el importador puede considerar que el bien ha sido producido en el primer territorio y concederle algún tratamiento arancelario preferencial al ingresar en su mercado. Esta visión, que es la tradicionalmente aceptada, si bien tiene una relación indirecta con los costos de transacción y la facilitación del comercio, está más claramente vinculada con los precios relativos de una economía, la asignación de los recursos productivos, la política industrial o sectorial, e inclusive con una política de carácter proteccionista, mediante la cual se pretenda beneficiar a ciertos productos o sectores productivos sensibles para un determinado país o conjunto de ellos. Dado que es inevitable aludirlo, este tema también se desarrolla en el presente documento, pero no constituye su foco principal.

Para aplicar una norma de origen existe una serie de procedimientos operacionales que tienen efectos evidentes y directos sobre los costos de transacción del intercambio internacional de bienes. La eficiencia de estos procedimientos tiene implicancias importantes en materia de facilitación del comercio de bienes, tanto para el sector público como para el privado. Por otra parte, debido a que todavía no existe un concepto único sobre el término facilitación del comercio, en todas sus definiciones operacionales está presente el tema de los procedimientos aduaneros y en la mayoría de sus

acepciones se incluye explícitamente las normas de origen, en los dos casos con la perspectiva de reducir los costos de transacción de los bienes comercializados internacionalmente (Izam, 2001).

Asimismo, en este estudio se tratan las normas de origen y sus procedimientos en relación con los bienes, ya que el análisis de estos temas aún no ha sido lo suficientemente extendido a los servicios transados internacionalmente. Dadas las actuales condiciones de la economía mundial, cuando este salto intelectual ocurra, indudablemente que se avanzará de manera significativa en una materia que es vital para la comprensión de los fenómenos vigentes. Con todo, existe una excepción a este punto, que se refiere a los servicios comerciales, los cuales, evidentemente, están considerados en el precio de los insumos importados; éstos, al ser parte de un bien final, forman parte del valor total de su exportación. Esto es importante si se tiene en cuenta que, normalmente, el costo de los servicios comerciales constituye alrededor de 80% del precio de importación de todo insumo o mercancía transada internacionalmente.

En síntesis, el objetivo principal de este trabajo de investigación es entregar argumentos para mostrar que el grado de eficiencia de las normas de origen debe ser determinado desde un punto de vista más amplio que la sola consideración de la especificidad de los aspectos de fondo que determinan las reglas de procedencia de un producto, con énfasis en el funcionamiento de los procedimientos formales asociados a ella. Los aspectos de fondo y de forma de las normas de origen, si bien pueden y deben ser separados analíticamente para examinarlos de manera adecuada, en su conjunto son una unidad que da cuenta de todo el significado teórico y empírico del concepto.

Sobre las normas de origen, todavía no existen reglas multilaterales vinculantes de nivel multilateral en la Organización Mundial del Comercio (OMC), de manera que las vigentes corresponden a legislaciones o criterios nacionales, cuando los hay. Se espera que, a su debido tiempo, estos sistemas sean armonizados en el seno de este organismo. Además, existen las normas de origen que rigen para el comercio recíproco de bienes que se realiza mediante un AIE específico. En este contexto, en esta investigación se focalizan las reglas de nacionalidad y los procedimientos correspondientes que existen para algunos de los AIEs que involucran a países miembros de la ALADI, ya sea que se trate de Acuerdos de Complementación Económica (ACEs) suscritos entre ellos o bien de AIEs con socios comerciales de otras regiones geográficas.

Lo anterior explica que en este documento se examinen principalmente las normas generales de origen de la ALADI, pero en especial para comprender por qué no son éstas las que rigen en el Acuerdo de Complementación Económica (ACE) bilateral que actualmente existe entre Chile y México, que fuera suscrito en el marco jurídico de esta entidad, de la cual ambos son miembros. En resumen, se trata de determinar cuáles pueden ser las razones que llevaron a que en el presente AIE bilateral estos socios comerciales decidieran aplicar, en términos de fondo y de forma, la normativa de origen que rige en el TLCAN, dejando de lado incluso el sistema que existe en los AIEs que estos dos países suscribieron individualmente con la UE. Chile y México se escogieron por diversas razones; entre ellas, porque es indiscutible que cada una de estas dos naciones ha realizado esfuerzos significativos para reformar y simplificar los procedimientos aduaneros y facilitar su comercio internacional de bienes.

Este documento se estructuró en cuatro capítulos, además de las conclusiones. En el primero se abordan algunos aspectos conceptuales y operacionales de las normas de origen, y se distinguen las diferencias y las convergencias que existen al respecto entre la Organización Mundial de Aduanas (OMA), la OMC, el Centro de las Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y del Comercio Electrónico (UN/CEFACT) y la Comisión Económica para Europa (CEPE), de las Naciones Unidas. Asimismo, se examinan los principales impactos económicos que tienen estas normas en el ámbito de la producción y se detallan los elementos de forma que están asociados a toda norma de origen. En el segundo capítulo se revisa la norma de origen que generalmente existe

en los AIEs, sean o no regionales, pero en particular en los que participan países miembros de la ALADI. Además se analiza la evolución de las reglas de origen de esta entidad.

Una revisión comparativa de algunos aspectos de las normas de origen que rigen para la mayoría de los AIEs, sean o no regionales, que involucran a países miembros de la ALADI es el tema del tercer capítulo. En la comparación, se distinguen principalmente las diferencias y semejanzas de tales normas y de sus procedimientos para el caso de la ALADI, del TLCAN y de la UE. Se toman en cuenta dos cuestiones centrales: la especificidad y claridad de las normas de origen, y la adecuación de éstas a las nuevas condiciones que exige en la actualidad el funcionamiento de la economía internacional.

Los procedimientos relacionados con la aplicación de las normas de origen en los principales AIEs examinados en el estudio se tratan en el cuarto capítulo. Se abordan dos temas centrales: el primero se refiere a la emisión de los certificados de origen y el segundo a los procedimientos aduaneros de fiscalización de la norma de origen y a los procesos de verificación y control de la misma.

I. Algunos aspectos conceptuales y operacionales de las normas de origen

A. Concepto general y principios básicos de las normas de origen

Las normas o reglas de origen tienen por objeto determinar con precisión la identidad del país en el cual una mercancía ha sido producida¹ de conformidad con los criterios definidos por una normativa específica al respecto. En otras palabras, indican las condiciones o requisitos que en materia de su composición con respecto a insumos y bienes intermedios, debe cumplir un producto para que se pueda identificar de manera indelible su nacionalidad. Esto es necesario a diferentes niveles y en distintos ámbitos económicos, ya sean de carácter estadístico, técnico-productivo o de comercialización internacional. De manera más concreta, las normas de origen son fundamentales para mejorar la ejecución de distintos instrumentos de política comercial e incluso de política industrial, como, por ejemplo, la obligación de aplicar o de eximir el pago de derechos arancelarios y no arancelarios a las importaciones; la adjudicación de cupos arancelarios; y la obtención de datos fidedignos sobre la procedencia y el destino del intercambio mundial de bienes, lo que interesa tanto desde el punto nacional como internacional.

¹ Para conocer el origen histórico de las normas de origen, se sugiere revisar Kingston (1994, Pág 7).

Un ejemplo que cabe destacar por la frecuencia con que el hecho se produce se refiere a que, desde el punto de vista nacional, si un país aplica sanciones a otro, como consecuencia de verse afectado por la posible o comprobada aplicación de alguna práctica de comercio desleal en relación con la exportación de algún producto que el segundo realice al primero, este último debe cautelar que toda importación de ese mismo bien provenga de orígenes claramente distintos del país al cual se le aplica la medida de protección compensatoria. Esto, con el objeto de evitar que, como consecuencia, la nación sancionada utilice a un tercer país como intermediario, para finalmente hacer llegar dichas mercancías al mercado del país afectado.

Las normas de origen pueden diferenciarse en preferenciales y no preferenciales. Las preferenciales son las aplicadas por un esquema comercial de carácter selectivo, que otorga un trato arancelario y/o no arancelario especial y favorable sólo a uno, a más, o a todos sus países miembros. Además, según el Centro de Trámites de Exportación de El Salvador (INFOCENTREX, 2002), las reglas de origen preferenciales pueden ser contractuales o autónomas. Las contractuales corresponden a las que rigen en los tratados pertenecientes a los AIEs, los cuales pueden ser de distinta naturaleza y tener objetivos distintos.² Por ejemplo, pueden pretender constituir únicamente un área de libre comercio entre ellos, o incluso llegar a configurar, mediante la instauración de un arancel externo común, una unión aduanera.³

Por su parte, las normas de origen autónomas existen en el marco de programas internacionales de ayuda al desarrollo, como por ejemplo el SGP que aplican algunos países desarrollados a favor de ciertas importaciones procedentes de países en desarrollo.⁴ Las normas de origen preferenciales autónomas pueden ser aplicadas por un sólo país de manera unilateral y beneficiar incluso a varios otros. Algunos ejemplos de estos sistemas son explicados en el Recuadro 1.

Recuadro 1

ALGUNOS CASOS DE NORMAS DE ORIGEN PREFERENCIALES AUTÓNOMAS

Al respecto, cabe destacar lo que ocurre con la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas de los Estados Unidos de América, que permite a este último país otorgar un trato favorable a Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Este tratamiento preferencial excluye a Venezuela. Además, se aplica sólo si el país en cuestión se compromete a la lucha contra la producción y el tráfico ilícito de drogas, la piratería y el trabajo infantil. Los beneficios económicos que se derivan de este marco jurídico se conceden en especial al rubro de las confecciones, lo que se lleva a cabo mediante una cuota de importación que es creciente anualmente, siempre y cuando estas mercancías se produzcan o ensamblen principalmente con insumos y bienes intermedios (telas o hilados) originarios de los Estados Unidos de América.

Dentro del esquema señalado, también pueden acogerse a ventajas a la importación algunos artículos artesanales, cuya confección sea realizada a partir de fibras de llama o alpaca, los cuales deben ser convenientemente certificados por una autoridad pública competente del país exportador. Asimismo, cabe destacar que varios de los productos que no son considerados sensibles en el mercado de los Estados Unidos de América zan de tratamiento preferencial según la mencionada Ley de Preferencias Arancelarias Andinas, siempre bajo ciertas condiciones particulares, las que son distintas y específicas para cada de los bienes involucrados. En algunos casos, las condiciones exigen que dichas mercancías no sean elegibles dentro del SGP. Este criterio se aplica a una gama relativamente amplia de bienes, pero principalmente al calzado, a las carteras, a las

² Los cuales están jurídicamente cubiertos por la normativa del GATT de 1947 (Parte II, Artículo XXIV), que se refiere a la aplicación territorial, al tráfico fronterizo, a las uniones aduaneras y a las zonas de libre comercio.

³ No obstante que existe la apreciación, casi generalizada, de que las normas de origen no son necesarias ni compatibles con una unión aduanera, como se verá tangencialmente más adelante, este argumento no es compartido por diversos autores que serán identificados, así como sus correspondientes estudios al respecto.

⁴ Para un resumen de las normas de origen del SGP, véase UNCTAD (1999). Para examinar algunos estudios nacionales del SGP, véase UNCTAD (2000) (Estados Unidos de América); UNCTAD (2001) (Canadá); y UNCTAD (2002) (Japón).

Recuadro1 (Conclusión)

De manera similar a lo recientemente explicado, los Estados Unidos de América también benefician, mediante un tratamiento aduanero especial, a algunas importaciones de bienes provenientes de ciertos países caribeños, a través de la denominada Iniciativa para la Cuenca del Caribe. Un fenómeno semejante a éste, que corresponde a otra región geográfica y a diferentes partes interesadas, se verifica siendo los beneficiarios el conjunto de países que constituyen la UE, la cual concede preferencias comerciales a las importaciones de algunos bienes procedentes de sus antiguas ex-colonias de África-Caribe-Pacífico (ACP), es decir, a los países en desarrollo que antes participaban de los Acuerdos de Lomé, que actualmente son llamados de Cotonou.^b

^a Mayores detalles se encuentran en los dos documentos que están disponibles directamente en las siguientes páginas de internet:

http://www.comunidadandina.org/prensa/noticias/not_andinas.htm

<http://www.comunidadandina.org/exterior/usa4.htm>

^b Si se desea conocer una visión actualizada y completa de la evolución de este proceso, se sugiere mirar un documento oficial de la UE de noviembre de 2001, el que se puede encontrar directamente en la siguiente página de internet:

<http://www.hcci.gouv.fr/ver-esp/presentation/aviscotonou.htm>

Finalmente, las normas de origen no preferenciales son aplicadas al comercio internacional que se realiza fuera de todo acuerdo que otorgue algún privilegio arancelario o no arancelario. Como se verá después, este asunto compete principalmente al ámbito jurídico de la OMC, dado el carácter multilateral de esta entidad. Por otra parte, en términos generales tiende a aceptarse que para mejorar la aplicación de las normas de origen deberían cumplirse por lo menos con los siguientes cuatro principios básicos Confederación de la Producción y del Comercio de Chile (CPC, 1992, pág. 7):

Uniformidad. Tales normas deberían, en la medida lo posible, poder ser aplicadas consistentemente por los distintos países, idealmente sin la necesidad de distinguir el punto de entrada de la mercancía. Dado su carácter eminentemente teórico, sobre este principio se volverá especialmente más adelante.

Simplicidad. Las reglas de origen deben ser claras y transparentes, con el objeto de minimizar la posibilidad de que sean aplicadas de manera subjetiva, discriminatoria o fraudulenta. En caso contrario, se generan complejidades innecesarias que dificultan el intercambio de bienes.

Predictibilidad. Dichas normas deberían ser lo suficientemente conocidas y estables como para permitir que el sector productivo, especialmente el que está enfocado al comercio exterior de bienes, tanto el público como el privado, pueda anticipar de manera estratégica y con seguridad, el tratamiento al cual serán sometidas las diferentes mercancías elaboradas y los embarques a realizar, teniendo en cuenta sus correspondientes destinos.

Administrabilidad. Las reglas deben ser fácil y eficientemente administradas, así como verificables de manera sencilla y expedita. Es decir, no contribuir a generar dificultades económicas o financieras que serían evitables para las empresas si se contara con una gestión pública moderna y expedita, especialmente en materia aduanera. Este principio está directamente vinculado a que la aplicación de las normas de origen sea, por medio de reducir los costos de transacción que deben enfrentar los agentes económicos internacionales, un elemento facilitador del comercio de mercancías.

B. Las normas de origen, su relación con el Consejo de Cooperación Aduanera (CCA) y con la Organización Mundial de Aduanas (OMA)

Aunque es indudable que las normas de origen han tenido una importancia claramente creciente a través del tiempo, la realidad es que todavía no existe una definición internacional precisa y homogénea sobre las condiciones que determinan la nacionalidad de una mercancía. En efecto, el primer documento de carácter internacional que considera de manera global y multilateral este tema es la Convención Internacional sobre la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros, cuya versión original fue elaborada por el Consejo de Cooperación Aduanera (CCA) el 18 de mayo de 1973, y que entrara en vigor el 25 de septiembre de 1974. Este documento, más conocido como el Convenio de Kyoto, dedica tres de sus anexos a las reglas de origen, haciendo referencia a los aspectos normativos para determinar la procedencia originaria de una mercancía, a las pruebas documentales correspondientes y al control de dicha evidencia.⁵

No obstante lo anterior, es importante consignar que el cumplimiento de las reglas del CCA no tiene carácter vinculante u obligatorio al nivel multilateral, ni tampoco para los miembros de esta entidad.⁶ En cualquier caso, desde el punto de vista de la normativa que establece el Convenio de Kyoto, existen dos formas generales y sencillas de definir lo que se puede considerar un producto originario de un país específico:⁷

1. Cuando la mercancía es producida enteramente en dicho país.

2. Cuando ese no es el caso y el producto utiliza insumos provenientes de otros países en la elaboración de un producto final, para que la nacionalidad de este último corresponda al país que finalmente procesa y realiza la operación de producción y exportación, es necesario que la mercancía haya sido objeto de lo que se conoce como una *transformación sustancial o suficiente*. Para esto existen fundamentalmente tres criterios que no son necesariamente excluyentes y que en general son utilizados de manera complementaria. Los criterios o métodos empleados son los siguientes:

- a) *Cambio de partida o salto arancelario*. Básicamente este criterio 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 un sistema de codificación de mercancías que tenga un cierto número mínimo de dígitos. Sin embargo, este criterio no siempre es suficiente porque las clasificaciones de bienes existentes surgieron respondiendo a criterios y a ordenamientos muy distintos al tema del origen de las mercancías transadas internacionalmente.

- b) *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 determinado producto en un país particular, para que el bien sea considerado originariamente de esa nacionalidad. Este asunto requiere de un conocimiento minucioso de las funciones de producción utilizadas, así como de los valores económicos correspondientes a los coeficientes técnicos de los insumos empleados en el proceso de elaboración de un bien final.

⁵ Estos tres temas son abordados respectivamente en los anexos D1, D2 y D3 del citado Convenio.

⁶ Como se aclarará posteriormente, lo explicado en este párrafo ha contribuido a dificultar los esfuerzos de armonización internacional de los diferentes criterios que suelen ser utilizados para determinar las normas de origen en los distintos organismos económicos que participan de la economía internacional, es decir, agentes productivos, gobiernos y organismos multilaterales.

⁷ Cabe destacar que existe una amplia literatura especializada al respecto, que puede ser consultada si se requieren detalles más específicos o profundos de cualquiera de estas dos formas. En particular, cabe recomendar un interesante y completo estudio que es simultáneamente descriptivo y analítico (Garay y Cornejo, 2001).

c) *Reglas del porcentaje ad valorem*. Este es el criterio más sencillo de los tres, el de mayor uso y también el que concentra el más alto número de controversias internacionales. Consiste en especificar, independientemente de la complejidad o simplicidad del proceso productivo, 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 el bien sea considerado originario de ese país, ya sea dentro de su mismo territorio o al nivel internacional. Para la utilización de este criterio es fundamental el tema de la valorización aduanera de los productos, si bien este último sistema, al igual que lo señalado para los utilizados para la clasificación de los bienes, tampoco fue creado para establecer normas de origen.

Es interesante consignar aquí dos comentarios a lo anterior realizados por Gitli (1995). El primero es que existe también otra modalidad para definir la *transformación sustancial* de un bien, que si bien es cronológicamente anterior a él, no fue especificada en el Convenio de Kyoto. Esta modalidad consiste en aplicar porcentajes de contenido de insumos que no sean *ad valorem*. Este método es utilizado fundamentalmente en el caso de algunos productos que surgen de determinadas mezclas de diversos insumos. Esto puede ser ilustrado si se consideran productos finales que tienen distintos contenidos de peso físico de diferentes tipos de lanas. Algo parecido puede suceder cuando en la producción de una mercancía cuando intervienen diferentes insumos, cada uno con determinadas medidas de volumen físico, que es lo que ocurre, por ejemplo, en el caso de ciertos jugos de frutas combinadas.⁸

De acuerdo a la misma fuente recientemente señalada, el segundo comentario pertinente radica en que tampoco el Convenio de Kyoto especifica, ni siquiera de manera abstracta, el concepto de *transformación sustancial*, que aparece entre comillas en el texto original del documento recién citado. Esta imprecisión explica que en los países se entiende que hay *transformación sustancial* utilizando criterios de carácter nacional y, por lo tanto, discrecionales para su determinación. Por ejemplo, en algunos casos se considera que hay *transformación sustancial* cuando una mercancía adquiere a través de un proceso productivo un determinado nombre, o características y usos diferentes del bien final en relación con los de los materiales utilizados en su proceso de elaboración. Con respecto a este punto, es destacable la particular y novedosa experiencia del sistema existente en los Estados Unidos de América. En efecto este sistema nacional es bastante antiguo, ya que comenzó a operar de acuerdo con la sección 304 de la Ley de Tarifas de 1930. La larga vida de esta normativa ha hecho posible su modificación sistemática, para adaptarse, tanto en materia conceptual como en la disposición de mecanismos y procedimientos específicos eficientes, en una búsqueda de permanente actualidad y modernidad, a las condiciones internacionales y a las necesidades de su propia economía.⁹

Por otra parte, es interesante consignar que el CCA entró en vigencia en 1952, con 17 países participantes. En 1994, esta entidad adoptó el nombre de trabajo de OMA, por el cual es más conocido en la actualidad. En estos momentos la OMA cuenta con 159 miembros.¹⁰ También debe

⁸ Como se verá más adelante, estos métodos son abundantemente utilizados en la normativa de origen del TLCAN, así como en varios otros AIEs que lo han tenido como referencia en esta materia.

⁹ Al respecto, si se desea revisar un análisis que detalla la experiencia nacional de los Estados Unidos de América en materia de origen de las mercancías, se sugiere ver Palmeter (1994, pág. 27.)

¹⁰ Es importante decir que la OMA también realiza otras importantes tareas relacionadas con el comercio internacional. Las principales son las siguientes: i) La elaboración del SAM, así como de sus correspondientes actualizaciones o protocolos de enmienda, que se llevan a cabo aproximadamente cada seis años, lo que puede ser considerado demasiado tiempo si se considera que actualmente los avances tecnológicos permiten la creación de nuevos productos. Pero como se verá después, parece más importante atender al hecho de que no necesariamente todos los países logran introducir de manera simultánea el SAM más actual, lo que genera problemas en la fluidez del comercio internacional de bienes. Con todo, El SAM es la nomenclatura arancelaria utilizada hoy en día para la codificación de los productos que se transan internacionalmente en prácticamente todos los países del mundo, a excepción del caso de algunos AIEs que utilizan sistemas propios; ii) Además, la OMA tiene una participación activa en materias relacionadas con la valorización aduanera de los bienes que se comercializan al nivel mundial; iii) También su labor se relaciona con los procedimientos administrativos utilizados por las aduanas nacionales. Un ejemplo de esto último es el Convenio de Arusha, de vital importancia por su contenido, suscrito el 7 de julio de 1993. Este Convenio está principalmente enfocado a la integridad de los funcionarios

mencionarse que el Convenio de Kyoto fue recientemente modificado, mediante el *Protocolo de enmienda del convenio internacional para la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros*, hecho en Bruselas, el 26 de junio de 1999. Este nuevo instrumento jurídico también es denominado Convención de Kyoto 2000 o Convención de Kyoto revisada. Se trata básicamente de una modernización del Convenio anterior, que considera los principales y trascendentales cambios que durante este período ha experimentado la economía mundial.¹¹ Sin embargo, esta nueva normativa aún no está en vigor en sus países miembros, para lo cual se requiere que a lo menos 40 de ellos estén de acuerdo con su aplicación.¹²

Es importante consignar que, con respecto a la aceptación del Convención de Kyoto revisada, los países latinoamericanos aún no han terminado su proceso de incorporación, porque todavía están en la fase de estudio de la nueva normativa. Esta realidad es válida a lo menos para los doce países que actualmente son miembros de la ALADI.¹³ Al respecto cabe aclarar que es equívoco un argumento muy esgrimido, de parte de algunos funcionarios públicos y privados, tanto chilenos como mexicanos, para explicar esta situación de no - adherencia de sus respectivos países. En efecto, señalan que la reticencia oficial existente para adoptar la nueva normativa tiene que ver con que ésta propende a que la intermediación de los agentes de aduana tenga un carácter optativo y no obligatorio para las empresas que realizan operaciones de comercio exterior. La forma obligatoria es la más utilizada en el funcionamiento de los sistemas aduaneros nacionales, no sólo de Chile y de México,¹⁴ sino en la mayoría de los países del mundo.¹⁵ Una excepción nacional a destacar en este sentido corresponde a los Estados Unidos de América, donde la utilización de los agentes de aduana es voluntaria para las empresas que realizan operaciones comerciales internacionales. En síntesis y definitivamente, la Convención de Kyoto revisada no exige de ninguna manera que el uso de los agentes aduaneros sea voluntario por parte de las legislaciones de los países.

aduaneros para combatir la corrupción y el fraude en las aduanas. Con todo, el eficiente funcionamiento de la OMA podría ser bastante mejor comprendido y recibido en muchos de los países del mundo, si se ampliara el número de lenguas en las que esta entidad publica sus documentos oficiales, las cuales todavía son solamente el inglés y el francés. Por ejemplo, si se incluyera el idioma español, se facilitaría el conocimiento de su labor, entre otros, en los países de América Latina. Ciertamente que una resolución en tal sentido simplificaría la posibilidad de que estos países puedan incorporar de manera más rápida la normativa no vinculante de la OMA, lo que al elevar la calidad del funcionamiento de sus aduanas y de sus sistemas de comercio exterior en general, beneficiaría automáticamente a toda la economía mundial. Por último, como se verá más adelante, la OMA trabaja de manera bastante estrecha con la OMC.

¹¹ Un estudio sobre las actuales preocupaciones para constituir una aduana moderna, que también revisa aspectos de la Convención de Kyoto 2000, pertenece a Narbona (2001).

¹² Al respecto, véase la siguiente página de internet: www.wcoomd.org. Por otra parte, con relación al tema específico de las normas de origen en la OMA, se sugiere mirar las siguientes dos páginas de internet: http://www.wcoomd.org/ie/en/Topics_Issues/Origin y <http://www.wcoomd.org/ie/En/Recommendations/>. En este mismo sentido, también se recomienda examinar el documento OMC (2000).

¹³ Al respecto, véase ALADI, (2001a). Por otra parte, los países miembros de este AIE son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Perú, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

¹⁴ Sin embargo, en todos los casos nacionales en los cuales es obligatorio el uso de agentes aduaneros, esto se verifica solamente a partir de un cierto valor mínimo de la transacción internacional realizada por un exportador o por un importador. A modo de referencia, estos montos son 500 dólares para el caso de Chile y de 1000 dólares para México.

¹⁵ Por otra parte, el tema de la obligatoriedad de la intermediación de agentes aduaneros es un ámbito de gran importancia, ya que en él se entrecruzan aspectos económicos y políticos que no son de fácil resolución en los países, ni tampoco al nivel regional. Por ejemplo, se trata de un asunto que es ampliamente debatido en América Latina (ALADI, 2001b, págs. 13 y 14). En todo caso, las agencias de aduana, que son entidades privadas directamente autorizadas por las aduanas del sector público, están poco a poco mejorando y diversificando sus servicios de atención a los exportadores y a los importadores al nivel nacional en los países de esta región y también del resto del mundo. En consecuencia, hacia el mediano plazo sería esperable que dichos intermediarios comerciales se vayan haciendo por sí mismos naturalmente necesarios, y que eso les ayude a convencerse de que podría ser aceptable la idea de que, por su propio mérito, las agencias de aduana lleguen, a través de esa dinámica, a ser requeridas de manera voluntaria por los empresarios vinculados al intercambio internacional. Paralelamente, la existencia obligatoria de agentes de aduana facilita el trabajo de las aduanas, en el sentido de que para las últimas es más económico confiar en un número determinado de agentes de aduana, los cuales, al ser formados por las mismas aduanas, facilitan un funcionamiento administrativo eficiente que permite una fácil y expedita fiscalización por parte del sector público. De esa forma, se evita que las aduanas tengan que llegar a controlar a miles de empresas relacionadas con el sector externo, no todas necesariamente confiables. Este no es un punto menor, especialmente porque implica un significativo ahorro de recursos públicos en el ámbito aduanero de los países, especialmente en materia de recursos humanos, así como también de medios electrónicos y financieros.

C. Las normas de origen en el marco multilateral de la Organización Mundial del Comercio (OMC)

El Acuerdo sobre Normas de Origen de la OMC se negoció durante la Ronda Uruguay,¹⁶ cuya conclusión formal se consigna en la Declaración de Marrakech, del 15 de abril de 1994. Cabe destacar que el tratamiento multilateral de las normas de origen nunca fue completo y sistemáticamente cubierto por el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1947,¹⁷ el cual pasó en la primera fecha indicada a formar parte de la OMC, entidad esta última que fuera establecida en esa misma oportunidad, luego de acabada con éxito la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales. Entre otros propósitos que se pretenden en el Acuerdo sobre Normas de Origen de la OMC, cabe destacar un objetivo explícito de carácter principal: se trata de trabajar para lograr “armonizar y clarificar las normas de origen” que tienen que ver con el comercio internacional no preferencial.¹⁸ Por lo tanto, las normas de origen a las cuales se refiere de manera sustantiva el Acuerdo respectivo de la OMC comprende las leyes, reglamentos y decisiones administrativas generales, que se aplican por un miembro de esta entidad para determinar el país de origen de los productos, siempre y cuando esta normativa no esté relacionada con regímenes de comercio contractuales o autónomos conducentes al otorgamiento de preferencias arancelarias, es decir, con aquellas que existen en el ámbito de la aplicación del Artículo XXIV del GATT de 1947, que se refiere a la aplicación territorial, al tráfico fronterizo, a las uniones aduaneras y a las zonas de libre comercio.

Más específicamente, el Acuerdo sobre Normas de Origen de la OMC se refiere fundamentalmente a aquellas reglas para determinar de nacionalidad de una mercancía que son utilizadas en instrumentos de política comercial, y que surgen en relación con la aplicación del trato general de la NMF en virtud de los Artículos I, II, III, XI y XIII, de los derechos *antidumping* y derechos compensatorios establecidos al amparo del Artículo VI, de las medidas de salvaguardia descritas en el Artículo XIX, de las prescripciones en materia de marcas de origen previstas en el Artículo IX. Toda esta normativa es del GATT de 1994. Para evitar posibles confusiones conceptuales, cabe aclarar que las prescripciones en materia de marcas de origen recién mencionadas se relacionan exclusivamente con aspectos vinculados a la obligación que tiene todo país miembro del GATT de conceder a cualquier segundo miembro, un trato en materia de derechos aduaneros no menos favorable que el otorgado a un producto similar, de acuerdo a su marca comercial, que proceda de todo otro tercer país. Por último, también el Acuerdo sobre Normas de Origen de la OMC es aplicable a cualquier restricción cuantitativa o contingente arancelario discriminatorio. Asimismo, en su ámbito jurídico caben las reglas para determinar la nacionalidad de un producto, que son utilizadas para las compras del sector público o para registrar las estadísticas comerciales.

Con todo, no obstante que el objetivo de armonizar y clarificar las normas de origen relativas al comercio internacional no preferencial del Acuerdo de la OMC sobre esta materia es una meta

¹⁶ Dada su extremada complejidad temática, la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales de la OMC, que duró cerca de ocho años, se extendió inevitablemente a un período de tiempo superior al que se había previsto originalmente para su término. Por otra parte, el Acuerdo sobre Normas de Origen de la OMC fue desarrollado para resolver conflictos puntuales de carácter menor, entre los Estados Unidos de América y la UE. Para más detalles, véase Keizer (1997).

¹⁷ Es importante destacar que en todo caso, el GATT de 1947 hace referencia a las normas de origen, si bien de manera aislada, en varias de sus partes (Varona, 1994, pág. 355). Para una visión descriptiva breve sobre la relación GATT de 1947 y las normas de origen véase directamente la siguiente página de internet: <http://www.wto.org/english/thewto-e/eol/e/wto03/wto03-66.htm>. Por otra parte, una versión resumida con respecto a las normas de origen y la OMC puede mirarse especialmente en las páginas 4.42-1 a 4.42-5, además de las 7.31-1 a 7.32-3, de GobeField (1996), que, entre otras referencias a las regulaciones internacionales del comercio internacional. Para lograr este mismo objetivo también puede verse directamente la siguiente página de internet: http://wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/agrm8_e.htm. Una alternativa más completa siempre sigue siendo recurrir específicamente al Acuerdo sobre Normas de Origen de la propia OMC, que tampoco tiene demasiadas páginas.

¹⁸ Véase el Artículo I del citado Acuerdo de la OMC.

que se espera sea lograda recién hacia el mediano plazo, en el mismo año 1994 se definió la realización de algunas acciones para comenzar a avanzar rápidamente al respecto. En efecto, en el mismo Acuerdo sobre Normas de Origen de la OMC se define un Programa de Trabajo, cuyas tareas comenzaron a desarrollarse activamente y de modo inmediato. Además, para llevar a cabo el Programa de Trabajo se crearon dos comités especiales. El primero es el llamado Comité de Normas de Origen, integrado por representantes de cada uno de los miembros de la OMC. El segundo es el denominado Comité Técnico de Normas de Origen, que funciona bajo los auspicios del CCA.

Cabe destacar que las labores realizadas hasta ahora por estos dos comités han sido bastante intensas y productivas, como lo muestra un gran número de documentos oficiales publicados por la OMC, que dan cuenta de que ya se han verificado logros concretos e importantes en esta materia.¹⁹ Ciertamente que estos avances responden a lo que se determinó al respecto en la Conferencia Ministerial de Doha de la OMC, que se realizó desde el 9 al 13 de noviembre de 2001. En efecto, en ésta se insta al Comité de Normas de Origen a que complete su trabajo a más tardar el 31 de diciembre de 2001 (OMC, 2001b), el cual todavía está en pleno proceso.

Esta forma de trabajo conjunto entre el CCA y la OMC puede contribuir a generar un proceso que vaya permitiendo que las normas de origen multilaterales no vinculantes de la OMA pasen poco a poco a ser incorporadas, en el marco multilateral de la OMC, que a diferencia de la primera, se caracteriza por el hecho de que su normativa es vinculante para sus países miembros. Paralelamente, una intención semejante parece existir para lograr la progresiva incorporación en el marco jurídico de la OMC de las cerca de 30 recomendaciones que existen sobre la facilitación del comercio en el seno de la CEPE, las cuales, de la misma manera que las disposiciones de la OMA, tampoco son vinculantes. Al respecto, cabe destacar que la CEPE creó en 1961 un grupo de trabajo sobre simplificación y unificación de documentos sobre comercio exterior, con el objeto de hacer más expeditos los procedimientos oficiales relacionados con las transacciones externas, actividad que esta entidad ha continuado desarrollando fructíferamente (Izam, 2001, pág. 11). Estas recomendaciones se basan en un sistema elaborado por las NU de intercambio electrónico de datos para la administración, el comercio y el transporte internacional, conocido como el Centro de las Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y del Comercio Electrónico (UN/CEFACT). Cabe consignar que la recomendación número 18 del UN/CEFACT es sobre normas de origen.²⁰

Sin embargo, pese a los notables esfuerzos y avances alcanzados en esta materia en la OMC, es poco probable que en el corto o mediano plazo se logre concretar en el seno de esta entidad la armonización pretendida en materia de normas de origen relativas al comercio internacional no preferencial. En efecto, cada uno de los países del mundo posee una realidad económica particular, sobre la cual distintos socios comerciales provocan consecuencias diferentes, las cuales, por lo demás, también son variables dependiendo del rubro o del producto de que se trate. Por lo tanto, puede preverse que por algún tiempo todavía las reglas de origen serán establecidas discrecionalmente al nivel nacional por los países, que respondan a sus propios objetivos económicos. Esta es la razón principal que explica que todavía no existan las condiciones necesarias para que en la práctica tenga validez el principio de uniformidad de las normas de origen, al cual se aludió previamente.

¹⁹ Una idea ilustrativa de estos avances puede obtenerse si se observan los siguientes dos documentos oficiales de esa entidad: OMC (2001a y OMC, 2002). Con todo, si se desea conocer un interesante análisis fundamentalmente cuestionador con respecto a la forma de abordar el tema de las normas de origen en la OMC, puede verse el estudio de Nell (1999).

²⁰ Al respecto, se sugiere revisar los siguientes documentos: (UN, 2001), (NU, 2002a) y (NU, 2002b). Todos ellos se refieren a los aportes más actuales que ha realizado el UN/CEFACT sobre las normas de origen, que consisten en proposiciones que consideran formas simplificadas y electrónicas de realizar la operacionalización de los principales procedimientos administrativos y aduaneros asociados a la aplicación de las reglas de origen. Cabe destacar que todas las recomendaciones del UN/CEFACT tienen como base las normas actualizadas de la OMA.

En definitiva, mientras no se disponga de una normativa multilateral vinculante respecto a las reglas de origen en relación con el comercio internacional no preferencial, las legislaciones nacionales seguirán primando en esta materia. En este sentido, cabe destacar que el rango de las respuestas nacionales es bastante amplio. En efecto, en los Estados Unidos de América y en México.²¹ Existen normativas nacionales bastante sólidas que se aplican a todas las importaciones de origen no preferencial, las cuales contienen criterios generales, aparte de los requisitos específicos que se aplican para determinados sectores económicos. En el otro extremo están los países que al respecto no cuentan con normativa alguna, lo que ocurre en el caso chileno. Hacia el medio del rango están los países que, no obstante, no tienen una legislación sobre normas de origen, utilizan un criterio simple que los oficiales de aduanas aplican por costumbre aceptada, que consiste en considerar que un producto es fabricado en un determinado país si por lo menos el 50% de su valor final fue agregado en su territorio. Sin embargo, cabe destacar que Chile ilustra la situación de un país en el que no sólo no existe legislación nacional sobre normas de origen, sino que además en la práctica aduanera tampoco opera ningún criterio en relación con la procedencia de las importaciones no preferenciales.

Por último, cabe consignar que si bien el mencionado Acuerdo sobre las Normas de Origen de la OMC se refiere solamente al comercio internacional no preferencial, de todas maneras en su Anexo II, se hace mención a las normas de origen preferenciales que sobrepasen la aplicación del trato general de la Nación más Favorecida (NMF), Artículo I, Parte I del GATT de 1947. Se trata fundamentalmente de la necesidad de mantener informada a la OMC sobre de las normas de origen específicas que estén contenidas en cada uno de los AIEs existentes, que disponen de preferencias arancelarias al amparo del mencionado Artículo XXIV del GATT de 1947, que también se conserva como Artículo XXIV del GATT de 1994. Probablemente, se trata de un primer paso de la OMC en el sentido de que, luego de lograr consolidar los avances sobre las normas de origen que tienen que ver con el comercio internacional no preferencial, continuará avanzando progresivamente para tener una visión de carácter institucional con respecto a las normas de origen de los AIEs. En suma, no sería descartable la idea de que la OMC intente en el mediano o largo plazo revisar la posibilidad de armonizar también estas diferentes normas de origen, para evitar los problemas que se derivan para el comercio internacional, como consecuencia de la existencia simultánea de diferentes normativas con criterios distintos para determinar la nacionalidad de una mercancía transada de manera preferencial.

D. Los efectos económicos tradicionalmente considerados de las normas de origen

La naturaleza discriminatoria de las reglas de origen ha sido ampliamente fundamentada, especial pero no exclusivamente en el ámbito del comercio preferencial que rige en los AIEs, por diversos estudios especializados en la materia.²² Cabe destacar que prácticamente no resulta posible encontrar literatura económica que refute los argumentos explicados en la literatura económica que destaca el objetivo discriminatorio asociado a la aplicación de las normas de origen. Tampoco es

²¹ Es interesante destacar un elemento importante del caso de México, dado que se trata de uno de los miembros de la ALADI. Dicha normativa, denominada “acuerdo por el que se establecen las normas de origen para la determinación del país de origen de mercancías importadas y las disposiciones para su certificación, en materia de cuotas compensatorias”, se caracteriza por un alto nivel de detalle y especificación, que en nada se diferencia de la rigurosidad de la normativa de origen de cualquiera de los AIEs suscritos por este mismo país.

²² Dado que en este estudio no se entrará a precisar con detalle todas las formas discriminatorias que adquieren las normas de origen y teniendo en cuenta que la literatura especializada que apunta en esa dirección es bastante amplia, así como también considerando que se trata de una materia que ha sido sistemática e integralmente justificada y desde diversos puntos de vista, que por lo demás han ampliado sustantivamente su base argumental a través del tiempo, se sugiere constatar la validez de este planteamiento revisando los estudios realizados recientemente al respecto, pero asimismo algunos un poco anteriores. Para una mirada de este tipo, véanse todos los estudios editados por Vermulst y otros (1994); Krishna y Krueger (1995); y Estevadeordal (2002b).

factible con respecto a negar que las normas de origen hasta ahora han sido utilizadas de manera progresiva como un mecanismo de exclusión comercial que tiene efectos contrarios al libre comercio (Gutiérrez-Haces, 1998). En esta misma línea de análisis, se ha planteado que las reglas de origen tienen una incidencia asimétrica (Hirsch, 1988, pág. 41). En definitiva, no es posible encontrar argumentos sólidos que permitan negar o refutar el carácter discriminatorio o proteccionista de las normas de origen (Falvey y Reed, 1998).

En efecto, por su propio concepto, las normas de origen imponen que los bienes que se vendan en el mercado interno o que se comercialicen externamente por un país contengan una determinada fracción de valor añadido de insumos nacionales o regionales si se trata de un AIE. Por lo tanto, en realidad esta medida guarda una relación evidente con los objetivos y la orientación que se pretenden mediante la existencia de una política industrial, ya que los requisitos exigidos se vinculan estrechamente a los incentivos, que pueden ser diferenciados por sector o actividad económica e incluso para productos en particular. Estos incentivos, que se otorgan directamente a la producción interna, también favorecen el establecimiento de la Inversión Extranjera Directa (IED).

En términos de importaciones, las normas de origen son fundamentalmente utilizadas cuando se quiere incrementar una capacidad productiva interna, o crear una, para favorecer a sectores económicos determinados, con el objeto de aumentar el valor agregado de ciertos segmentos que componen la cadena productiva de un bien en particular. En relación con las exportaciones, se trata de que las condiciones de origen establecidas puedan ser cumplidas por la estructura económica existente.

Por lo tanto, las normas de origen pueden ser indudablemente consideradas como una distorsión o barrera comercial no arancelaria, en la medida en que los productores o comercializadores internacionales se ven obligados a realizar una elaboración ulterior del producto, que puede inducir un aumento tanto de sus costos como de sus ganancias. En definitiva, las normas de origen constituyen un procedimiento asimétrico que distorsiona las decisiones de los productores en materia de abastecimiento de insumos, tanto desde un punto de vista técnico como económico.

Con todo, miradas desde el punto de vista del análisis del bienestar, en un estudio empírico que utiliza un modelo matemático complejo (Rosellón, 2001),²³ se plantea que las reglas de origen que intentan maximizar el bienestar social de un país, en una situación en la que existen conflictos e intereses económicos entre los diferentes productores nacionales que participan de una cadena productiva determinada, para ser óptimas, deben ser especialmente diferenciadas por sectores económicos e incluso por productos específicos, teniendo en cuenta las características propias de cada uno de los distintos rubros económicos y mercados implicados. En definitiva, el autor del estudio llega a plantear que las decisiones de política económica referentes a la aplicación de normas de origen deberían tomarse al mayor nivel de desagregación sectorial posible.

No obstante que el modelo recién mencionado posee algunas debilidades,²⁴ cabe señalar que la existencia de criterios diferentes para definir el origen de una mercancía puede ser positiva, especialmente si se trata de sectores productivos que por alguna razón son clave para una economía nacional o regional, ya sea desde un punto de vista puramente productivo o de desarrollo social. Esto podría ser válido, por ejemplo, en ciertos sectores productivos que se caracterizan por la

²³ La referencia bibliográfica citada en el texto corresponde a un documento escrito en español. Sin embargo, existe una alternativa del mismo autor y tema, pero en inglés, que aparece identificada en la bibliografía que aparece detallada al final del presente estudio como Rosellón (2000).

²⁴ Por ejemplo, no toma en cuenta los costos o beneficios de los consumidores finales, ni tampoco los mayores gastos que debería enfrentar el sector público para negociar, en vez de reglas generales, normas específicas por producto o sector económico, así como los relacionados con su administración y fiscalización. Asimismo, no contempla los costos de transacción que se derivan para el sector privado ante la necesidad de cumplir con múltiples normas de origen.

presencia de importantes economías a escala, por la generación de diversas externalidades de distinto tipo, o por la utilización de tecnologías de punta. También parece recomendable tener criterios especiales en los rubros que impulsan de manera sustantiva y dinámica al conjunto de la producción, así como en aquellas áreas que se caracterizan por hacer un uso intensivo de mano de obra. En cualquier caso, para maximizar la eficiencia de la normativa correspondiente, esta diferenciación de métodos para definir y calcular el origen de los productos debería hacerse a la luz del cumplimiento de, a lo menos, los siguientes principios sobre dichas normas: simplicidad, predictibilidad y administrabilidad. En caso contrario, se incurriría en costos económicos innecesarios y evitables, tanto para el sector público como para el privado.

En suma, las normas de origen también pueden ser un aliciente importante para diversificar la estructura vertical y horizontal de la producción industrial de un país o región, así como para incorporar nuevas tecnologías en algunos procesos productivos determinados. Además, la normativa de origen puede ser utilizada como un instrumento nacional o regional de política económica global, sectorial, industrial, así como comercial, principalmente si la norma es específica.

E. Los elementos centrales que constituyen las normas de origen

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

1. **Definición de la norma de origen**, entendida como las condiciones o requisitos que, de acuerdo con la normativa, debe cumplir un producto para que, desde el punto de vista de su origen, pueda ser considerado nacional de un determinado país o territorio.

2. **Operacionalización de la norma de origen**. Se refiere a la normativa administrativa que especifica los procedimientos que deben ser llevados a cabo para una correcta aplicación, especialmente los aduaneros. A su vez, este aspecto puede subdividirse analíticamente en los dos siguientes:

a) *La certificación del origen*, que consiste en el procedimiento administrativo a seguir para hacer constar que una mercadería reúne las condiciones que están definidas en la normativa de origen respectiva,²⁵ de manera que el producto sea considerado nacional de un país, para así acceder a las condiciones preferenciales correspondientes.

b) *La comprobación del origen*, lo que tiene que ver con el procedimiento establecido para fiscalizar, verificar y controlar la validez de la certificación de origen del producto y la veracidad de que los datos expresados en él. Este punto también incluye las consecuencias jurídicas que se derivan del incumplimiento de la normativa.

Los elementos descritos están presentes en todas las normas de origen existentes,²⁶ independientemente de sus características individuales y de su propio grado de desarrollo o complejidad.²⁷ Ahora bien, en la aplicación de cualquier regla de origen, estos elementos son

²⁵ Para ver las diversas formas que adquiere el procedimiento administrativo relacionado con los certificados de origen en diferentes acuerdos comerciales preferenciales, véase directamente la siguiente página de internet del Banco de Comercio Exterior de Venezuela: http://bancoex.com/servicios_part_origen.asp.

²⁶ Por lo tanto, estos componentes son válidos incluso para las reglas de origen preferenciales que han sido definidas en todo AIE, y la validez no depende de su tiempo de vigencia ni de la amplitud de sus objetivos. Véase, como mera ilustración, el caso de la CAN. Este organismo de integración subregional de América del Sur, que pretende la constitución de una unión aduanera, está compuesto por los siguientes cinco países: Bolivia, Ecuador, Colombia, Perú y Venezuela. El ejemplo mencionado puede ser bajado directamente de la siguiente página de internet: <http://www.ecuarural.gov.ec/ecuagro/cominter/paginas/origen.htm>.

²⁷ Cabe reiterar que, según la literatura económica especializada, el tema del alto nivel de complejidad de las normas de origen ha ido adquiriendo progresivamente mayor relevancia con el tiempo (CEFIR, 1993, pág. 136).

necesariamente complementarios y están estrechamente vinculados entre sí.²⁸ Con todo, hay razones metodológicas que indican que para hacer un estudio completo y profundo 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 a todos unificados en su conjunto desde una perspectiva económica integral.

El primero de los elementos señalados es de carácter económico en términos de relación de precios relativos y de asignación de recursos productivos, mientras que los restantes tienen una base administrativa y jurídica. No obstante lo anterior, como del funcionamiento de estos últimos depende en definitiva que la aplicación de la normativa sea eficiente, dichos elementos también pueden ser observados desde un punto de vista económico, a partir de los beneficios generados por la facilitación del comercio, en tanto que mediante tales procedimientos operacionales se puede lograr la reducción tanto de los costos de transacción comerciales que afectan a los agentes privados como los gastos del sector público, especialmente los aduaneros.²⁹

Con la idea de anticipar la importancia de las diferencias en los procesos operativos de las normas de origen, vistas de una manera amplia, cabe señalar a modo de ejemplo que, de acuerdo con lo establecido por una normativa específica al respecto, los certificados de origen pueden ser expedidos por diversas entidades, ya sean organismos gubernamentales o privados, debidamente autorizados por el sector público, que asume la responsabilidad de su autenticidad.³⁰ Otra forma es que el certificado de origen sea emitido de manera autónoma por el mismo productor o exportador del producto, pero, en cierto sentido, habiendo responsabilidad jurídica gubernamental.³¹

En suma, la eficiencia global de un sistema de normas de origen dependerá tanto de la complejidad, claridad y transparencia de la propia normativa, así como también de su difusión por parte del sector público al sector privado, ya involucrado en el comercio exterior o que lo esté de manera potencial, en relación con todos los contenidos y procedimientos necesarios a cumplir. También de la simplicidad administrativa requerida para emitir el certificado de origen correspondiente y de la existencia de procedimientos aduaneros, operacionales e institucionales eficientes. Asimismo, de mecanismos expeditos para comprobar la veracidad de los datos declarados en la certificación del origen, a lo cual debería sumarse la posibilidad de una investigación directa de carácter breve, con el objeto de permitir la pronta resolución de los conflictos que puedan emanar en caso de duda o fraude, para no generar costos económicos o demoras evitables.

Por último, como se anunció al principio de este documento, en el capítulo siguiente se abordan fundamentalmente las normas de origen que están vigentes en algunos de los AIEs existentes, que involucran a países miembros de la ALADI.

²⁸ Es importante señalar que la CEPAL (1960, págs. 6, 7 y 8) puso atención a estos elementos, observando tanto su importancia individual como sistémica, hace ya más de 40 años.

²⁹ Es interesante señalar que en lo fundamental estos elementos no han variado hasta ahora, conclusión que surge de observar no sólo la evolución que ha experimentado el tema del origen de una mercancía desde una perspectiva multilateral, sino también los cambios, perfeccionamientos y afinamientos que, como se verá a continuación, exhiben los acuerdos comerciales preferenciales más recientes en relación con los anteriores. Con todo, se detecta que en ciertos casos más actuales, si bien sus contenidos en materia de origen han ido siendo progresivamente más complejos y sofisticados, en algunas experiencias puntuales la emisión formal del certificado de origen ha sido simplificada, mediante la utilización de medios electrónicos modernos. Por ejemplo, según lo muestra el examen que se hace después, en alguna medida éste es un avance que se está logrando en Chile, aunque únicamente respecto de algunos de sus acuerdos comerciales.

³⁰ Como se verá en detalle más adelante, la participación de los privados, pero con responsabilidad gubernamental, es lo que ocurre en prácticamente la totalidad de los ACEs firmados en el marco jurídico de la ALADI. En cambio, en cada uno de los AIEs en los cuales participa la UE, todo el proceso es de responsabilidad del sector público, si bien eventualmente se acepta alguna participación no gubernamental para el llenado del certificado de origen.

³¹ Este sistema es el utilizado en el TLCAN.

II. La normativa de origen en los acuerdos de comercio preferencial en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)

A. Concepción operacional de regionalismo y objetivo del presente capítulo

Las referencias que se hacen a los aspectos multilaterales y nacionales en materia de normas origen en este capítulo se explican sólo en la medida en que tienen, por igualación o diferenciación, elementos comparativos que interesa destacar con respecto a las normas de origen de los AIEs, toda vez que el enfoque de este capítulo se concentra en remarcar la especificidad de éstas en los últimos. Además, se hace mención a un AIE sin importar su profundidad u objetivos, siempre y cuando éste disponga, a lo menos, de manera explícita y formal, de un régimen de comercio preferencial en materia de aranceles a la importación que beneficie al comercio recíproco de mercancías. Asimismo, se entiende que un AIE puede ser de carácter regional, subregional y hasta bilateral, entre dos grupos de países o entre grupos de países y un país. También, estas asociaciones comerciales pueden estar constituidas por miembros de diferentes regiones geográficas. Esto significa que cuando en el presente estudio se habla de un AIE, se puede estar aludiendo indistintamente al regionalismo o al interregionalismo.

Entre otras razones que pretenden simplificar la presentación del texto, lo anterior se explica tomando en cuenta que la creciente presencia de la globalización internacional también está generando la existencia de AIEs constituidos por miembros comerciales, de los cuales no todos pertenecen a un mismo centro geográfico. En consecuencia, desde un punto de vista conceptual riguroso, a menos que se haga explícitamente una especificación al respecto, el término regionalismo que aquí se utiliza es bastante amplio, ya que también incorpora lo interregional. Por lo tanto, no se hace ninguna distinción si los países involucrados en un AIE pertenecen a las mismas o a distintas áreas geográficas o incluso a continentes diferentes. Por último, si bien los AIEs principalmente considerados son aquellos sostenidos al interior de la ALADI, también se destacan algunos de los AIEs firmados por países miembros de esta entidad con terceros socios comerciales.

B. Importancia de las diferencias entre las normas de origen multilaterales y regionales

Está prácticamente aceptado el hecho de que el regionalismo puede, en términos generales, complementar, facilitar, o inclusive contribuir a impulsar el desarrollo del sistema multilateral de comercio. Pero también es claro que el regionalismo no es suficiente en sí mismo para sustituir de manera coherente a las reglas multilaterales, ni tampoco para que se logren todos los avances necesarios para fomentar el progreso de la globalización mundial. Por lo tanto, para que el regionalismo coadyuve al multilateralismo y viceversa, se requiere que los aspectos normativos del comercio internacional de bienes y servicios puedan llegar en algún momento no muy lejano y, desde luego, antes del largo plazo, a coincidir o, a lo menos, a no generar disfuncionalidades que dificulten el establecimiento de un sistema económico global más fluido. Por supuesto, este argumento también es válido en el ámbito de las normas de origen.

Al respecto, cabe tener presente que, como se concluyó en el capítulo anterior, aún cuando se pueda discutir con respecto al grado de distorsión que generan las reglas de origen en los precios relativos de los insumos y bienes intermedios utilizados y, por lo tanto, también de las mercancías finales, es claro que la aplicación de estas normas tiene efectos económicos y sociales negativos al nivel internacional, que son, por lo demás, asimétricos y discriminatorios. Asimismo, aparte de la vigencia de las legislaciones nacionales que rigen en esta materia, dado que en la práctica cada uno de los distintos AIEs existentes posee un sistema propio respecto a las normas de origen, a lo que se suma el hecho de que se está multiplicando el número de AIEs existentes, llega a ser preocupante la presencia simultánea de tanta diversidad de criterios para definir la nacionalidad precisa de una mercancía. En definitiva, el comercio mundial está cruzado por un tejido complejo de reglas de origen fundamentalmente constituido por los AIEs, que tiene consecuencias significativas para el sector productivo que comercializa internacionalmente sus bienes, quien debe responder a diferentes requisitos productivos simultáneamente, así como también para el sector público en relación con su administración y fiscalización.

Esto es importante si se considera que para acceder a los beneficios comerciales que mediante un AIE una parte concede a la otra, las empresas que pertenecen a los países participantes del AIE están condicionadas a cumplir con las exigencias de nacionalidad establecidas autónomamente en el mismo AIE. De manera más simple, lo anterior implica que si el sector productivo quiere hacer uso de tales ventajas, necesariamente debe incrementar el uso de insumos internos o de productos intermedios del propio país o de segundos socios, si existe el criterio de la acumulación del valor al interior del ámbito geográfico o local del AIE.³²

³² Posteriormente, el concepto de acumulación en relación a las normas de origen será ampliado.

Lo anterior genera una ineficiencia económica que se ve reflejada en un aumento de los costos marginales de las empresas exportadoras de mercancías. En efecto, para cumplir los requisitos establecidos en las normas de origen, necesariamente las empresas que producen bienes para la exportación están obligadas a utilizar menos insumos o productos intermedios importados desde terceros países, cuyo precio puede ser menor que el vigente al nivel nacional o en los otros miembros del AIE (Rosellón, 1994, Pág. 89). En definitiva, esto contribuye a incrementar los costos de desviación de comercio que debe enfrentar el AIE como un todo, el que, por lo demás, se distribuye de manera asimétrica entre sus miembros.

Además, cuando es un mismo país el que participa simultáneamente de diversos AIEs, su situación particular es que su estructura productiva tiene que responder a distintos criterios sobre normas de origen, dependiendo del destino geográfico de sus mercancías exportadas. Lo mismo ocurre con respecto a los requisitos de origen que deben cumplir los productos importados desde diversos lugares. Entre otras ineficiencias, esto genera costos de transacción innecesarios para el sector privado, asociados, por ejemplo, al manejo simultáneo de distintas funciones de producción, no necesariamente óptimas, así como a procedimientos operacionales paralelos. Otro tanto ocurre en relación con el sector público, ya que los aspectos administrativos se hacen forzosamente más caros desde un punto de vista financiero, así como también más complejos, ya que no es lo mismo manejar operacionalmente ni fiscalizar una que varias normativas distintas para definir la nacionalidad de las mercancías exportadas o importadas, especialmente en lo que se refiere a los procedimientos aduaneros regulares.

Por lo tanto, es vital poner atención al hecho de que el alto número de AIEs existentes hace que se esté ampliando la brecha que imposibilitaría estructurar un criterio multilateral único y transparente respecto a las normas de origen. A su vez, este hecho será agravado dado que, como ya se dijo, en el ínter tanto, en una actitud que con seguridad se mantendrá durante un tiempo que no será breve, la OMC únicamente se preocupará del tema de las normas de origen sólo en relación con el comercio mundial no preferencial, incluidas las de carácter nacional.³³ Es importante mencionar que la incorporación de las normas de origen preferenciales en el seno de esta entidad no prosperó principalmente porque la UE se opuso a su inclusión en el programa de Trabajo correspondiente de la OMC. Esta postura de la UE se explicaría principalmente por la enorme complejidad asociada a la armonización de las diferentes normas de origen de los distintos AIEs existentes, reglas que, según el caso, pueden ser inconsistentes unas con otras.³⁴ Como se anticipó, esto se explicaría porque las sensibilidades económicas y sociales de la UE, en los diferentes rubros productivos, no son coincidentes con las de sus distintos socios comerciales, realidad que es ampliable a todo AIE.

Un dato empírico interesante que da cuenta de la magnitud del complejo tejido de normas de origen simultáneamente existentes radica en que se calcula que actualmente, como consecuencia del gran número de AIE que están en vigor, más de un 43% del total mundial del comercio de bienes es realizado mediante accesos arancelarios preferenciales. Por lo demás, es indudable que la problemática aludida será bastante más complicada en los próximos años, dado que el entramado de normas de origen que estará en vigor será todavía de una mayor complejidad, ya que se proyecta que este coeficiente porcentual será próximo a 55% hacia el 2005, debido a los AIEs que están suscribiéndose en el presente o que se encuentran en proceso de negociación y que hacia esa fecha estarían concluidos (Heydon, 2002). En definitiva, parece claro que los AIEs actuales más los

³³ Un análisis respecto a este tema en la OMC puede verse en Rodríguez, (2001).

³⁴ Para más detalles sobre este punto, véase James, (1997, pág. 115).

potenciales, cada uno de los cuales teniendo sistemas diferentes de normas de origen para las mercancías, generarán complicaciones crecientes al sistema multilateral del comercio de bienes.³⁵

C. Las normas de origen en el regionalismo

Las normas de origen son más determinantes en un AIE que únicamente pretende convertirse en un área de libre comercio, la cual por definición carece de un arancel externo común y al mismo tiempo permite que las políticas comerciales externas de sus países miembros sean autónomas entre sí, especialmente en lo que tiene que ver con la política arancelaria aplicable a los productos importados desde terceros mercados, que en un AIE que pretende lograr una unión aduanera. Esto es así dado que el área de libre comercio incentiva que las importaciones de bienes procedentes del resto del mundo pasen, desde un tercer socio comercial y de manera indirecta, a través del país miembro de menor arancel externo, para luego ser ingresadas desde allí al resto de los socios de mayor arancel. Este fenómeno ha sido tradicionalmente denominado triangulación del comercio.

En relación con el punto anterior y a modo de digresión, cabe destacar que la mayoría de los autores que han escrito sobre este tema indican que las normas de origen no son necesarias en una unión aduanera. Un caso ilustrativo al respecto puede verse en Asdrúbal (1978, pág. 6). Sin embargo, existen opiniones contrarias a la precedente, que afirman que las reglas para definir la nacionalidad de un producto son incluso necesarias en una unión aduanera (Celedón y Sáez, 1995, pág. 8). Lo mismo argumenta otro autor al decir “que las uniones aduaneras también requieren de reglas de origen, pues necesitan discriminar entre bienes para determinar cuáles califican para tratamiento preferencial” (Meller, 1996, pág. 45). Un fundamento distinto, pero que desde el punto de vista de su contenido se suma a la idea de que las normas de origen son asimismo necesarias en una unión aduanera, surge cuando se observa que en ésta no existe un mecanismo único para concentrar y distribuir la recaudación arancelaria de sus diferentes socios comerciales (Izam, 1997, pág. 37). De cualquier manera, parece haber consenso entre los diversos autores con respecto a que las normas de origen son más necesarias en un área de libre comercio que en una unión aduanera.

Volviendo al tema central, cabe destacar que mientras más alto sea el porcentaje de contenido local exigido por las normas de origen de un AIE, menos ventajoso será el AIE. Esto será tanto más así entre sus diferentes miembros, cuanto menos industrializado y pequeño sea un país en relación con los demás, y entre más altos sean los aranceles externos del socio comercial (Krueger, 1995, pág. 120), dado que esto último incrementaría los costos económicos y sociales ya aludidos del proceso. Además, dado que es necesario dar cumplimiento a los requisitos exigidos por las normas de origen de un AIE, sin lo cual el comercio recíproco de bienes no puede acogerse a tratamiento arancelario favorable, es posible inferir que, de cierta manera, los beneficios comerciales dejen de ser de manera exclusiva lo central de un AIE, y que este lugar sea compartido por la condicionalidad de origen. En suma, podría considerarse que al interior de un AIE las reglas de origen tienen un mismo nivel de jerarquía en relación con las preferencias arancelarias que éste establece.

Este argumento es avalado por Devlin y Estadeordal (2001), ya que tales autores señalan que el problema de las normas de origen de los bienes comerciados en un AIE es tal vez uno de los ámbitos más complejos de su negociación, ya que los aranceles son únicamente una parte del proceso total de la protección externa.³⁶ Por lo tanto, estos constituyen únicamente la *punta visible del iceberg* de un conjunto de otras políticas económicas que tienen como propósito obstaculizar

³⁵ Esto es independientemente de la problemática asociada al tema del origen en el caso de los servicios, asunto sobre el cual tanto al nivel multilateral como regional todavía no se han verificado grandes avances.

³⁶ Para tener una idea somera de la complejidad asociada a la negociación de las normas de origen para el establecimiento del TLCAN, donde participan Canadá, Estados Unidos de América y México, se sugiere ver Krueger (1997, pág. 172).

las importaciones.³⁷ Además, afirman que el análisis económico de las reglas de origen ha sido relativamente limitado. Asimismo, argumentan que la manera en que se definen y aplican las reglas de origen en los AIEs actuales desempeña una función importante al determinar el grado de protección que éstas otorgan y el nivel de distorsión comercial que generan.³⁸

Luego, es posible concluir que las restricciones que imponen las reglas de origen al intercambio recíproco de bienes entre los miembros de un AIE, reorientan la producción nacional y redefine la composición de ese comercio preferencial, lo que genera cambios en la especialización productiva y en los patrones de inserción internacional de sus países miembros. Esto es así cuanto más exigentes son las normas de origen de un acuerdo comercial, y más grandes los niveles absolutos así como las diferencias arancelarias que existen entre los países miembros del AIE. Evidentemente que esta pérdida de eficiencia es potenciada cuando un país tiene diferentes AIEs.

Adicionalmente, debe considerarse que el grado de protección implícito en una norma de origen es variable y difícil de conocer en la práctica. Esto es así, principalmente porque el nivel del proteccionismo involucrado depende de factores derivados de las posibilidades de sustitución en la producción local entre insumos según su origen geográfico, de la capacidad de aplicar cambios tecnológicos e innovación productiva, de las condiciones de oferta en las industrias, nacionales o locales que producen los insumos y los bienes intermedios, de la estructura de estos mercados en la zona integración, y de las políticas nacionales de protección con respecto a terceros países.

Por otra parte, como ya se adelantó, las normas de origen pueden generar ineficiencias tecnológicas, lo que ocurre, por ejemplo, ante la presencia de una sustitución imperfecta entre los insumos disponibles en un país o en un AIE, así como con la existencia de una competencia oligopolística en tales mercados; de tratamientos discriminatorios, no sólo entre distintos países o entre diversos sectores productivos, sino también al nivel intrasectorial entre diferentes tipos de empresas productoras de una misma economía nacional o local, al favorecer relativamente a aquellas cuyo proceso productivo tiene mayor capacidad de adaptación para satisfacer los requerimientos impuestos por la norma de origen; de restricciones al comercio regional en cascada, es decir, que son proporcionalmente crecientes cuando se trata de actividades o etapas posteriores de los procesos productivos; y de inequidad en la distribución de los beneficios entre los sectores productivos, las actividades económicas y los países (Garay y Estevadeordal, 1996, págs. 16 y 17).

También las normas de origen pueden ser asimilables a un subsidio externo otorgado por los países miembros de un AIE a aquellos exportadores socios que cumplen los requerimientos sobre procesamiento y contenido nacional o local en la actividad productiva de los bienes objeto de la exportación. Esto ocurre principalmente porque mediante la norma de origen de un AIE se pretende evitar la triangulación o deflexión del comercio.³⁹ Por otra parte, se observa que en los AIEs de América Latina las reglas de origen son bastante complejas y distintas (BID, 2002, pág. 15). Esta diversidad de normas de origen genera la necesidad de un análisis más amplio y profundo (Estevadeordal, 2002a, pág. 20).⁴⁰ Esto se refuerza al constatar que se ha sostenido que los procedimientos que se están utilizando en la actualidad en materia de normas de origen en los AIEs de las Américas son asimétricos y de aplicación discrecional (Devlin y Estevadeordal, 2001).

Con todo, es posible minimizar el efecto proteccionista de las normas de origen de un AIE, porque éste es menor a mayor número de integrantes, si se incluye el criterio del valor acumulativo

³⁷ La expresión *punta visible del iceberg* es utilizada por Magariño (1978, pág. 8.)

³⁸ Una visión general y sintética de ejemplos sobre los métodos y criterios utilizados para determinar las normas de origen en distintas uniones aduaneras y áreas de libre comercio puede verse en Palmeter (1993, pág. 56.)

³⁹ Véase Alonso y Zamora (1996, pág. 144).

⁴⁰ El autor citado se refiere especialmente a las negociaciones que actualmente se realizan con el objeto de constituir en el 2005 el ALCA.

regional para los bienes intermedios y los insumos provenientes de cualquiera de sus miembros.⁴¹ Desde esta óptica, es preferible un AIE trilateral que uno bilateral. En efecto, si, por ejemplo, se exige un 50% de valor agregado regional o local y un país por sí mismo únicamente puede cumplir con un 25%, todavía existe la posibilidad de que este país importe insumos y bienes intermedios, originarios de cualquiera de los dos restantes socios por una suma cuyo valor sea al menos de 25%, para incorporarlos al bien final, para cumplir con la condición de origen de 50%.

Otras consideraciones destacables, que apuntan en el sentido de minimizar los costos que generan las normas de origen, pero para un país que pertenece simultáneamente a varios AIEs, se derivan de la necesidad de evitar incertidumbres de toda especie, tanto al sector público como al privado, principalmente para impedir interpretaciones divergentes con respecto a la normativa, retrasos en los procedimientos aduaneros y conflictos no deseados entre los involucrados en el proceso. Para lograr estos propósitos, un país debería contar con reglas de origen que sean estables y precisas, así como, con procedimientos administrativos y jurídicos que sean lo más homogéneos posible.

En definitiva, aparte de las características técnicas de las normas de origen, se trata de lograr su adecuada negociación y utilización, simplificando y modernizando la expedición del certificado de origen, que permita comprobar de manera fluida el cumplimiento de dichas normas; las formalidades para el control y verificación de los antecedentes; y la resolución expedita de las consecuencias jurídicas. Esto último reitera la idea de que en la negociación de un AIE se debe poner énfasis tanto en las normas de origen como a su operacionalización. Este punto constituye un objetivo importante a remarcar en este documento. En este sentido, con respecto a la eficiencia aduanera del sector público en relación con la aplicabilidad de las normas de origen, se ha señalado que uno “de los elementos determinantes de la profundización y el desarrollo de un proyecto de integración económica consiste en la organización y la gestión de las organizaciones aduaneras que sirven a los países implicados en el proceso de integración”. En esta perspectiva, es necesario que exista “un sistema de reglas o normas de origen bien definido, para que pueda ser debidamente administrado” (Ríos, 1994, citas de las págs. 31 y 34).

Finalmente, es importante señalar que hasta cierto punto este estudio es una continuación complementaria de la última reflexión que la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL) realizara hace unos pocos años con respecto al tema de las normas de origen. Sin embargo, como se verá en la próxima sección, en esa ocasión dicho examen fue inevitablemente de carácter breve y superficial, dado que se enmarcó en el ámbito temático general de la revisión de los AIEs existentes en los países de América Latina y el Caribe. En este sentido, el presente estudio se diferencia del anterior por concentrarse exclusivamente en el ámbito de las normas de origen.

D. El concepto de regionalismo abierto planteado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y su relación con las normas de origen

Al inicio de la década de los 90, en América Latina y el Caribe se produjo un notable incremento de los acuerdos formales de integración económica, tanto multilaterales como sobre todo bilaterales (CEPAL, 1994). Esta plétora de compromisos adquiridos llevó a que en esa fecha la CEPAL se hiciera algunas preguntas al carácter y al objetivo de estos AIE. En este marco metodológico, dicha

⁴¹ Es importante agregar que, cuando se trata de preferencias contractuales autónomas o unilaterales, se utilizan tres tipos de acumulación: completa, diagonal o parcial, y bilateral o contenido de país otorgante. Para más detalles, véase UNCTAD (1998, pág. 31).

entidad acuñó el concepto que denominó regionalismo abierto. Esta expresión fue utilizada para hacer referencia a un proceso que era visto como necesario para conciliar la interdependencia entre la ingente creación de acuerdos comerciales formales de carácter preferencial, con la también creciente interdependencia económica impulsada, de manera espontánea, por las señales de mercado, fenómeno que era consecuencia de la liberalización comercial en general.

Reconociendo la importancia de consolidar y fomentar las relaciones económicas de la región, lo que la CEPAL planteaba mediante dicho concepto era la necesidad de tomar conciencia de que los AIEs de la región asimismo deberían estar volcados al exterior, considerando la fuerza creciente que adquiriría el proceso de globalización mundial. Así, los esquemas de comercio preferencial deberían también contener mecanismos para mejorar su inserción internacional. Por lo tanto, un AIE debería tender a favorecer una economía internacional más abierta y transparente, es vez de convertirse en un obstáculo para lograrlo. Además, un AIE de este tipo, al preservar el mercado ampliado de los países adherentes a los compromisos integradores, facilitaría una mejor situación económica y social de los países frente a un contexto externo que pudiera llegar a ser desfavorable. Por eso, el regionalismo abierto se planteó identificar los escollos e incompatibilidades que pudieran surgir de la multiplicidad de AIEs existentes en América Latina y el Caribe. Entre otros temas, en dicho documento se abordan las normas de origen de los AIEs, reconociendo las limitaciones que al respecto existían en ese entonces al nivel multilateral en el seno de la OMC.

En las págs. 81 y 82 el estudio mencionado, la CEPAL afirma que conviene tener presente el peligro de que las normas de origen puedan llegar a ser un instrumento proteccionista oculto, que discrimine en mayor medida en contra de los países con menor capacidad para aprovechar las potencialidades del mercado ampliado o los que cuentan con una mayor proporción de IED de origen extraregional. Por consiguiente, si bien dichas normas se hacen necesarias, especialmente a falta de un arancel externo común, hay consideraciones de competitividad y equidad que aconsejan limitar sus exigencias. Al respecto, fundamentalmente se plantea la necesidad de simplificar las normas de origen y de no descuidar sus posibles consecuencias de carácter asimétrico entre los países de la región. Esta preocupación también había sido señalada un año antes por el Sistema Económico Latinoamericano (SELA, 1993), cuando este organismo planteó que las normas de origen pueden afectar especialmente a los países de menor desarrollo económico relativo y con sectores industriales menos integrados.

E. Las normas de origen en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)

La ALADI, creada mediante el Tratado de Montevideo 1980,⁴² plantea que a lo menos dos de sus miembros pueden suscribir un Acuerdo de Alcance Parcial (AAP), que otorgue preferencias arancelarias únicamente a sus participantes. Un AAP equivale a un ACE.⁴³ En la actualidad, existen cerca de 55 ACEs, siendo en su mayoría bilaterales. En efecto, al principio se pensó en que en la ALADI se iniciaría un proceso progresivo de multilateralización de los diferentes ACEs, esperando que fueran convergiendo. Para ello, se exigía que cada ACE contuviera una cláusula para que los beneficios otorgados a sus socios, quedaran abiertos, previa negociación, también a los otros miembros de la ALADI.

⁴² Si bien con otras características, instrumentos y marco jurídico, este proceso de integración económica había comenzado veinte años antes, mediante el Tratado de Montevideo 1960, a través del cual se constituyó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC).

⁴³ Cabe agregar que la ALADI, como AIE, es mucho más amplia que el sólo ámbito jurídico que permite la constitución de ACEs. De hecho, existen otros dos instrumentos fundamentales que son la Preferencia Arancelaria Regional (PAR) y los Acuerdos de Alcance Regional (AARs).

No obstante, una década después la ALADI señalaba, en un documento oficial, que teniendo en cuenta los resultados alcanzados al cabo del primer decenio de aplicación de los mecanismos de liberación del Tratado de Montevideo 1980, el área de preferencias económicas que se pretendía instituir mediante este instrumento jurídico revelaba “un alto grado de compartimentación harto complejo tanto en su aplicación por las Administraciones Nacionales de los países miembros cuanto en su utilización por los operadores económicos de la región” (ALADI, 1990, pág. 1). A partir de dicha constatación, en el mismo documento se plantean algunas acciones a seguir para lograr una aproximación de los ACEs existentes, asunto sobre el cual hasta esta fecha aún no se han verificado los avances suficientes.⁴⁴

Por otra parte, es importante destacar que el mencionado Tratado de 1980 concede libertad a los Miembros de la ALADI para establecer AIEs con socios no pertenecientes a ella. Esto puede ocurrir siempre y cuando se cumplan determinados compromisos que se negocian con los restantes países miembros de esta entidad, los que consisten en otorgarles compensaciones adecuadas. Como consecuencia de la utilización de esta posibilidad, se han derivado conflictos de envergadura en la ALADI, los cuales han sido finalmente solucionados. Tal vez el problema más representativo y álgido al respecto se generó debido a la participación de México en el TLCAN.

En resumen, 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. Por ello es que no existió una normativa de origen en la ALADI sino hasta siete años, cuando ya era evidente la existencia de distintos métodos en los ACEs vigentes con respecto a este punto. Por lo tanto, recién en 1987 surge, mediante la Resolución 78 de la ALADI, la primera norma oficial de esta entidad en relación con la definición de origen de las mercancías, con el propósito de uniformar los métodos a utilizar en los ACEs, que no tuvo efecto retroactivo (ALADI, 1987). El primer Régimen de Origen de la ALADI se caracteriza por ser bastante general y breve.⁴⁵ La normativa especifica los criterios que determinan cuándo una mercancía es originaria de un país miembro. Estos se refieren principalmente a los bienes producidos íntegramente en un territorio nacional, al cambio de posición arancelaria, y a que el valor CIF puerto de destino o CIF puerto marítimo de los materiales de terceros países no exceda del 50% del valor FOB de la exportación de la mercancía final, coeficiente externo que es 60% para los países de menor desarrollo económico relativo,⁴⁶ los que se benefician, en conclusión, de un tratamiento preferencial significativo en este aspecto. Se aclara que podrán existir requisitos específicos que prevalecerán sobre los anteriormente enunciados, requisitos que, si no están indicados en el Régimen de Origen de la ALADI, deberían ser aprobados por el Comité de Representantes de este organismo. Por otra parte, cabe destacar que en materia de acumulación, la normativa contempla que el valor nacional o local incluye sólo a los generados en los países socios de un particular ACE.⁴⁷

Por último, antes de señalar de manera muy general los procedimientos operacionales a seguir, se consigna que en cualquier caso las mercancías serán consideradas originarias sólo si son

⁴⁴ Si bien no es tema de este estudio, es interesante destacar que en concreto y hasta ahora la realidad muestra que en los diferentes ACEs de la ALADI existen normas que son eventualmente incompatibles o contradictorias en varios ámbitos temáticos importantes, lo cual ha generado conflictos de cierta envergadura en diversas circunstancias y no sólo entre los países miembros de la ALADI, sino también al interior de su propia estructura institucional.

⁴⁵ De hecho, el texto total es de sólo tres páginas.

⁴⁶ Desde el punto de vista del Tratado de Montevideo 1980, los países de menor desarrollo económico relativo de la ALADI son Bolivia, Ecuador y Paraguay. No obstante lo anterior, se recomienda una atención más preferencial a Bolivia y a Paraguay, considerando su situación específica de mediterraneidad. Por otra parte, si bien Uruguay es conceptualizado como un país de desarrollo económico intermedio, se enfatiza que este país debería recibir un tratamiento más preferencial que el que se otorgue a los restantes de su misma categoría, que son Colombia, Chile, Perú y Venezuela.

⁴⁷ Si bien más adelante se verá que las normas de origen del Mercosur no siempre siguen el método general de la ALADI, cabe destacar que con respecto al criterio de acumulación, sí lo hacen. Como se explicará después, el Mercosur fue constituido por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay bajo el marco jurídico de la ALADI.

expedidas directamente del país exportador al importador. Es decir, cuando los bienes transportados no pasan por el territorio de un país no perteneciente al AIE, o cuando estos transitan por uno o más países no participantes, con o sin trasbordo o almacenamiento temporal, siempre que estén bajo la vigilancia de la autoridad aduanera competente en tales países. Esto únicamente si el tránsito está justificado por razones geográficas o relativas a consideraciones de transporte; cuando la mercancía no está destinada al comercio, uso o empleo en el país de tránsito; y siempre que ésta no sufra, durante su transporte y depósito, ninguna operación distinta a la carga y descarga o manipulación para mantenerla en buenas condiciones o asegurar su conservación.

Cabe destacar que los principales problemas que se derivaron de la aplicación del primer Régimen de Origen de la ALADI tuvieron que ver con el último de los puntos explicados en el párrafo anterior, es decir, con la falta de precisión de los criterios definidos para que una mercancía sea considerada originaria cuando no era expedida directamente del país exportador al importador. Otro inconveniente central de dicha normativa radicaba en que ésta no aceptaba el origen de una mercancía cuando al certificado correspondiente se le adjuntaba una factura emitida por un tercer país, lo cual era, por lo demás, una práctica bastante generalizada de comercialización al nivel mundial. Estas y otras carencias de la normativa ya fueron oficialmente constatadas por la ALADI en 1992, reconociéndose que al haber estos vacíos jurídicos, los países miembros de esta entidad estaban, mediante interpretaciones no coincidentes, aplicando criterios distintos al respecto, que resultaban inequitativos entre sus propios socios (ALADI, 2000).

Con todo, el Régimen de Origen de la ALADI demoró bastante en ser actualizado, lo cual ocurrió finalmente en 1999, mediante la Resolución 252 de esta entidad.⁴⁸ Esta actualización tuvo por objeto incorporar disposiciones que atendieran principalmente a los dos problemas ya mencionados. Además, la misma modificación señala que tal actualización también respondió a que las economías de la región se estaban modernizando en el contexto de una estrategia competitiva internacional que les exigía un mayor nivel de eficiencia. La consideración de estas condiciones fueron determinantes para que surgiera el segundo Régimen de Origen de la ALADI,⁴⁹ que está todavía vigente. En cualquier caso, si bien esta nueva normativa se caracteriza por ser más específica y menos interpretable que la anterior, dista mucho de ser lo suficientemente adecuada a al contexto internacional actual. Así, en términos generales puede decirse que, aparte de los mencionados, no hay otros cambios significativos, no obstante que se moderniza la nomenclatura arancelaria a utilizar, que pasa tener como base el Sistema Armonizado de Mercancías (SAM) de 1996.

De cualquier manera, la situación internacional actual genera nuevas demandas al Régimen de Origen vigente en la ALADI, especialmente por su falta de previsión con respecto a algunas prácticas de comercialización y distribución, y también por su las falencias que todavía persisten en aspectos tales como la expedición directa y los procedimientos aduaneros,⁵⁰ todo lo cual está dando lugar a inconvenientes en la aplicación del trato arancelario preferencial en el marco de la ALADI. Esto es tan evidente, que la misma entidad (ALADI, 2000) ha planteado oficialmente los puntos en los que, a lo menos, debería ponerse atención, para una posterior modificación. Estos puntos tienen que ver con la expedición directa, con el tipo de documento que pruebe que la mercancía en tránsito por un tercer país no participante del acuerdo ha estado bajo control o vigilancia aduanera,

⁴⁸ Si bien el proceso oficial de reformas ya había comenzado a operar en materia de algunos cambios de pequeña importancia en 1997, mediante las resoluciones 227 y 232. Posteriormente, estas nuevas disposiciones, junto a los acuerdos 25, 91 y 215 del Comité de Representantes de la ALADI, se consolidan en un texto único a través de la señalada Resolución 252 a la que se refiere el texto.

⁴⁹ Véase ALADI, 1999.

⁵⁰ Por ejemplo, los avances en materia aduanera podrían ahora ser mayores en la ALADI, si se considera que, de acuerdo a ALADI (2000), a pocos días de iniciarse la segunda Reunión del Consejo Asesor de Asuntos Aduaneros de la ALADI, convocada el 22 de mayo por el Comité de Representantes, para ser realizada en junio de 2002, todavía no estaba claro qué miembros participarían y lo único concreto era que la Administración Aduanera de un país identificado se había excusado de no poder asistir a dicho evento (ALADI, 2002b, pág. 16).

con el almacenamiento y despacho parcial de mercancías que están amparadas en un solo certificado de origen, y con el despacho y la re-expedición de mercancía depositada temporalmente en exclaves aduaneros.

Asimismo, en un documento oficial más reciente de la ALADI (2002a), la misma entidad se plantea la necesidad de analizar y revisar algunos problemas, conceptos y definiciones, diferentes de los contenidos mencionados recientemente. Se trata de aspectos relacionados con los conceptos de materiales intermedios y *de mínimos*, término este último que tiene que ver con la vigencia de excepciones para flexibilizar la aplicación de la norma de origen.⁵¹ También la ALADI ha planteado la necesidad de mejorar los criterios existentes en su normativa en relación con los contenedores y materiales de embalaje para los embarques, y sobre envases y materiales de empaque para la venta al menudeo. Actualmente, la mayoría de los AIEs incorpora este tema (OCDE, 2002, pág. 10).

La oportuna previsión de estos aspectos en la normativa de origen de la ALADI impediría que las resoluciones a estos problemas sean hechas de manera individual a través de los regímenes propios de los distintos ACEs suscritos en su mismo marco jurídico, lo que permitiría aplicar criterios comunes sobre esta materia. Así, se lograrían importantes beneficios. Por ejemplo, evitar la repetición de situaciones de inequidad entre sus miembros, similares a las ya mencionadas que ocurrieron en relación con la facturación en terceros países, antes de que la ALADI actualizara su Régimen General de Origen en 1997. Asimismo, la homogeneidad facilitaría el comercio exterior de bienes para el sector público y privado de sus miembros. Finalmente, una mejor normativa centralizada sería menos costosa (economías a escala) que el total de los gastos necesarios en los cuales deben incurrir los países para resolver tales problemas en el ámbito de cada ACE.

En suma, parece inevitable una modernización de tal normativa en la ALADI, dado que su anacronismo hace que sus ACEs tengan regímenes de origen que, aunque basados en general en el criterio de esta entidad, se apartan de él en algunos aspectos importantes o no lo toman en cuenta, que es lo que ocurre en el actual ACE Chile-México. Luego de este ejemplo, sobresalen los casos de Chile-Perú, de Chile-Mercosur, y del G3, que tienen diferencias sustanciales con las reglas de origen de esta entidad. Así, estos ACEs se diferencian de sus homólogos,⁵² en los cuales se aplica más al pie de la letra la normativa de la ALADI en este asunto.

Esta situación puede ser ilustrada con el caso del Mercado Común del Sur (Mercosur), donde el fondo de la norma de origen se aparta de la de la ALADI en el sentido de que, por ejemplo, actualmente el valor local acumulativo necesario para considerar originario un producto es 60%,⁵³ y no 50% como lo determina la ALADI, aunque el Mercosur fue establecido dentro del ámbito jurídico de la ALADI, ya que corresponde a su ACE No. 18, lo cual también es válido para los ACEs de asociación comercial suscritos de manera independiente por el Mercosur tanto con Bolivia como con Chile. Cabe remarcar que todos los países involucrados en este párrafo son

⁵¹ Como se explica más adelante, el concepto de *mínimis* tiene que ver con que existan criterios que permitan que, por determinadas razones, la transacción comercial no requiera del cumplimiento de la norma de origen para acceder a las preferencias comerciales de un AIE. No obstante lo anterior, los criterios existentes en los diferentes AIEs tienden a ser complejos y de diversa índole o naturaleza, los cuales, desde el punto de vista de cada una de las normativas, suelen ser combinables. A modo de ilustración, cabe consignar que, entre otros métodos de cálculo, los más recurrentes se remiten a un cierto valor máximo del total de la operación comercial (300 o 500 dólares de los Estados Unidos de América); a coeficientes relativos específicos o a medidas absolutas particulares, referidas a ciertos pesos físicos o a volúmenes agregados en el país exportador a la mercancía exportada; o a un nivel de tope en relación con el valor absoluto de los insumos nacionales o acumulativos utilizados en un proceso productivo, que da lugar a un intercambio comercial determinado.

⁵² Además, estos ACEs utilizan un sistema de origen que, por distintas razones, es distinto del sugerido por la ALADI, por ejemplo, en los casos Chile-Mercosur y Chile-Perú, se exigen antecedentes adicionales a los sugeridos por esta entidad para el llenado del certificado de origen. Por su parte, como se verá después, el AIE Chile-México en esta materia reproduce tanto el fondo como los métodos del TLCAN en relación a la determinación de la nacionalidad de las mercancías. Así, por ejemplo, entre varios otros puntos, cabe adelantar que en este AIE el certificado de origen es emitido directamente por el productor o por el exportador de la mercancía, mientras que en la ALADI la responsable es una entidad pública.

⁵³ Es importante consignar que inicialmente en el Mercosur el coeficiente general de contenido local era 50%.

miembros de la ALADI. Por otra parte, en el ACE No. 18, ya dejaron de operar los sistemas preferenciales que antes se aplicaban a Uruguay y a Paraguay, países a los que, al principio, sólo se les exigía un 50% de valor local, para considerar originarias sus mercancías exportadas a Argentina y Brasil.

Con todo, dejando de lado los casos más citados que son los que más se alejan de la normativa de origen de la ALADI, tampoco se observa mucha homogeneidad en el resto de los ACEs suscritos en el ámbito de esta entidad. En efecto, dada la existencia de excepciones, éstas son distintas entre ellos en razón de las respectivas sensibilidades económicas nacionales. Por ejemplo, un rubro que se destaca por su especificidad en esta materia es el sector automotor (ALADI, 2001c, págs. 114-115). Sin embargo, más que ser un factor de crítica, parece un elemento positivo que la normativa de origen de la ALADI contemple la posibilidad de que cada ACE tenga criterios específicos propios para determinar la nacionalidad de los productos comercializados, si bien podrían hacerse mayores esfuerzos para que su operacionalización sea más semejante.

En cualquier caso, lo anterior ilustra la complejidad que se deriva de distintas normas para definir la procedencia de los bienes en los ACEs pertenecientes a la ALADI.⁵⁴ A ello se agrega que la mayoría de sus miembros han establecido AIEs que ya están en pleno funcionamiento o a punto de hacerlo,⁵⁵ a lo que se suma la existencia de negociaciones que se están realizando ahora o prontas a ser iniciadas para constituir futuros AIEs con otros países o regiones geográficas.⁵⁶ Así, cabe considerar que, con la excepción de Cuba, todos los miembros de la ALADI son parte de las negociaciones actuales para constituir en el 2005 el ALCA,⁵⁷ entidad que también tendrá sus propias normas de origen, las cuales están todavía en plena negociación.⁵⁸

En este marco es que parece conveniente reiterar las siguientes preguntas anteriormente ya formuladas. ¿Por qué ciertos ACEs suscritos entre miembros de la ALADI se han apartado en materia de origen de la normativa de esta entidad? ¿Cuáles son las razones para que dichas reglas no rigan en el AIE Chile-México? Esta última es reforzada si se tiene en consideración que estos dos países son, en el mismo orden señalado, los miembros de la ALADI que más han suscrito AIEs con países de dentro y de fuera de ella. Por lo demás, ambos han suscrito por separado AIEs con la UE. Asimismo, México ya es parte del TLCAN, donde participan los Estados Unidos de América, país que está a punto de firmar un AIE con Chile, lo que les ha permitido acumular una mayor experiencia al conocer otros tipos de normas de origen.⁵⁹ De hecho, como se verá en los siguientes dos capítulos, ésta podría ser una razón suficiente para explicar que los dos países hayan optado por una alternativa a la ALADI en este tema.

⁵⁴ Para un análisis más detallado de este punto, así como también de las normas de origen de otros acuerdos de integración de las Américas, véase Garay y Estavadeordal (1996).

⁵⁵ Como es, por ejemplo, el caso de los AIEs suscritos recientemente entre Chile y la UE, y más actualmente todavía el que próximamente suscribiría Chile con los Estados Unidos de América, cuya compleja negociación tardó más de una década.

⁵⁶ Entre otros potenciales socios interesados en constituir AIEs con países miembros de la ALADI están los países constituyentes de la EFTA; los Estados Unidos de América, estando ya aprobada la vía rápida; Japón y otros países asiáticos; y Centroamérica o algunos de sus países.

⁵⁷ El proceso negociador para constituir el ALCA es Hemisférico y en él participan 34 países de América y del Caribe.

⁵⁸ Para una información más detallada respecto a las diferencias todavía existente, véase lo que se refiere a normas de origen en el Capítulo 4 que se denomina Acceso a Mercados, del documento ALCA (2001), y compárese con la versión posterior de ALCA, 2002.

⁵⁹ Por ejemplo, la experiencia chilena en materia de origen se amplió significativamente cuando, hace más de una década, todavía se contemplaba la posibilidad de que este país se integraría al TLCAN (Butelmann, 1992, pág. 77). Adicionalmente, para ver la complejidad de las normas de origen de algunos de los otros AIEs suscritos por Chile, véase Kuwayama and Kuwayama, 2002, págs. 40-42. Por otra parte, únicamente para aproximarse a la realidad de México con respecto a sus acuerdos con el resto de los países de América del Norte y también con la UE, se propone revisar CEPAL (2002). En diferentes partes de este documento se resalta el tema del origen de las mercancías.

Adicionalmente, si bien es cierto que sus intereses comerciales nacionales son muy distintos,⁶⁰ es interesante examinar el actual AIE Chile-México, ya que en ambos se han verificado importantes avances en materia de reformas y modernizaciones aduaneras. En efecto, es ampliamente aceptado que en cada uno de estos países se ha respondido de manera bastante eficiente a la necesidad de facilitar del comercio internacional de bienes. Otra razón significativa, que también apunta en el sentido de otorgarle una mayor consideración a Chile y a México en los dos capítulos siguientes, se vincula con el gran incremento comercial de mercancías que se ha generado entre ambos países a partir de que el actual AIE comenzó a regir, a lo que se agregan las importantes proyecciones futuras de sus transacciones recíprocas.

Para responder a estas preguntas, los dos capítulos siguientes examinan, desde un punto de vista comparativo, el primero de ellos las exigencias técnicas de las normas de origen de la ALADI, del TLCAN y de la UE, mientras que el segundo de ellos se concentra con el mismo enfoque en los aspectos relacionados con sus procedimientos operacionales.

⁶⁰ De hecho, una alta proporción del comercio exterior de bienes de Chile es realizada con miembros de la ALADI, a diferencia de que más de 90% de las transacciones externas de mercancías de México es con los Estados Unidos de América.

III. Una revisión comparativa de algunos aspectos de las normas de origen

A. Introducción

A diferencia de los dos capítulos anteriores, que se basaron de manera fundamental en una revisión de literatura, el contenido del capítulo actual y del próximo está basado principalmente en las siguientes dos fuentes. La primera es el análisis de los antecedentes obtenidos mediante entrevistas personales y directas realizadas por el autor de este estudio a funcionarios del sector público y privado, tanto de Chile como de México. Se trata de personeros que, ya sea como negociadores u agente comerciales, están involucrados con las normas de origen de los AIEs suscritos por estos dos países. La segunda fuente proviene de las lecturas de las normativas de origen y de los procedimientos que las rigen en cada uno de los AIEs que son revisados. Además, dado que en este capítulo se abordan las normas de origen de los AIEs estudiados, y que en el próximo los procedimientos administrativos y formales de la aplicación de las mismas, y que ésta es únicamente una distinción analítica, es inevitable que algunos de los ámbitos temáticos de los dos siguientes capítulos aparezcan vinculados. Este es un indicador adicional que fundamenta la idea de que ambos aspectos de este tema constituyen un todo integral y sistémico. Asimismo, cabe aclarar que, como se está en presencia de una materia árida, que tiene muchos conceptos complejos, se decidió hacer una selección temática y no efectuar una revisión exhaustiva

de los contenidos examinados. Paralelamente, para facilitar la lectura, se usa un lenguaje lo más simple posible.

Se examinan de manera principal las tres grandes familias de normas de origen en las que están involucrados miembros de la ALADI, que son la de esta propia entidad, la de la UE y la del TLCAN.⁶¹ Además, se tiene en cuenta que las dos últimas se enmarcan en AIEs que se asemejan en el sentido de que, aparte de contener temas comerciales, también le dan importancia a la cooperación económica y política. Esto, no obstante que el TLCAN es sólo un TLC de carácter más bien neoliberal, a diferencia de la UE, que ya es un mercado común con una moneda única, donde aún es importante la gestión pública en la economía. Por su parte, en términos generales, los ACEs de la ALADI son más simples que los de las dos familias anteriormente mencionadas, con dos excepciones: el actual ACE Chile-México, que siendo un TLC tiene una cobertura temática más amplia; y el Mercosur, que avanza hacia un mercado común. Finalmente, se hacen referencias secundarias a las normas de origen de los AIEs suscritos por Chile con el Mercosur, la República de Perú, Corea y algunos países centroamericanos, como asimismo a los AIEs firmados entre estos últimos y México. Por último, se menciona al ALCA, que más allá de que llegará a ser un TLC, también responde a una iniciativa amplia que contempla la cooperación económica y política (Cumbre de las Américas).

B. Las tres familias de normas de origen principalmente examinadas

Esta sección tiene dos partes. La primera se refiere a la especificidad y claridad de las normas de origen, mientras que la segunda pone el acento en la adecuación de dicha norma a las nuevas condiciones que exige actualmente la economía internacional.

1. La especificidad y claridad de las normas de origen

Un elemento en común que tienen las normas de origen de la familia del TLCAN con las de la familia de la UE, es que dichas reglas fueron negociadas y especificadas por producto. Esto tiene ventajas y desventajas. Un inconveniente es que para ello necesariamente se requiere de un proceso negociador bastante largo y complejo. Obviamente que a esto se suma la existencia de un texto de muchas páginas que dé cuenta de forma detallada de las condiciones que debe cumplir cada uno de los bienes, lo que normalmente va en un anexo especial. Sin embargo, visto en perspectiva, este sistema resulta muy positivo porque la norma correspondiente a cada mercancía es precisada de manera muy clara, por lo que no deja lugar a dudas ni a interpretaciones que potencialmente podrían hacer más engorrosa y problemática la fluidez del comercio recíproco correspondiente. En suma, vistos los requisitos producto a producto, las condiciones a cumplir son bastante simples.

En lo fundamental, las normas de origen de estas dos familias no afectan demasiado a los productores de América Latina y del Caribe, considerando que casi la totalidad de ellos comercializan solamente unos pocos productos. Por lo tanto, tienen que aprender únicamente las normas de origen que especifican sólo las condiciones que deben cumplir las mercancías que ellos comercializan. Por lo tanto, para ellos, lidiar con estas dos familias constituye un proceso más bien puntual. Sin embargo, esto no ocurre con productores o exportadores que comercializan un gran

⁶¹ Es importante destacar que si bien a la fecha de cierre de este documento el AIE Chile-UE recién comenzaba a operar, lo que todavía no ocurría con el Chile-Estados Unidos de América, las referencias que se hacen a los AIE de países de la ALADI con la UE y con los Estados Unidos de América se limitan exclusivamente a la experiencia observada de México con la UE, que tampoco está en aplicación desde hace mucho tiempo. Además, cabe reiterar que el AIE de México con los Estados Unidos de América es de carácter trilateral, porque el TLCAN también incluye a Canadá, si bien en algunos ámbitos del AIE las negociaciones con sus correspondientes textos se hicieron por separado. Cabe destacar que el TLCAN ya lleva varios años de funcionamiento.

número de bienes, los cuales son la minoría en la citada región. Con todo, este efecto tiende a suavizarse porque estos agentes generalmente son grandes exportadores, que se caracterizan por tener una amplia experiencia en materia de comercio internacional.

A diferencia de lo explicado en las familias de normas de origen del TLCAN y de la UE, cabe recordar que las de la ALADI tienen criterios generales básicos para definir la nacionalidad de los productos, si bien también permiten que los acuerdos suscritos bajo su marco establezcan como excepciones reglas específicas para algunos productos. Los criterios generales de la ALADI son bastante elementales, en especial desde el punto de vista de su cumplimiento. Este es un punto criticable porque es muy fácil cumplir con los requisitos generales de origen de esta entidad. Así, casi todas las mercancías transadas en sus AIEs pueden acogerse las preferencias arancelarias.

Por lo tanto, como las normas generales de origen de la familia de la ALADI son demasiado elementales, no permiten una discriminación lo suficientemente fina para poder filtrar de manera precisa la nacionalidad de los productos transados en los ACEs suscritos en su marco jurídico. Además, dada su extremada laxitud, tienden a generarse opuestas y a veces conflictivas interpretaciones, algunas de las cuales, como no pueden ser resueltas de manera inmediata, deben llegar a ser zanjadas por un tribunal especializado en la solución de controversias comerciales.

Cabe agregar que el AIE Chile-Mercosur, si bien sigue fundamentalmente el criterio general de la familia de la ALADI en materia de origen, en cierto sentido también se aproxima a la familia del TLCAN, en tanto que contiene normas específicas de nacionalidad para un número de productos, en comparación con los restantes ACEs. Algo similar ocurre en el AIE Chile-Perú. Por otra parte, cabe consignar que en materia de normas de origen, tanto los AIEs de Chile como los de México firmados con países de Centroamérica, están más cercanos al modelo TLCAN, ya que los criterios específicos sobresalen en comparación con los de carácter general.

Por su parte, el caso Chile-México requiere de una explicación especial ya que ambos países firmaron, después de una serie de AIEs de carácter simple, un ACE más amplio en septiembre de 1991, que corresponde al No. 17 de la ALADI. Los primeros AIEs señalados también fueron suscritos bajo el amparo de esta entidad. Por diversas razones, el último de los mencionados es el más complejo de todos los anteriores no sólo considerando su amplitud temática, sino también su programa de desgravación. En materia de origen, el ACE No. 17 sigue al pie de la letra el criterio de la familia de la ALADI. Sin embargo, En 1998, cuando el proceso de liberalización comercial acordado para las mercancías estaba prácticamente concluido, ambos países renegocian el ACE No. 17, constituyendo el ACE No.41 de esta entidad. Esta vez se trata de un AIE que incluye también, entre otros contenidos, los servicios, las inversiones y la propiedad intelectual. Este último AIE que comenzó a regir al final de la década de los 90.

Si bien más adelante se agregan otras razones, por ahora cabe consignar algunas explicaciones que dan cuenta del hecho de que en el ACE No. 41 se decidiera aplicar la norma de origen de la familia del TLCAN. Por el lado de México, como este país ya había suscrito el TLCAN, por conocido y ya aplicado, le resultaba funcional utilizar un sistema parecido a ese modelo. Por el lado de Chile, este país ya había firmado el AIE bilateral con Canadá, que también siguió el modelo de las normas de origen del TLCAN, entonces tampoco el sistema le resultaba desconocido. Con todo, tal vez la razón más importante para que Chile en su AIE con México utilizara el modelo de origen del TLCAN, es que en ese tiempo todavía no era descartable que dicho país adscribiera a TLCAN, proceso que habría sido más fácil si ya existían acuerdos semejantes con Canadá y México. Sin embargo, como esta alternativa no prosperó, finalmente Chile negoció un AIE bilateral con los Estados Unidos de América, proceso que, como se señaló antes, está recién concluido. En este evento, también la experiencia acumulada por Chile con respecto a las normas de origen de la familia del TLCAN era importante, ya que era evidente que este sería el sistema que operaría con los Estados Unidos de América. En cualquier caso, como se

explicará a continuación, la opción de Chile-México de tomar como referencia las normas de origen de la familia del TLCAN también tiene que ver con algunas dificultades asociadas a la falta de adecuación de las respectivas reglas de la familia de la ALADI a las nuevas condiciones que actualmente exige la economía internacional.

2. La adecuación de las normas de origen a las nuevas condiciones que exige actualmente la economía internacional

Como se indicó antes, la normativa de origen de la ALADI tiene un carácter laxo y tradicional. Asimismo, las dificultades institucionales de esta entidad le han impedido modernizarlas en consonancia con el desarrollo de la economía mundial. A esto se suma que dicha entidad no posee un ámbito jurídico de resolución de controversias, lo que obliga a que los ACEs suscritos bajo su amparo deban tener una estructura propia para estos efectos. Lo que hace más compleja su institucionalidad y más oneroso su funcionamiento. Por lo tanto, un procedimiento centralizado reduciría los costos de transacción del sector público y privado de los países miembros de la ALADI. Asimismo, una sola legislación al respecto evitaría la necesidad de conocer varias de ellas, dado que prácticamente cada país perteneciente a esta entidad tiene ACEs con todos los restantes.

Este es un punto de importancia, ya que, como se dijo previamente, el carácter laxo de las normas de origen de la ALADI, al facilitar la posibilidad de interpretaciones diversas, muchas veces requiere de la intervención de una institución para que dirima los conflictos que no pudieron ser resueltos en una fase anterior. Por otra parte, que la norma dé lugar a variadas interpretaciones implica que la norma no es lo suficientemente clara y predecible, lo que otorga inseguridad al sector comercial y productivo de los países, impidiéndole así a los agentes económicos vinculados al sector externo una planificación estratégica de las inversiones, de las exportaciones o importaciones y de la producción. La experiencia muestra que es usual que diversos aspectos de la norma de origen ALADI sean interpretados de manera diferente según cuales sean los países miembros que constituyen un ACE.

La heterogeneidad que existe en esta materia entre los distintos ACEs suscritos en el marco jurídico de la ALADI afecta a todos sus países miembros, pero estos efectos generan costos mayores a los países que han suscrito más ACEs. En efecto, como ha sucedido en la realidad, estos países tienen que manejar distintos criterios, tanto desde el mismo proceso negociador, como en relación a la forma de regular y de administrar de manera simultánea normativas que son diferentes. Por lo demás, dada la imprecisión de la norma general de origen de la ALADI y interpretabilidad, estos países tienen más posibilidades de enfrentar conflictos con sus socios comerciales. Esto hace necesariamente más difícil el desempeño del sector público, así como más complejas e inestables las condiciones predominantes para los agentes exportadores que quieren acceder a las preferencias arancelarias concertadas en los ACEs en los que su país participa.

Por otra parte, es interesante destacar que su extremada generalidad le da un carácter amplio a la normativa de origen de la ALADI, lo que puede ser visto como algo positivo, ya que, de alguna manera, compensa los conflictos que esta misma ambivalencia induciría. En efecto, al no hacer referencia de manera precisa a criterios, permite, mediante la omisión, que la normativa pueda ser complementada por criterios que sean compartidos y funcionales a los país socios de un ACE. Con todo, podría ser más beneficioso para los miembros de la ALADI, ya que les facilitaría su labor y la haría más eficiente, un desarrollo más extensivo e intensivo de los criterios para determinar la nacionalidad de un producto desde el punto de vista de esta entidad. Con este propósito, podría considerarse la posibilidad de actualizar y de darle un mayor grado de precisión a su ambigua normativa, de modo de evitar conflictos innecesarios y facilitar el comercio preferencial recíproco.

A diferencia de lo que ocurre con la ALADI, en términos generales puede afirmarse que tanto las normas de origen de la familia del TLCAN como de la UE son mucho más avanzadas. En efecto, se trata de textos más voluminosos que tienen un carácter no sólo más preciso y riguroso, sino que además contienen definiciones conceptuales y operacionales más detalladas y profundas. Asimismo, se trata de normativas que incorporan un mayor número de criterios para determinar la nacionalidad de las mercancías, los cuales son explicados de manera simple incluso cuando se trata de aspectos más sutiles y aparentemente insignificantes. A ello se suma que cubren una gran diversidad de temas necesarios para que el comercio preferencial recíproco vaya en línea con el funcionamiento actual de la economía internacional.

Con todo, la familia del TLCAN parece ser la más desarrollada de todas, ya que, por ejemplo, contiene un artículo especial para especificar las condiciones que pueden cumplirse para que un exportador se acoja al criterio *de mínimis*, toma en cuenta de una manera muy interesante y útil el método de la acumulación, y se refiere a los bienes y a los materiales fungibles. Por considerarse relevantes, y tomando como referencia de esta familia el texto del AIE Chile-México, a continuación se explica cada uno de estos puntos:

a) *De mínimis*. Esta regla contiene dos criterios interesantes para flexibilizar el cumplimiento de las normas, que vale la pena destacar. El primero, se refiere a que, salvo algunas excepciones que se especifican,⁶² un bien se considera originario aunque no cumpla con el cambio de clasificación arancelaria, si el valor utilizado por todos los materiales no originarios utilizados en su producción es inferior a 8% del valor de transacción,⁶³ o, en ciertos casos particulares, de su costo total.⁶⁴ Si además el bien final está sujeto a un requisito de valor de contenido regional, el valor no originario, si éste no supera a uno de los dos correspondientes 8% recientemente indicados, puede imputarse como valor originario. Por otra parte, el segundo criterio se refiere únicamente a los productos que deben cumplir con el requisito de valor de contenido regional. Luego, en tal situación, la mercancía no tiene que satisfacer exigencia señalada si el valor de los materiales no originarios no excede a 8% del valor de transacción del bien, o, en ciertos casos que se explican, al mismo porcentaje señalado, pero de su costo total.

b) *Acumulación*. El criterio que existe en relación con este punto es destacable puesto que no existe en ningún otro AIE, ya que en términos generales en todos estos sólo se utiliza el concepto de acumulación cuando se considera la producción del bien final con el uso de bienes o materiales provenientes de uno o más productores de cualquiera de los territorios pertenecientes a los países socios. Lo mismo también ocurre en el caso de AIE Chile-México, pero aquí existe una ventaja adicional, porque se facilita la posibilidad de que un bien sea originario, aunque éste no cumpla en rigor con las reglas establecidas para ello, en relación con los materiales incorporados en la última fase de su producción. En efecto, cuando un material utilizado en la producción del bien final no es originario, se puede rescatar como valor originario la parte de ese material, si es que la hay, que sea originaria, y así sucesivamente con todos los materiales no originarios utilizados en cada una de las fases contenidas en la producción, a partir del mismo inicio de la cadena productiva.

⁶² Se especifica que las excepciones corresponden a los bienes comprendidos en los capítulos 50 a 63 del SAM. Por otra parte, para que sea aplicable el criterio de flexibilización mencionado en el texto para ciertas mercancías, debe cumplirse una condición particular, que se detalla con claridad, la cual es aplicable a los materiales no originarios en la producción de bienes pertenecientes a los capítulos 01 al 27 del SAM.

⁶³ En el texto del AIE Chile-México, se define que el valor de transacción de un bien es el precio realmente pagado o por pagar por un bien relacionado con la transacción del productor del bien, de conformidad con los principios del Artículo 1 del Código de Valoración Aduanera. Por otra parte, es interesante destacar que es análogo a un bien lo que ocurre con el valor de transacción de un material.

⁶⁴ De acuerdo con la definición de costo total, que es detallada claramente en el propio texto del AIE Chile-México, los componentes principales de este concepto son el valor de la mano de obra directa y de los materiales directos de fabricación utilizados en la producción del bien, así como también ciertos gastos directos e indirectos que se puedan asignar razonablemente, para lo cual se indican con precisión las situaciones que constituyen excepciones en el sentido de que no son aplicables como gastos directos o indirectos.

Para hacer más amigable el sistema mencionado, se especifica que en los casos en los cuales el bien final que acumula de acuerdo con el requisito del valor, el cálculo se realizará sobre la base del método del costo neto. Naturalmente que todos los antecedentes relativos al origen de los materiales utilizados en cada una de las fases del proceso productivo tienen que ser respaldados por la documentación necesaria, tema sobre el cual se ahondará el capítulo siguiente. Es interesante agregar que este criterio también funciona, pero parcialmente, en el AIE México-UE, sólo en relación con las exportaciones de México, ya que únicamente pueden imputarse los valores de los materiales europeos de la última fase de la producción de la UE,⁶⁵ por disposición de esta última entidad, la que puede hacer lo mismo de manera simétrica. Es decir, sin considerar los valores mexicanos que surjan de fases productivas anteriores a la final.

Por otra parte, es importante señalar que este punto permitiría darle más actualidad a las normas de origen de la ALADI. Esto es así porque la falta de precisión de dichas reglas no sería incompatible con una interpretación que permita funcionar de manera similar al caso Chile-México, dado que el texto mismo no hace ninguna alusión a este tema. Por último, otro elemento que podría mejorarse en materia de origen en la ALADI, es que al contrario de lo que ocurre, la acumulación en todos los ACEs suscritos en el marco jurídico de la ALADI llegue a incluir no sólo los valores producidos en los países que constituyen el propio ACE, sino también el valor de la producción realizada en cualquiera de los restantes países que componen esta entidad regional de integración.

c) Bienes y materiales fungibles.⁶⁶ El texto del AIE Chile-México define que son fungibles las mercancías que son intercambiables para efectos comerciales, ya que sus propiedades son esencialmente idénticas, dado que no es posible diferenciarlas por la pura y simple observación visual. Como este concepto es muy abstracto, es importante dar un ejemplo sencillo pero importante por su claridad. Esto ocurre con productos como el café, que siendo de una misma especie, son almacenados en un mismo lugar físico, independientemente de su procedencia, porque un sistema de almacenamiento centralizado resulta más rentable por la vía de las economías a escala que proporciona. Luego, si un país exporta debe cumplir con la norma de origen para acogerse a la preferencia arancelaria, pero en este caso, como la mercancía está mezclada o combinada con otras que no cumplen con dichas reglas, no se debe comercializar una cantidad superior a aquella que es verdaderamente originaria. Entonces, este AIE contempla esta posibilidad de almacenamiento, pero determinando el procedimiento que se tiene que cumplir para garantizar el cumplimiento de la regla correspondiente de nacionalidad.

En efecto, para establecer si un bien de este tipo es o no originario cuando en su producción se utilizan materiales fungibles, se especifica que debe utilizarse un método contable especial de control de inventario, el cual debe ser aplicable de manera consistente a través de todo el ejercicio o período fiscal. El procedimiento a seguir es el mismo cuando se trata directamente de la exportación de un bien final fungible. Como se verá más adelante, existen instrumentos operacionales que permiten que el sistema de inventario utilizado sea fiscalizado por el país o por un empresario importador, como también por el lado de la exportación.

De lo anteriormente mencionado se derivan cuatro comentarios. El primero es que el AIE Chile-México es el más avanzado en el sentido de su adecuación a las condiciones propias de la actual economía internacional, si se toman como referencia todos los restantes ACEs suscritos en el marco jurídico de la ALADI. El segundo dice relación con la necesidad de que, a mayor especificidad por productos de las normas de origen, parece necesaria la planificación de una

⁶⁵ Según afirmaciones de los propios negociadores mexicanos, este punto no lograron materializarlo en acuerdo con la UE, porque ésta fue renuente a ello.

⁶⁶ Es importante señalar, aunque no detalladamente para no alargar más de lo necesario este documento, que también son interesantes los criterios que se aplican a un producto final de carácter líquido, constituido por mezclas o combinaciones de insumos o materiales intermedios.

gestión de difusión de carácter nacional que abarque a todas las regiones de un país, que sea desarrollada por parte del aparato del estado y enfocada al sector privado, para que éste conozca y pueda manejar todas las posibilidades y los recursos normativos existentes.⁶⁷ El tercero tiene que ver con que parece equívoca la idea de que una normativa de origen completa y precisa no pueda ser, simultáneamente simple y clara en su especificación. En todo caso, reglas de este tipo requieren necesariamente de un sistema administrativo más sofisticado y con un alto nivel de eficiencia para su buen funcionamiento.

El cuarto comentario, que se deriva del anterior, radica en que es recomendable poner atención a los aspectos relacionados con la operacionalización de las normas de origen de un AIE, ya que si ésta no tiene mecanismos expeditos, la precisión de la exigencia puede no sólo constituir letra muerta, sino ser un elemento complicador del intercambio recíproco de bienes. Este comentario conecta directamente con el capítulo que viene a continuación, a la vez que destaca y enfatiza la fundamental importancia de mirar de manera sistémica el tema de las normas de origen, incluyendo, por lo tanto, el punto de vista de la facilitación del comercio.

⁶⁷ Según lo que pudo constatar el autor de este documentos mediante las entrevistas personales que realizó en Chile y en México, al parecer este asunto funciona de mejor manera en el segundo que en el primero de los dos países mencionados. Tal vez la explicación de esto radica en que, por una parte, el número de acuerdos que México ha suscrito hasta ahora, que sólo alcanza el número de once, es, como ya fue consignado, bastante menor que el total de acuerdos firmados por Chile, que es cercano a los quince. Por otra parte, al parecer, México dispone de mayores recursos fiscales para realizar esta actividad en todo su territorio nacional, lo que le permite promocionar, más detallada y descentralizadamente al sector privado, las potencialidades de cada uno de los AIEs que el país ha suscrito.

IV. Procedimientos relacionados con la aplicación de las normas de origen

Continuando con el enfoque selectivo de este estudio, en el presente capítulo se consideran sólo los siguientes dos aspectos de este ámbito temático. El primero se refiere a la emisión del certificado de origen, mientras que el segundo a los procedimientos aduaneros de fiscalización, de control y de verificación del origen, así como a las consecuencias jurídicas que se derivan de su incumplimiento. Por otra parte, ya se aclaró que será inevitable que parte del texto siguiente se traslapase con algunos. Esta explicación también es válida, y por las mismas razones ya enunciadas, entre las dos secciones que componen este capítulo, e incluso entre las diferentes partes constituyentes de cada una de las secciones. Así, hay anticipaciones relacionadas con reiteraciones temáticas posteriores que las complementan. Además, en este capítulo se debió recurrir a digresiones, sobre ámbitos importantes a destacar, que no son necesariamente breves. Esta opción surgió para impedir que la mayor amplitud temática implicara un hilo conductor más complejo.

A. La emisión del certificado de origen

Como ya se mencionó, para acceder a las condiciones arancelarias preferenciales de cualquier AIE, el país exportador debe

efectuar una declaración en un certificado de origen, especialmente diseñado para ello, donde quede constancia de que el bien cumple con las condiciones exigidas para calificar como originario, de acuerdo con las condiciones determinadas para ello según la normativa de origen correspondiente. En relación con este punto, cabe comenzar explicando en detalle las diferencias que existen en materia de procedimientos para la emisión de este documento entre las tres familias de normas de origen consideradas en este estudio.

Entre otras razones, este asunto es importante porque tales diferencias no sólo determinan procedimientos distintos, sino también consecuencias distintas, a la hora de enfrentar conflictos jurídicos. Además, todavía no existe el mejor procedimiento a utilizar para emitir el certificado de origen para lograr una mayor facilitación del comercio, dado que aún existe discusión al respecto. Esta situación, como se verá después, se expresa en debates que están presentes en las negociaciones internacionales en las que actualmente participan los negociadores internacionales de los países de la ALADI, los cuales, al parecer, tienen dudas al respecto. Por su parte, cabe consignar que este asunto tampoco cuenta con respuestas claras por parte del sector privado. Esta afirmación es correcta, a lo menos si se consideran los gremios empresariales de Chile y de México. Esta sección contribuye a sistematizar los elementos principales del mencionado debate.

1. La familia de la Asociación Latinoamericana de Integración

En este caso los certificados deben ser emitidos por una sola autoridad pública que siempre es especificada en el mismo texto del AIE. Sin embargo, ésta puede delegar la realización de esta tarea a una asociación gremial nacional de productores o de exportadores del sector privados. Esto es lo que suele ocurrir fundamentalmente para las materias primas, los productos intermedios y los bienes manufacturados. Por otra parte, cuando se trata de mercancías más complejas, relacionadas, por ejemplo, con aspectos sanitarios o higiénicos, la autoridad pública está calificada para recurrir a una entidad técnicamente especializada al respecto, que puede ser pública o privada. Con todo, en los dos últimos eventos señalados, aparte de que el certificado de origen debe llenado y firmado por el organismo autorizado, siempre la institución pública debe revisarlo, ya que finalmente la responsabilidad es de ella. Es importante destacar que cada embarque requiere de un certificado de origen que sólo es válido para una única operación comercial.

Por lo tanto, 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. También deben dar cuenta, de manera oportuna, de las modificaciones pertinentes de modo que éstas que permitan una actualización permanente. Sin embargo, no siempre este compromiso se cumple, razón por la cual se generan problemas porque la firma oficialmente informada no coincide con la efectiva con la que llega el certificado de origen al país importador.

En tales condiciones, la autoridad del país importador rechaza el certificado de origen porque no se ajusta al debido proceso. Luego, debido a una negligencia pública, se produce una ineficiencia que se mantiene hasta que no es aclarada de manera oficial la situación. Así, se generan consecuencias económicas innecesarias y demoras inesperadas para el importador, que no son de su responsabilidad. El mismo inconveniente se produce cuando, sin que medie ineficiencia pública, el certificado de origen, ante la ausencia por enfermedad o vacaciones de la persona autorizada de una entidad pública o privada, es firmado por otro funcionario, que aunque sea de la misma entidad, no está calificado para realizar esa acción, por lo que su nombre ni siquiera tendría que aparecer si tuviera que hacerse una eventual actualización de firmas autorizadas para informar de los cambios correspondientes. Este asunto, si bien es un tema que en cierto sentido puede ser

considerado de forma,⁶⁸ constituye un importante complicador del comercio recíproco de bienes para los países que participan de ACEs de la ALADI, especialmente para los importadores, pero también para los sectores públicos involucrados que deben realizar gestiones aclaratorias.

Por otra parte, el procedimiento normal para aclarar estos problemas formales toma un tiempo que no es menor, porque el exportador, mediante su agente de aduanas, debe gestionar nuevamente la emisión del certificado de origen en el organismo competente de su país. Además, la solicitud de un certificado de origen, que por lo demás debe ser pagado por el exportador,⁶⁹ en algunos países a veces se encuentra con tramitaciones administrativas excesivas. Distinto es el caso de Chile, donde la entidad certificadora privada más importante, que llega a cubrir más de 90% de las exportaciones de bienes a los países de la ALADI, es la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA). Este organismo ha dado pasos importantes en el sentido de agilizar el proceso, que ya es completamente computacional. Con todo, como la firma electrónica todavía no es válida en todos los países de la ALADI, de todas formas, al tener ésta que ser manuscrita, ello impide que el documento pueda ser despachado más eficientemente desde la SOFOFA, por lo que documento tiene que ser retirado mediante el desplazamiento físico de una persona. Esta situación podría verse facilitada si el tema de la firma electrónica avanzara más rápidamente en el seno de la ALADI, incluyendo los certificados de origen.

Otro aspecto a destacar, también relacionado con la SOFOFA, tiene que ver con que este organismo actúa con bastante seriedad y eficiencia profesional, de manera que a los productores les exige, a través de sus respectivos agentes de aduanas, antecedentes que considera importantes para verificar si efectivamente el producto cumple o no con la norma de origen respectiva. Esto ha sido cuestionado por parte de algunos exportadores de Chile, cuando en realidad debería ocurrir exactamente lo contrario, es decir, que los mismos se muestren a favor de que se garantice una imagen país óptima al nivel internacional. Es indudable que este hecho, de carácter estratégico, constituye una economía externa que genera importantes beneficios nacionales a un país, tanto privados como sociales, en el corto, mediano y largo plazo.

Pero tampoco puede dejar de considerarse en perspectiva la crítica que efectúan algunos personeros del sector privado chileno con respecto a lo que estiman como excesivo celo de la SOFOFA en esta materia, ya que es verdad que los estándares de exigencia de este organismo son altos con respecto al cumplimiento de las normas de origen, si ellos son comparados con los que aplican ciertas entidades certificadoras de algunos de los otros países miembros de la ALADI. Indudablemente que esto es injusto para los exportadores chilenos, pero principalmente para los importadores, los que en definitiva sufren la consecuencia de enfrentar un riesgo apreciable en el sentido de tener que asumir el pago de los derechos aduaneros correspondientes, lo que ocurre si hay una duda de origen por parte de la autoridad aduanera de su país. Ahora bien, si existe certeza de la autoridad importadora pública de que un certificado de origen está mal emitido en términos de

⁶⁸ Al respecto, es conveniente consignar que existen varias otras fuentes que también son responsables de causar problemas a los certificados de origen, que son complicadores del comercio para los exportadores que pretenden acceder a las preferencias arancelarias establecidas en un particular AIE. Únicamente interesa mencionar los cuatro más importantes de ellos, los que no son examinados en este estudio ya que cada uno constituye un tema por sí mismo. En términos generales, estos problemas afectan, en mayor o menor medida, a las tres familias de normas de origen mencionadas. Los cuatro problemas a destacar se generan cuando la mercancía pasa en tránsito por un tercer país; con los criterios utilizados para la valoración aduanera de los productos comercializados; con la glosa que describe al producto, es decir, la designación precisa en palabras de la respectiva mercancía; y con la clasificación de bienes utilizada y su correspondiente actualización. Cabe destacar que en todos los AIE establecidos las preferencias arancelarias se negocian de acuerdo con una nomenclatura determinada. Luego, cuando esta nomenclatura tiene que ser actualizada, no siempre este proceso es realizado simultáneamente por todos los países socios de un AIE. Este desfase puede llegar a generar conflictos de envergadura. Esto último ha ocurrido y ocurre particularmente en la ALADI, ya que en sus AIEs se utiliza más de una nomenclatura arancelaria, cada una de las cuales normalmente no es actualizada de manera simultánea por los países socios cuando corresponde.

⁶⁹ Con un costo de alrededor de 10 dólares por operación, 2% del cual es para fiscalización del sector público.

fondo o de forma por el país exportador, como se dijo, esto puede acarrear consecuencias jurídicas a las autoridades públicas de ambos países.

Con todo, huelga señalar que una solución eficiente y juiciosa de este asunto pasa más bien porque la ALADI se encargue de tomar las medidas institucionales necesarias para elevar y uniformar los estándares de exigencia que deberían ser cumplidos por todas las entidades certificadoras autorizadas nacionales, de manera que los criterios utilizados sean equivalentes entre sus miembros, pero hacia arriba. Además, con ello se mejoraría la imagen económica del conjunto de la región ante el resto del mundo, con todos los beneficios que ese proceso desencadenaría, los cuales, por lo demás, también serían ventajosos de manera individual para mejorar la visión que existe en el exterior con respecto a cada uno de los países miembros de la ALADI.

2. La familia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte

Este sistema tiene una diferencia radical con el utilizado en la ALADI. En efecto, la filosofía que aquí está presente consiste en minimizar la participación del sector público y en maximizar la del sector privado, quien, en principio, cuentan con toda la confianza de la autoridad fiscal para estos efectos. Así, rige el método de la auto certificación, que está basado en que la emisión del certificado de origen es hecha directamente por el exportador o por los productores que envían la exportación hacia el país socio del AIE. En este proceso la autoridad pública del país exportador no participa ni es responsable de la forma o de la veracidad de la información contenida en los respectivos certificados de origen. En este sentido, el presente sistema es más eficiente que el de la ALADI, porque es más expedito.

Esto es así en general, pero en especial porque un mismo certificado de origen de la familia del TLCAN tiene una validez de un año para operaciones semejantes. Este beneficio, al igual que en las normas de origen de la familia ALADI, tampoco está presente en los AIEs suscritos por algunos de los países de esta entidad con la UE. Esta es una ventaja incuestionable que reduce de manera significativa los costos de transacción que deben enfrentar los agentes privados en sus operaciones de comercio exterior, facilitando el comercio recíproco de los bienes sujetos a las preferencias arancelarias determinadas específicamente en cada uno de los AIEs que desde el punto de vista del origen siguen la matriz de la familia TLCAN.

A lo anterior se agrega un elemento positivo bastante importante que consiste en que, cuando existen dudas de origen o comprobación de fraude, la responsabilidad no es de los países signatarios del AIE, pero sí de los particulares. Esto, hace que el problema no sea de derecho público, como en el caso de la ALADI, sino de derecho privado, ya que son los empresarios los que deben enfrentar todas las consecuencias. Es importante destacar que desde un punto de vista jurídico, por varias razones, es preferible que exista una controversia entre particulares que entre gobiernos, siendo la principal de ellas el hecho de que no se generan fricciones innecesarias que puedan ocasionar costos políticos evitables entre las autoridades gubernamentales de los países que participan del AIE. En resumen, si se comprueba que no se cumplen los requisitos de origen, los costos económicos siempre son pagados por el importador, para quien no hay responsabilidad jurídica, a no ser que se compruebe que él participó de la acción fraudulenta en complicidad con el exportador. Por otra parte, en caso de adulteración o de delito, siempre el responsable jurídico es quien emitió el certificado de origen, es decir, el exportador.

Al respecto, el texto de la norma de origen de la familia TLCAN es claro en señalar que en tales casos, tanto el importador como el exportador deben ser enjuiciados de acuerdo con las disposiciones legales de cada una de las jurisdicciones nacionales de los países involucrados. Cabe agregar que en todos los países que han suscrito este tipo de AIE existe la figura jurídica para castigar al importador. Sin embargo, ello no es siempre así cuando se trata de procesar al exportador. De hecho, si bien Chile suscribió hace ya varios años el AIE con Canadá, todavía no se

aprueba la legislación nacional correspondiente para sancionar al exportador que incurre en este tipo de delito. En consecuencia, dado que todavía en la legislación chilena no existe la figura jurídica para castigar al exportador cuando se comprueba el delito de fraude en materia de origen, este país genera una asimetría en este aspecto, ya que tanto en Canadá, como en México y en los Estados Unidos de América, existe la legislación correspondiente.⁷⁰

Otro elemento positivo en materia de origen de los AIEs suscritos en el marco de la familia del TLCAN, es que, si bien, al igual que lo que ocurre con la familia de la ALADI, también cuenta con una comisión administradora específica del mismo AIE, se diferencia de ella en el sentido de que además existen varios comités especiales, uno de los cuales se aboca en particular al comercio de bienes. A su vez, este último se compone de cuatro subcomités, de los cuales cabe destacar dos, que se refieren, de manera específica y separadamente, a los asuntos aduaneros y a las normas de origen, que tienen objetivos definidos y se reúnen con una frecuencia periódica, o cuando, a sugerencia de algún socio, resulta necesario proceder a la revisión de problemas puntuales surgidos, o a misma la norma para su perfeccionamiento.

La existencia de estos órganos es de una gran importancia desde el punto de vista de la facilitación del comercio. En efecto, es bastante más beneficioso intentar resolver los conflictos apenas ellos se generan, así como detectar los problemas con prontitud para arribar a soluciones anticipadas. Por su parte, en los AIEs suscritos por miembros de la ALADI con la UE existe una instancia administrativa formalmente parecida a la del TLCAN, pero que, como se verá más adelante, tiene asignados objetivos que en materia de fondo son muy distintos. En la UE, este órgano especializado es denominado Comité Especial de Cooperación Aduanera y Normas de Origen.

En cualquier caso, no obstante los mencionados elementos positivos que en materia de origen tiene la familia del TLCAN, ésta también posee algunos problemas específicos, los cuales son destacados a continuación. Estas desventajas se derivan principalmente de que en los hechos la declaración de origen puede ser fácilmente ajustada o adulterada de manera fraudulenta por los propios productores o exportadores, con el objeto de que sus mercancías lleguen a cumplir los requerimientos de nacionalidad, para que, por lo tanto, puedan ser colocadas en el país de destino con las preferencias arancelarias correspondientemente negociadas. En este aspecto existen dos sistemas de control posibles que por su forma y fondo son básicamente distintos. El primero es de carácter privado, mientras que el segundo lo realiza el sector público. Dichos controles pueden ser realizados en cada una de las economías involucradas en el AIE.

Con respecto al primero de ellos cabe hacer un comentario vital. Este radica en que el control que puede realizar el sector privado es la forma implícitamente propiciada por la propia filosofía del sistema de origen de la familia del TLCAN. En efecto, en la medida en que ésta delega de manera directa la responsabilidad de la fiscalización a la iniciativa individual, tiene confianza en que el interés de los agentes económicos privados sea el mecanismo más importante y eficiente de control en este ámbito. A su vez esta forma de control puede ser efectuada de dos maneras distintas. La primera mediante la duda que exprese un productor-exportador que se vea afectado, dado que maneja una información que le permite presumir o saber que uno de sus competidores internos realiza una operación de exportación que se acoge a la preferencia arancelaria en el país socio, sin que necesariamente el producto en cuestión esté cumpliendo con los requisitos de origen exigidos. La segunda forma de control devendría de la desconfianza de productores-importadores del país que efectúa la importación, que son económicamente competidores del que realiza la operación

⁷⁰ Este proyecto de ley chileno, que se creó después de que Chile suscribió el AIE con Canadá, aún permanece en trámite legislativo para su correspondiente aprobación, en conjunto con otros proyectos de ley que se derivan de compromisos adquiridos por Chile a partir de algunos de los acuerdos alcanzados en la Ronda Uruguay. En este estatus está, por ejemplo, la aprobación del Código de Valoración Aduanera de la OMC.

comercial, que dudarían del cumplimiento de la norma de origen por parte del producto introducido con preferencia arancelaria en el mercado interno. La expresión de la desconfianza tendría como base la presunción de la existencia de un acto de competencia desleal.

Sin embargo, lo anterior hace necesario formular aquí un comentario de carácter mayor. En efecto, todo lo expresado en el párrafo precedente asume los discutibles supuestos de que la transparencia tanto del mercado exportador como del importador es total, así como que la información correspondiente fluye de manera completa y oportuna entre los agentes económicos. Asimismo, se parte de la base de que los importadores de un país confían plenamente en los agentes exportadores del socio comercial, ya que en caso contrario, si se demuestra la existencia de fraude por parte de este último, se verían obligados a pagar por sus importaciones un precio no preferencial, lo cual no les sería necesariamente rentable desde un punto de vista económico, ya que su costo verdadero, al ser superior al valor esperado de acuerdo con las ventajas arancelarias correspondientes, podría llevarlos a perder competitividad en su mercado interno. Por otra parte, el sistema tampoco es tan equitativo como parece, ya que implícitamente considera que un agente económico afectado, de tamaño pequeño o mediano tendrá todas las condiciones necesarias, de información, de tiempo y financieras, para detectar y expresar su acusación mediante el debido proceso, cuestión que, en muchos casos, podría ser francamente discutible, dada la condición de su tamaño.

La segunda forma de control se refiere a la fiscalización pública en materia de normas de origen, temática sobre la cual parece conveniente anticipar aquí algunos aspectos que en la siguiente sección será abordado de una manera más completa. Se trata de cuestiones que, por sus consecuencias, tienen una mayor envergadura para los países económicamente menos desarrollados. En efecto, dado que el énfasis del control del sistema tiene que ver con el sector privado, esto puede hacer que la motivación fiscalizadora del sector público para esta familia de normas origen sea menor que la que existe para aquellas familias en las que el papel del sector público del socio importador está definido como vital en tanto entidad fiscalizadora. Esta es una realidad particularmente aplicable a los países que no cuentan con los recursos humanos, económicos y electrónicos, que les permitan realizar una labor fiscalizadora de buena calidad.

Además, como la fiscalización pública que ejercen las aduanas es siempre selectiva, incluso en materia de origen, por más eficiente que sea este control, nunca podrá garantizar que en todos los casos se logre la identificación de la existencia de fraude aduanero. Por lo tanto, del hecho de que en el AIE Chile-México se hayan producido muy pocos conflictos en este sentido hasta ahora, se puede inferir que tanto que el sistema ha funcionado correctamente como que él mismo no ha permitido detectar los problemas que se han generado en este plano. Este punto tiene una consecuencia importante para el conjunto de la sociedad del país importador, ya que si un delito aduanero de origen no es descubierto, las importaciones realizadas no pagan los derechos correspondientes, por lo cual la recaudación de los ingresos fiscales es menor, lo que implica un costo social para el conjunto del país.

En consecuencia, la familia de origen del TLCAN requiere, especialmente para los países en desarrollo que participen de este tipo de AIE, que estos fortalezcan su sistema de fiscalización aduanera, mejorando su eficiencia. Sin embargo, para que esto sea logrado, parece vital crear las capacidades administrativas y técnicas necesarias, las cuales pasan, fundamentalmente, por la posibilidad de contar con la existencia de los recursos financieros suficientes como para que, por un lado, se pueda facilitar la capacitación laboral de un número adecuado de fiscalizadores

altamente especializados, simultáneamente con la introducción de los sistemas electrónicos más avanzados, que permitan maximizar el acierto del control computacional automático.

3. La familia de la Unión Europea

En materia de procedimientos administrativos para la emisión de certificados de origen, esta familia se parece más a la de la ALADI que a la del TLCAN. Así, no existe la auto certificación porque se enfatiza la necesidad de que participen entidades públicas en el proceso. En efecto, si bien los certificados de origen en la práctica son llenados por los exportadores, tienen que ser en definitiva visados por una entidad pública, que para todos los efectos de fondo es la institución responsable del hecho. Sin embargo, no existen entidades privadas autorizadas para realizar esta tarea como ocurre en la ALADI. Con todo, en relación con este punto, durante la negociación correspondiente, los chilenos plantearon que su sector público no tenía la capacidad económica necesaria ni la dotación de personal lo suficientemente capacitado como para que toda esta actividad quedara exclusivamente en manos del fisco. Finalmente lograron que la UE aceptara que pudieran ser subcontratadas, mediante licitación, empresas privadas para llenar el certificado de origen, pero a condición de que éstas sean permanentemente fiscalizadas por la entidad pública, la cual, por lo demás, siempre tendrá que asumir la responsabilidad que se derive del acto. Este es el primer AIE sostenido con la UE en el cual Chile logra esta flexibilidad.

Por otra parte, en la familia de la UE cada vez que la autoridad del país importador detecta algún problema con respecto a la forma o al llenado del certificado de origen, la responsabilidad recae en el importador, quien tiene un plazo de 30 días para conseguir uno nuevo, que debe solicitarle directamente al exportador del producto. Es interesante mencionar que cuando esto ha ocurrido en México, los importadores de este país, para acogerse a las preferencias arancelarias correspondientes, han enfrentado innumerables problemas para conseguir un nuevo certificado de origen por parte del exportador de la UE. Normalmente estos últimos no lo envían o lo hacen fuera del plazo previsto, ante lo cual las autoridades aduaneras de México le exigen al importador correspondiente el pago de los derechos arancelarios totales. Es importante consignar que este problema también tiene implicancias estratégicas importantes. En efecto, no sólo complica al importador en el momento de realizar una operación específica, sino que además le introduce gratuitamente una incertidumbre con respecto a la suerte que tendrán en el futuro sus compras provenientes de países europeos.

Según los mexicanos entrevistados, tanto del sector público como del ámbito privado, la razón que explicaría la reticencia que muestran ciertos exportadores europeos para corregir o enviar un nuevo certificado de origen tiene que ver con que, estos últimos, consideran que dicho trámite adicional les genera costos económicos y de tiempo, en los que no están dispuestos a incurrir porque se verían afectadas las utilidades que se derivarían de la correspondiente operación de exportación. Un argumento que es utilizado en el mismo sentido por parte de algunos de los exportadores europeos consiste en que desde su punto de vista el mercado mexicano no es lo suficientemente significativo.

Con respecto a este argumento cabe preguntarse qué va a pasar con el funcionamiento del AIE Chile-UE, dado que la dimensión económica del mercado chileno es muy inferior a la del mexicano. Se sugiere corregir esta asimetría que va en desmedro de los países de menor importancia económica, revisando y modificando el texto de ambos AIEs, mediante la inclusión de una cláusula que sea lo bastante clara en el sentido que, en cualquier caso, obligue al exportador a llenar de manera correcta el certificado de origen. Táctica y estratégicamente, esto facilitaría el comercio recíproco preferencial, otorgándole mayor estabilidad a los importadores. Si bien después se vuelve sobre el tema de la renegociación de un AIE, por ahora véase el Recuadro 2.

ALGUNAS CONSIDERACIONES REFERIDAS A LA RENEGOCIACIÓN DE UN ACUERDO DE COMERCIO PREFERENCIAL

Luego de firmado un AIE, un proceso de renegociación genera importantes costos económicos y de tiempo que vale la pena considerar con anticipación. Esto ocurre no solo como consecuencia de la discusión de los nuevos contenidos a incluir, hasta llegar a establecer el debido consenso, sino también del cumplimiento de una cierta secuencia de formalidades que tienen que ser llevadas a cabo. Además, por razones obvias los costos mencionados están en relación directa con el número de países participantes del AIE, como con la complejidad de los temas a renegociar y la cantidad de formalidades que deben ser más insignificantes que sea el contenido específico a completar o redefinir después de ser cumplidas.

También suele ocurrir que aspectos que a simple vista parecen insignificantes o poco trascendentes, en la realidad pueden llegar a tener una importancia insospechada. En efecto, muchas veces se trata, más que de asuntos marginales, de procesos administrativos o de procedimientos de vital importancia para el eficiente funcionamiento operativo del conjunto del AIE. Por otra parte, es evidente que un AIE es un fenómeno esencialmente inacabado y perfectible, por lo que debe estar sujeto a futuras y permanentes modificaciones para su mejor adecuación al cambiante entorno en el que está circunscrito. En este caso, es decir, cuando se trata de ámbitos temáticos u operacionales imprevisibles al momento de la negociación, porque van surgiendo con el tiempo, deben ser rectificadas cuando son detectadas, por lo cual pasa a tener sentido enfrentar los costos que emergen de la necesaria renegociación de un aspecto puntual o de todo un AIE.

Sin embargo, la experiencia indica que esto normalmente no es así. En efecto, lo que suele ocurrir es que durante el proceso negociador inicial se subvalúa la importancia de ciertos aspectos, habiendo conciencia de ello por parte de los negociadores, o bien los mismos no llegan a pensar que el verdadero significado de algún ámbito temático del texto del AIE podría implicar un cuello de botella innecesario. Muchas veces esto se debe a que los negociadores, debido a presiones políticas para que un AIE sea firmado rápidamente, no tienen el tiempo ni la posibilidad de abarcar todos los detalles del mismo con la máxima cautela requerida, con el objetivo de facilitar el futuro comercio recíproco.

En tales casos, podría ser más beneficioso enfrentar las dificultades derivadas de negociar un buen AIE., pensado estratégicamente en relación con cada uno de sus detalles, aunque el proceso tarde más, que hacer después revisiones que pudieron haber sido previstas y evitadas antes de la firma del AIE, que solventar los costos asociados a una renegociación, especialmente cuando se trata de un AIE en el que participan muchos países. Con todo, si un AIE debe ser firmado prontamente por razones políticas, sin dar el tiempo adecuado para su revisión exhaustiva por parte de los negociadores y del sector privado de las economías involucradas, sería recomendable que, a lo menos, sean previstos los gastos financieros en los que se incurriría posteriormente debido a renegociaciones inevitables.

Paralelamente, cuando el organismo gubernamental tiene dudas de fondo con respecto al origen de una mercancía, hace, de manera muy cautelosa, las preguntas pertinentes a la institución pública del país de donde procede la mercancía. Si esta última entidad, luego de un proceso de investigación, señala que se trata efectivamente de un producto originario, la respuesta es generalmente aceptada por la autoridad pública del país que solicitó la aclaración. Esto, que podría ser cuestionable, normalmente funciona así, porque la confianza es implícita entre las partes

oficiales correspondientes, que generalmente son las aduanas.⁷¹ Lo que resulta cuestionable es que no queda clara la profundidad de la investigación. Además, se considera que el organismo gubernamental que responde por la exportación, a la solicitud del país importador, está realizando una formalidad que es entendida casi como la concesión de un favor o un gesto diplomático de buena voluntad. Acabada la digresión, corresponde examinar lo que ocurre cuando el organismo gubernamental tiene dudas de fondo con respecto al origen de una mercancía. Aquí, lo usual es que se hagan, de manera muy cautelosa, las preguntas pertinentes a la institución pública del país de donde procede la mercancía. Si esta última entidad, luego de un proceso de investigación, señala que se trata efectivamente de un producto originario, la respuesta es generalmente aceptada por la autoridad pública del país que solicitó la aclaración. Esto, que podría ser cuestionable, normalmente funciona así, porque la confianza está explícita e implícitamente aceptada entre las partes oficiales correspondientes, que generalmente son las aduanas.⁷² Lo que resulta cuestionable es que en el fondo se considera que el organismo gubernamental del país exportador que responde, a la solicitud de la entidad pública del país importador, está realizando una formalidad que es entendida casi como la concesión de un favor o de un gesto diplomático de buena voluntad.

De hecho, el tema de la aplicación de las normas de origen en los textos de los AIEs suscritos por los miembros de la ALADI con la UE, está titulado como cooperación administrativa. Más todavía, en este texto se llega incluso a expresar la idea de una asistencia mutua. En cambio, en la familia del TLCAN, la denominación es procedimientos aduaneros, temáticas que en ambos casos son complementadas después en partes posteriores del texto que son especialmente referidas a la administración de tales procedimientos. Paralelamente, en la familia ALADI, aunque los procedimientos correspondientes no figuran por separado de la propia normativa de origen, sino que están en su parte final, implícitamente su operacionalización más bien puede considerarse que cabe dentro del concepto de la administración y no de la cooperación o asistencia mutua.

El punto anterior no habla muy bien de la preocupación y del interés de la ALADI por el tema de la facilitación del comercio en materia de reglas de origen, ni tampoco de la mayoría de sus países miembros, ya que prácticamente todos sus ACEs replican de la normativa de esta entidad el hecho de que los procedimientos operacionales no consten de un acápite especial y diferenciado del texto que corresponde a las normas mismas. Esto denota que todavía existe una cierta dificultad, que no es sólo formal sino también de fondo, para identificar las diferencias analíticas que hay entre las normas y su aplicabilidad.

Por otra parte, es interesante destacar que el certificado de origen que se utiliza en la familia de la UE sólo tiene validez, y para una sola operación, si viene en un papel de un determinado color y con una calidad precisamente identificada.⁷³ Esto es así porque se procura que dicho documento no pueda ser adulterado. Con todo, este hecho tiene algunos inconvenientes para el comercio, que se derivan fundamentalmente de que son mínimas las posibilidades de que este formato permita la utilización de la firma electrónica, así como de no siempre el certificado adecuado está disponible para ser comprado. Esto a veces se resuelve utilizando certificados de forma similar, pero que son de un color diferente al establecido en el propio AIE. Esta situación ha ocurrido mucho con importaciones mexicanas de bienes procedentes de la UE, lo que ha generado demoras y costoseconómicos innecesarios que deben enfrentar los importadores, varios de los cuales, ante la no-resolución del asunto, han tenido que llegar a pagar los correspondientes derechos de importación.

⁷¹ Excepto en el caso de Chile, donde la UE aceptó que esta responsabilidad sea asumida por el Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante su Dirección de Asuntos Económicos.

⁷² Excepto en el caso de Chile, donde la UE aceptó que esta responsabilidad sea asumida por el Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante su Dirección de Asuntos Económicos.

⁷³ Este certificado de origen es de un formato similar al que se ha utilizado tradicionalmente en los países de la ALADI para acceder al mercado europeo mediante el SGP, aunque sus colores son diferentes.

Por último, para finalizar esta sección, cabe hacer tres alcances con referencia a ciertos aspectos relevantes que en rigor están fuera de las tres familias de normas de origen recientemente explicadas, si bien se mantienen en el mismo marco temático, ya que todos tienen que ver con la emisión de certificados de origen de AIEs existentes o en negociación y en los que están involucrados países miembros de la ALADI. El primer alcance se refiere a los AIEs suscritos por Chile por separado con el Mercosur y con Perú. Aunque el AIE Chile-Canadá fue suscrito en el medio de los anteriores y que los dos primeros están principalmente basados en las normas de origen de la ALADI, cada uno de ellos incorpora un contenido adicional que surge del TLCAN. En efecto, los exportadores, al solicitar el certificado de origen al organismo especializado autorizado por la entidad pública correspondiente, deben presentar una declaración jurada con los antecedentes que permitan respaldar que la mercancía cumple con los requisitos de origen exigidos por el respectivo AIE. Esto implica que también se hace responsable al productor directo o al exportador de la mercancía exportada, con respecto a la veracidad del origen de los bienes comercializados, lo que por otra parte podría interpretarse que se estaría entendiendo que el criterio de la ALADI en relación con esta materia no es lo suficientemente completo.

El segundo alcance tiene que ver con el AIE Chile-República de Corea, el cual es el primer ejemplo de un sistema mixto en materia de emisión de certificados de origen. En efecto, los productos que son exportados desde Chile a Corea son auto certificados, mientras que los que van en sentido contrario son emitidos por una entidad pública del país asiático. Esta solución dejó conformes a ambas partes, ya que tanto el gobierno como los importadores de Corea confían en los exportadores chilenos. Por su parte, el procedimiento también dejó satisfechos a ciertos importadores de Chile, quienes preferían la responsabilidad de una autoridad pública en la emisión de los certificados de origen de las exportaciones de Corea. Este sistema pareció funcional tanto al gobierno como a los exportadores de Corea. Al primero porque le permite controlar mejor la calidad de la imagen país. A los segundos, porque les evita la realización de los procedimientos operacionales que les implican un desgaste en términos de sistematizar información, de tiempo y de dinero. Además, las facilidades que les brinda el gobierno de Corea del Sur a sus exportadores a Chile en el marco preferencial del AIE son reconocidas por ellos como un factor simplificador de sus operaciones.

El tercer alcance apunta hacia la discusión actual que existe en la negociación para constituir el ALCA, acotando la observación a cuáles son los elementos centrales del debate, así como de la forma mediante la que esto está siendo llevado a cabo. En tal sentido, un problema principal, aparte de aquellos derivados directamente de los requisitos de las normas de origen, tiene que ver con sus procedimientos operacionales, ámbito en el cual se tendrá que dilucidar quién será en definitiva el que emitirá los certificados de origen. En efecto, según el último borrador del texto del ALCA disponible (ALCA, 2002), el capítulo referido a las normas de origen está, pese a algunos resultados intermedios y puntuales relevantes,⁷⁴ todavía muy inmaduro y se requieren importantes avances en la negociación para alcanzar un consenso. Lo mismo ocurre con el capítulo referido a los procedimientos aduaneros relacionados con su aplicabilidad, donde las posiciones de algunos países son todavía muy discrepantes. El asunto más conflictivo es la forma en que serán emitidos los certificados de origen. Por ejemplo, Canadá, Chile y México son partidarios de la auto certificación, mientras que tanto el Mercosur como la CAN insiste en usar sus propios sistemas. La mayor sorpresa proviene de la postura de los Estados Unidos de América, país que ha planteado una alternativa distinta a todas las existentes y novedosa, que plantea que el emisor del documento sea el importador.

⁷⁴ Un resultado a destacar es la reciente creación de un grupo especial que tiene por objetivo encargarse exclusivamente de las reglas de origen en el ALCA, lo que ocurrió en septiembre de 2002. Al respecto, se sugiere ver Cerro (2002).

La iniciativa propuesta por los Estados Unidos de América tiene un aspecto positivo y otro negativo. Lo positivo radica en que el que tiene que asumir la responsabilidad de enfrentar los costos económicos y jurídicos derivados de un certificado de origen mal emitido siempre es el propio importador, por lo cual él es el principal interesado. Este argumento residiría en que algunos importadores de ese país no tienen confianza suficiente como para aceptar la auto certificación proveniente de cada uno de los 34 países que constituirán el ALCA en el sentido contar con leyes que sancionen el fraude aduanero del exportador.⁷⁵ Lo negativo es que resulta muy difícil que el importador pueda llegar a obtener, desde su propio país, todos los antecedentes necesarios que le permitan verificar el cumplimiento de los requisitos de origen, los cuales en último término tienen que provenir del país exportador, ya sea del mismo productor o del agente económico directo encargado de la operación comercial.

Obviamente que este aspecto negativo no es un asunto de carácter menor, ya que, más allá de su parte positiva, este procedimiento podría llegar a constituir un complicador del comercio recíproco de bienes en el marco del ALCA e incluso un desincentivo a la realización de transacciones comerciales en el mismo AIE. Por último, cabe consignar que lo que está pasando en el ALCA en esta materia es representativo de lo que ocurre en la realidad en otros ámbitos de negociación, en el sentido de que todavía no está claro cuál es el mejor de los procedimientos existentes o si fuese preferible una combinación de diferentes criterios. Este asunto ameritaría hacer un esfuerzo intelectual adicional para aclarar las dudas que aún persisten.

B. Los procedimientos aduaneros de fiscalización de la norma de origen, los procesos de verificación y control de las mismas, así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento

1. La fiscalización aduanera en general y en materia de origen

La fiscalización aduanera fue históricamente la función principal de todas las aduanas del mundo, la cual era realizada fundamentalmente con el propósito de impedir los fraudes y el contrabando, para cautelar la obtención de la recaudación tributaria correspondiente a los derechos de importación o de exportación. Además, por esa vía, de manera indirecta, también contribuía a incrementar la recaudación fiscal derivada de los impuestos internos a los que también estaba afecto un producto cuando ingresaba a un territorio nacional. Si bien esta antigua responsabilidad todavía le corresponde a una aduana, su importancia se ha visto reducida con el tiempo. En efecto, cabe tener en consideración que la aduana es una institución que existe desde hace varios siglos, por lo cual para mantenerse vigente ha debido ir cambiando para adaptarse a la evolución que ha experimentado con el tiempo la dinámica de las transacciones internacionales de mercancías.

Al respecto, cabe destacar dos hechos cruciales. El primero se refiere a que hoy prácticamente no existen los derechos aduaneros a la exportación, teniendo en cuenta que los que todavía permanecen, aparte de ser una excepción, según acuerdos vinculantes que ya están vigentes en la OMC, deben ser eliminados dentro de poco. Asimismo, la importancia de la recaudación de las aduanas también se ha visto reducida por la significativa disminución que han experimentado al nivel mundial los aranceles nacionales aplicados a las importaciones, principalmente por los logros alcanzados en las últimas dos rondas de negociaciones comerciales multilaterales concluidas de la OMC. En efecto, luego de la ronda Tokio hubo una notable baja de los derechos arancelarios consolidados en esta institución, proceso que fue posteriormente reforzado por la ronda Uruguay.

⁷⁵ Los cuales, en términos legislativos, están mucho menos avanzados que Chile y, por supuesto, que México.

El segundo hecho a destacar consiste en que progresivamente se le ha ido agregando otra responsabilidad a las aduanas. Esta nueva responsabilidad, que en la actualidad tiene un carácter central, ha surgido ante la necesidad de hacer más eficiente el funcionamiento de esta entidad pública, con el objeto de facilitar los procedimientos administrativos aduaneros relacionados con las operaciones económicas externas, cuyo volumen ha crecido enormemente en las últimas décadas, en especial, como consecuencia de los procesos de liberación comercial aludidos en el párrafo anterior. Básicamente, el propósito de esta función pública consiste en reducir los costos de transacción de los bienes comercializados internacionalmente, haciendo más rápidas y expeditas tanto sus importaciones como sus exportaciones. Por lo demás, el proceso de globalización de la economía internacional está enfatizando la necesidad de que las aduanas faciliten la operacionalización de sus respectivos procesos. No debe olvidarse que el tema de la facilitación de los procedimientos aduaneros sería próximamente negociado en la OMC, de donde podrían surgir normas multilaterales vinculantes en este ámbito.

Por otra parte, es importante mencionar un factor que ha coadyuvado a que sea mayor la importancia otorgada a la facilitación del comercio desde el punto de vista de las aduanas: los relevantes avances tecnológicos logrados hasta ahora. En efecto, la introducción de procesos electrónicos de última generación en los procesos aduaneros y en las reformas aduaneras, ha permitido elevar la calidad del funcionamiento operacional de las aduanas, lo que de manera automática también ha implicado que la función fiscalizadora sea más eficiente, dado que ambas responsabilidades se retroalimentan. Esto se expresa, por ejemplo, en reducir el número de los fraudes y de los delitos aduaneros de los agentes económicos, la aplicación discrecional de las normativas correspondientes o la eventual corrupción de algunos de los funcionarios de esta entidad pública, la complejidad de las operaciones, y los trámites aduaneros que debe enfrentar el sector empresarial para realizar sus transacciones internacionales. En consecuencia, la incorporación de procesos técnico-administrativos aduaneros más modernos es funcional al logro de una fiscalización aduanera eficiente, cuyo resultado está directamente relacionado con el de todas las restantes funciones aduaneras, incluyendo, por cierto, las vinculadas a la facilitación del comercio.

La fiscalización aduanera es una actividad amplia que se aplica a cada una de las áreas que corresponden de acuerdo con las funciones que cumple la entidad aduanera, tanto en materia de exportaciones como de importaciones, siendo estas últimas, por el hecho de que se trata de los bienes que entran a un territorio nacional, las que son objeto de una mayor fiscalización. En términos generales, cabe consignar que uno de los asuntos principales que se fiscaliza en relación con las importaciones es la valoración de una mercancía, lo que se hace esencialmente para evitar las sobre o sub facturaciones, así como para detectar las posibles prácticas de comercio desleal. Otro de los ámbitos centrales de este tipo de fiscalización tiene que ver con el cumplimiento de los requisitos de origen de un producto importado, en especial si se pretende que éste, mediante la normativa de un AIE, acceda a un régimen arancelario preferencial.

Por otra parte, dado que no existen razones lo suficientemente importantes que ameriten la fiscalización de las exportaciones en materia de origen, por lo cual en la práctica éstas no son inspeccionadas, el tema a tratar a continuación es el de la fiscalización del origen en relación con las importaciones. Con respecto a este punto cabe señalar que existen distintas maneras de realizar esta fiscalización, las que son utilizadas de manera simultánea e independiente, aunque, como se explicará luego, no son necesariamente coincidentes en el tiempo y cada una de ellas es importante en sí misma. Las más relevantes son cuatro, tres de las cuales están basadas en la consideración de criterios aleatorios, mientras que la restante es una inspección no aleatorias y más simple, la cual tienen un carácter más bien rutinario. Estas formas se explican a continuación en un orden que no es jerárquico.

Una primera forma de fiscalización aduanera de origen, que no es aleatoria, es la denominada inspección física, también llamada aforo físico, que consiste en que, de manera rápida, es decir, sin la existencia de una duda o desconfianza particular, un agente aduanero revisa las mercancías de cada importación, con los documentos correspondientes a cada una de las operaciones comerciales en mano, gestión que se verifica al momento mismo del desembarque. Una segunda forma de fiscalización aduanera de origen, de carácter aleatorio, es iniciada antes de la llegada del producto a la frontera y se basa en un análisis computacional de riesgo, que se realiza mediante un programa alimentado previamente con información relevante disponible por la autoridad aduanera, teniendo, además, a la vista los documentos básicos asociados tanto con la importación específica como con los acumulados en el registro histórico que se tiene del importador. El resultado de este sistema podría indicar la necesidad de efectuar un aforo físico más exhaustivo al momento de la importación. En este caso, se trata de una fiscalización física parecida al sistema que se explicó en primer lugar, pero con la diferencia de que el aforo se efectúa de manera más detallada.

Una tercera forma, también aleatoria, tiene que ver con que a cada operación de importación, después de verificada la primera forma de fiscalización aduanera de rutina señalada, le corresponde, una luz roja o verde. Si ésta es roja, la inspección se realiza con un nivel de detalle similar al de la segunda forma de fiscalización descrita. A diferencia de las tres formas ya descritas, todas las cuales se realizan al momento de la importación, la cuarta inspección, de carácter aleatorio, tiene lugar después de que el producto salió de la zona aduanera. En términos generales, la autoridad pública dispone de tres años para efectuarla y se trata de una fiscalización o de un aforo documentario. Así, para efectos de una eventual investigación, se exige que la documentación sea guardada por cinco o seis años, de acuerdo con la legislación vigente en el país importador. El registro y archivo de estos datos es responsabilidad del agente aduanero encargado de la operación comercial o del propio importador, según sea el caso. Cabe consignar que lo aleatorio de este sistema es muy interesante y completo, ya que incorpora un conjunto importante de variables relevantes de distinto tipo, las que están integradas a un programa computacional bastante complejo.

Cabe hacer algunos comentarios generales con respecto a las formas de fiscalización de origen recién especificadas. Primero, la eficiencia que se logre mediante ellas requiere de recursos económicos que permitan contar con la tecnología adecuada para garantizar su efectividad, así como de funcionarios, ojalá profesionales especializados por sectores económicos. Sin embargo, esto no es fácil de lograr dado el escaso presupuesto que manejan las aduanas de los países de la región. Segundo, como se trata de una función pública, es discutible que la asignación de este financiamiento tenga que ser sometida al criterio costo-beneficio, lo que suele ocurrir. Incluso, a veces, cuando la duda persiste, se condiciona sobre la base del mismo criterio mencionado la continuación de la investigación, exigiéndose de manera previa que se trate de una operación comercial de cierta envergadura y que además tenga una alta probabilidad de fraude, o incluso, resultados positivos garantizados. En definitiva, en estos casos, existe una relación directamente proporcional entre la dificultad de fiscalizar origen y la magnitud del costo económico asociado a dicha fiscalización. Esto explica que algunos importadores, para evitar un control fiscal exhaustivo realicen varias importaciones menores en vez de llevar a cabo una sola operación comercial. Debido a su gran importancia, a este comentario se volverá más adelante.

El tercer comentario tiene sentido cuando en un mismo territorio nacional existen distintos puertos de entrada de las mercancías, dado que en un mismo país existen varias aduanas. Por lo tanto, si la norma de origen no es lo suficientemente precisa y se presta a interpretaciones, los criterios aplicados por funcionarios públicos pertenecientes a distintos puntos de entrada de los productos tienen la posibilidad de ser discrecionales y de aplicar criterios distintos entre sí, lo que puede implicar que la aplicación de la normativa francamente discriminatoria e incluso injusticia.

Cuarto, en términos generales, todas las formas de fiscalización mencionadas se utilizan por un país, con mayor o menor profundidad dependiendo de sus propias capacidades, tanto si se está aplicando una normativa o un criterio nacional en materia de requisitos de origen, como cuando se trata de una importación realizada sobre la base del esquema jurídico de un AIE, toda vez que se pretenda que los bienes se acojan a un régimen arancelario preferencial.

El quinto comentario consiste en consignar que existe una relación directa entre la dificultad de fiscalizar origen y el número de AIEs suscritos por un país.⁷⁶ Paralelamente, la relación es inversa entre el número de AIEs firmados por un país y la facilitación del comercio.⁷⁷ Un último comentario surge de constatar que aparte de las cuatro formas generales aludidas que utilizan las aduanas nacionales para fiscalizar el cumplimiento de los requisitos de origen de un producto importado, los AIEs definen procedimientos particulares, que son distintos y adicionales a los anteriores, para realizar este tipo de inspección, en algunos de los cuales, como se dijo antes, también puede participar el sector privado. A este tema se refiere la siguiente parte, denominada el control y la verificación del origen, que se acota a los AIEs examinados en este estudio.

2. El control y la verificación del origen en los acuerdos de integración económica estudiados, así como las consecuencias jurídicas que se derivan del incumplimiento de la norma

Si bien en cierta medida, aunque en términos generales y superficiales, algunos aspectos que forman parte del tema que aquí se desarrolla ya fueron mencionados, ahora cabe remarcar de una manera más sistemática y completa, los procedimientos para controlar y verificar el origen de una mercancía, así como las consecuencias jurídicas que se derivan del incumplimiento de la norma correspondiente, que rigen principalmente en cada una de las tres familias de normas de origen estudiadas.

a) *La familia de la ALADI.* Este sistema es bastante limitado en este ámbito temático. En efecto, la comprobación del origen de una mercancía consiste en que cuando un país participante de un AIE considera que un certificado de origen, previamente llenado por la entidad gremial autorizada y finalmente expedido por la repartición oficial correspondiente, no cumple con los requisitos de fondo establecidos de acuerdo con la respectiva normativa de origen, la autoridad del país importador lo comunicará al organismo público exportador, para que éste adopte las medidas que estime necesarias para dar solución a los problemas planteados. Por su parte, el procedimiento de la importación podrá seguir su propio curso, con los resguardos fiscales correspondientes.

El párrafo anterior, que constituye todo el contenido que existe en materia de comprobación de origen de esta familia, es lo suficientemente claro y definitivo en términos de dar cuenta de su carácter incompleto, precario y ambiguo, todo lo cual hace que sea posible realizar cualquier tipo de interpretación que pueda ser defendida como válida, generando conflictos que finalmente no necesariamente tienen una solución adecuada. En efecto, en la normativa de la ALADI no se establecen las formas precisas a seguir, no se detallan los contenidos de los procesos debidos, no se especifica ningún plazo, no se definen los criterios que deberían ser tomados en cuenta ni tampoco se indican instancias para enfrentar los conflictos que surjan en esta materia. Como se dijo antes, estas falencias han implicado que en cada uno de los ACEs suscritos en el marco jurídico de la ALADI

⁷⁶ De acuerdo a las entrevistas personales realizadas por el autor a algunos funcionarios públicos chilenos encargados de este tema, ésta sería una realidad indiscutiblemente presente en el caso de Chile. Esto puede ser ilustrado mediante el hecho de que en dicho país hasta ahora ya existen ocho tipos distintos de normativas y de formatos para certificar el origen de un producto.

⁷⁷ Esto fue ampliamente corroborado por el autor mediante las entrevistas personales que realizó directamente a diversos representantes del sector privado chileno, vinculados al comercio exterior.

los países participantes hayan tenido que hacer un esfuerzo importante para establecer los procedimientos necesarios para llenar el vacío dejado por estas importantes omisiones, lo cual, como ya se dijo, podría verse facilitado si se contara con una normativa general más lúcida en este sentido por parte de esta entidad.⁷⁸ Al final de este capítulo se dará un ejemplo que ilustra muy claramente esta situación.

b) *La familia del TLCAN*. En este sistema, si lo estima necesario, la autoridad importadora puede solicitar, a la parte exportadora correspondiente, información específica y detallada respecto al origen de un bien. Existen tres procedimientos no excluyentes definidos para operacionalizar este proceso. Uno, la realización y el envío de cuestionarios escritos dirigidos directamente a los productores o exportadores. Dos, efectuar visitas de verificación a un exportador o productor, con el propósito de examinar los registros y documentos que acrediten el cumplimiento de las reglas de origen, e inspeccionar las instalaciones que se utilicen en la producción del bien y, cuando corresponda, los lugares en los que se producen los materiales. Tres, aplicar otros procedimientos que se acuerden entre los socios.

El procedimiento más utilizado ha sido el primero y al tercero no ha sido necesario recurrir. Por lo tanto, la forma menos utilizada corresponde a las visitas de verificación. Esto podría ser explicado porque el sistema del cuestionario ha mostrado una eficiencia suficiente, de manera que prácticamente sólo ha sido necesario realizar visitas de manera puntual y extraordinaria. Sin embargo, esto no es necesariamente una afirmación satisfactoria. En efecto, es oportuno considerar que para efectuar una verificación directa se requiere seguir un procedimiento, por lo demás muy claro y bien explicado en relación con los plazos y con cada una de las acciones o trámites que tienen que llevarse a cabo, en el que la parte importadora, por conducto de su autoridad aduanera, está obligada a notificar por escrito su intención de operacionalizar una visita. A lo menos, la notificación debe ser enviada al exportador o productor y a la autoridad aduanera del país exportador. Por último, la autoridad aduanera debe obtener el consentimiento por escrito del exportador o del productor que sería visitado. Si esta autorización no se recibe en un plazo que es relativamente flexible dependiendo de las conversaciones entre las partes involucradas, las importaciones no quedan sujetas a las preferencias arancelarias establecidas en el AIE correspondiente, lo que afecta directamente al importador, quien tiene que pagar los derechos arancelarios no preferenciales.

En definitiva, la visita es realizada por funcionarios pertenecientes a la aduana del país importador. Con todo el exportador o productor visitado tiene derecho a designar a dos observadores para que sólo en esta calidad estén presentes durante la visita. Si la autoridad aduanera del país importador determina que no se cumplen los requisitos de origen, antes de aplicar su resolución, debe notificar por escrito tanto al importador del bien como a la persona que haya llenado y firmado el certificado de origen correspondiente. En materia legal, como se anticipó, se establece que cada socio comercial aplicará las sanciones penales, civiles o administrativas que se deriven de la infracción a su legislación nacional o de sus propios reglamentos. En última instancia, finalmente siempre se puede recurrir a resolver el conflicto a través de un órgano especializado. En tal caso, a elección de las partes involucradas, puede ser utilizada tanto la institucionalidad respectiva del mismo AIE como la de la OMC.

Los antecedentes recientemente planteados indican que una visita de verificación implica la participación de un equipo de funcionarios de la aduana del país importador, los que necesariamente tienen que ser altamente calificados no sólo en materia computacional, jurídica, de contabilidad y de auditoría, sino también al nivel económico, donde lo ideal es que se trate incluso de un experto en la producción del sector económico específico. Además, de acuerdo con la

⁷⁸ Cabe recordar que prácticamente cada uno de los actuales 55 ACEs ha creado un tribunal propio para resolver controversias. Sin duda, esto es más costoso económicamente que la existencia de uno solo que opere al nivel central.

experiencia acumulada hasta ahora, una visita de este tipo tiene una duración promedio cercana a los cuatro días hábiles. Por lo tanto, necesariamente la materialización de un proceso de estas características tiene un costo financiero de una magnitud apreciable, ya que incluye el pago de los pasajes aéreos y de los viáticos correspondientes a los días trabajados por cada funcionario fiscalizador. A esto se suma el costo alternativo de que los funcionarios que componen dicha delegación dejan de realizar el trabajo que normalmente llevan a cabo en la aduana o en la institución pública del país al cual pertenecen.

Lo anteriormente dicho se relaciona con un tema ya insinuado, que tiene que ver con que la visita de expertos como forma de verificación y de control del cumplimiento de origen en esta familia, donde existe la auto certificación en esta materia, constituye un procedimiento necesariamente oneroso desde una perspectiva económica. Luego, es posible que ésta sea la razón que explique que hasta ahora se haya utilizado poco esta forma de fiscalización y en muchas menos ocasiones que el sistema de los cuestionarios, cuyo costo es incomparablemente inferior. Por lo tanto, podría llegarse incluso a la conclusión de que tal vez los pocos problemas que se han detectado en materia de origen en esta familia, podrían ser consecuencia de las debilidades que tiene su propio sistema de fiscalización, dado que éste no provee las condiciones requeridas para detectar potenciales problemas de incumplimiento de la normativa.

Esta es una hipótesis aplicable al caso del AIE Chile-México, ya que en el primero de los países mencionados se tratan de evitar las visitas de este tipo, ya sea porque existen dificultades para financiarlas o determinadas condicionantes en relación a que la operación a fiscalizar sea de un valor económico apreciable, a lo que se suma la necesidad de una cierta garantía en el sentido que la visita permita identificar claramente el incumplimiento de la norma. En efecto, pese a los ingentes esfuerzos realizados para mejorar el presupuesto público en la aduana de Chile, todavía persisten algunas restricciones financieras en materia de fiscalización, que evidentemente afectan el número de visitas a realizar, particularmente cuando hay exigencias presupuestarias en relación con el desempeño y el resultado de la fiscalización sobre el origen.

Lo anterior implica que tenga que pensarse mucho si es rentable o no realizar una visita para fiscalizar el cumplimiento de esta normativa. Aunque con menor intensidad, esta situación es replicada en el caso de México. De esto surge una alerta importante que podría tener sentido en relación con el ALCA. En efecto, si los países en desarrollo tienen unas restricciones presupuestarias significativas que afectan o imposibilitan la realización de ciertos gastos aduaneros de envergadura, preocuparía que el sistema de fiscalización de visitas de verificación de origen de la familia del TLCAN pudiera llegar a ser, en último término, el aplicado en el ALCA, sin los ajustes o resguardos que se consideren necesarios para enfrentar la problemática que afectaría particularmente a estos países.

Por otra parte, en el caso de Chile hay una importante presión que no necesariamente facilita un sistema de fiscalización eficiente. De hecho, en dicho país, si la aduana no cumple con una cierta meta económica en materia de recursos recaudados como resultado de sus esfuerzos de fiscalización, todos sus funcionarios dejan de recibir un premio anual que consiste en un sueldo mensual adicional. En cambio, si la superan, lo obtienen. También debe mencionarse que, aunque menores que en el pasado, las restricciones presupuestarias que todavía enfrenta la aduana en Chile, no facilitan la compra de equipos y de sistemas computacionales de punta, ni tampoco la posibilidad de que esta entidad pública pueda contar con el número adecuado de funcionarios lo suficientemente calificados, como para lograr una fiscalización nacional más eficiente, que de algún modo pueda suplir las visitas de verificación y control que no pueden ser realizadas.

Para finalizar, en esta parte cabe reiterar un comentario de carácter central. No es suficiente que las normas de origen propiamente tales hayan sido bien negociadas y claramente establecidas en el texto de un AIE, de manera de evitar la posibilidad de que surjan conflictos derivados de

interpretaciones, si simultáneamente los procedimientos operacionales necesarios para llevar adelante los procesos correspondientes no están contemplados de manera detallada. Asimismo, parece imprescindible que las formas de fiscalización que están vigentes en los AIEs sean lo suficientemente amigables. De aquí se infiere, una vez más, que el tema de la administración de las normas de origen, materia que pertenece al ámbito de la facilitación del comercio, debe ser considerado de manera fundamental a la hora de determinar si las normas de origen, vistas en una perspectiva económica amplia, son lo suficientemente eficientes de manera integral.

c) *La familia de la UE*. En el caso de estos AIEs, son las mismas autoridades aduaneras o gubernamentales competentes nacionales para expedir los certificados de origen, las encargadas de adoptar todas las medidas necesarias a fin de verificar el cumplimiento de todos los requisitos para aseverar el carácter originario de los productos. Con ese propósito, están facultadas para exigir cualquier tipo de prueba e inspeccionar la contabilidad del exportador, así como para llevar a cabo cualquier otra clase de comprobación que se considere relevante para realizar una investigación que sea de debido proceso. También toman las medidas para garantizar que el certificado de origen por ellas expedido excluya toda posibilidad de adicionar información fraudulenta.

En materia de verificación de la prueba de origen, el sistema determinado es al azar o cuando las autoridades aduaneras del país importador tienen dudas razonables acerca de la autenticidad del certificado de origen, tanto en materia de forma como de fondo. Cuando se justifique por razones de fondo, las autoridades aduaneras del país importador devolverán los documentos necesarios a la autoridad correspondiente del país exportador, indicando los motivos que ameritarían la realización de una investigación, adjuntando todos los antecedentes de que dispongan para fundamentar su posición, todo lo cual debe ser enviado conjuntamente con una solicitud de verificación a posteriori. Luego, las autoridades del país exportador se encargan de llevar a cabo la investigación de la forma que estimen necesaria. Mientras dura este proceso, las autoridades del país importador están facultadas para suspender transitoriamente la concesión del trato arancelario preferencial a los productos cuyo origen está siendo cuestionado.

Si bien se determina que la autoridad del país exportador debe informar lo antes posible a la del país importador, el plazo máximo para que ésta reciba una respuesta es de 10 meses. Si la respuesta se recibe a tiempo y la duda permanece, se podrá hacer definitiva la no concesión de los beneficios derivados del trato arancelario preferencial al importador. Por otra parte, en materia de solución de diferencias, cuando no coinciden los criterios y persiste la discrepancia entre las autoridades de los países implicados después de efectuado un proceso de verificación, el caso debe remitirse al Comité Especial de Cooperación Aduanera y Normas de Origen, del propio AIE. Finalmente, siempre las diferencias entre el importador y su autoridad nacional serán resueltas con arreglo a la legislación nacional correspondiente.

Con respecto a lo anterior, cabe comentar que, desde el punto de vista de la facilitación del comercio, parece desestimulante y demasiado extenso el plazo máximo con el que cuenta la autoridad exportadora para realizar el proceso de verificación y responder a la correspondiente parte importadora. Asimismo, es importante remarcar una consecuencia, de carácter central y limitante, que esta intrínsecamente relacionada con lo dicho previamente, que se refirió a que los procedimientos aduaneros en esta familia de normas de origen forman parte de lo que se denomina cooperación administrativa. La consecuencia es que cuando los conflictos permanecen luego de una verificación, no llegan en último término a un tribunal de resolución de controversias, sino que a lo más el problema pasa a ser tratado por el Comité Especial de Cooperación Aduanera y Normas de Origen, sin que sea muy explícito el procedimiento que se seguirá con respecto al conflicto en esta instancia. Por otra parte, para evitar conflictos diplomáticos entre las naciones participantes del AIE, a veces, para evitar fricciones políticas, a propuesta de su propio gobierno o por la voluntad

propia de un agente importador, éste asume los costos económicos, probablemente innecesarios o no correspondientes.

Finalmente, resulta obvio destacar que desde el punto de vista del control y la verificación del origen en los AIEs estudiados, así como de las consecuencias jurídicas que se derivan del incumplimiento de dicha norma, la más eficiente, en términos generales y aún con sus debilidades, es la familia del TLCAN, seguida por la familia de la UE, quedando en tercer lugar la familia de la ALADI. Por otra parte, también es claro que las dos primeras son perfectibles mediante algunos pocos cambios desde el punto de vista de la facilitación del comercio. En cambio, dada la gran precariedad que existe en este ámbito en la familia de la ALADI, parece más lógico pensar en la necesidad de realizar un cambio más radical en este sentido.

Un ejemplo adicional interesante que reitera la idea de esta precariedad está dado por una experiencia de Chile. En efecto, como este país primero firmó el AIE con el Mercosur y después con Canadá, incorporó en el citado ACE un acápite en materia de origen que se refiere al proceso de verificación y control de las normas de origen que, en lo fundamental está presente en el AIE Chile-Canadá. Con todo, la falta de experiencia de Chile en ese momento, hizo que en el ACE con el Mercosur no se definieran con precisión algunos plazos necesarios para la realización de algunos de los procedimientos.⁷⁹

A su vez, lo anterior se relaciona con un punto a reiterar, el cual, además, corresponde a una problemática de carácter más general. En efecto, debido a que dicho ACE tienen los problemas mencionados, que actualmente han estado generando fricciones de cierta envergadura entre sus socios, por ahora, no ha habido más alternativa que realizar una renegociación del AIE Chile-Mercosur para corregir esta falencia específica. Por otra parte, esto también muestra que detalles que aparentemente no tienen importancia, en los hechos sí la tienen, ya que se refieren a la necesidad de que existan tiempos precisamente definidos para la realización de ciertos procesos que son parte del procedimiento total. Más aún, se trata de aspectos que más allá de su relevancia parcial, pueden llegar a complicar el funcionamiento de todo un AIE.

De acuerdo con la opinión de los negociadores de Chile, la renegociación, que comenzó hace ya algún tiempo, todavía durará varios meses más, e implicará en total un costo económico significativo. Inclusive, tendrá que haber una nueva redacción de todo el capítulo correspondiente a las normas de origen del ACE Chile-Mercosur, responsabilidad que actualmente está en manos de profesionales chilenos. La prolongada duración del proceso será obvia, teniendo en cuenta que cada uno de los cuatro países del Mercosur deberá primero aprobar al nivel nacional los cambios de fondo y seguir los procedimientos formales, para que a continuación, en las siguientes fases del proceso de negociación, se siga requiriendo paso a paso la venia individual de todos los países participantes, hasta llegar al consenso necesario.

⁷⁹ Este acápite también está presente en el ACE Chile-Perú, pero, dado que este AIE fue suscrito después del de Chile-Canadá, es más preciso al respecto en comparación con el ACE Chile-Mercosur, pero todavía no es tan riguroso como el AIE Chile-Canadá. En cualquier caso, todavía no ha habido problemas en el ACE Chile-Perú.

Conclusiones

Las normas de origen consisten en un conjunto de reglas que indican las particularidades que debe cumplir una mercancía en su proceso productivo, en relación con la utilización de insumos y de bienes intermedios, para definir la nacionalidad de un producto final, si es el caso de un país, o de un territorio geográfico, cuando se trata de un conjunto de ellos. Identificar el origen de un bien es importante por muchas y distintas razones, que pueden ser de orden estadístico, técnico-productivo, económico o de comercialización internacional. Sin embargo, el cumplimiento de las normas de origen permite, principalmente, que una exportación acceda con preferencias arancelarias al mercado importador.

Existen disposiciones o normas de origen de carácter nacional, que cada país aún puede determinar por su propia cuenta, ya que la OMC, no obstante los notables esfuerzos realizados hasta ahora en relación a las normas de origen no preferenciales, todavía no ha logrado concluir con la formalización de un sistema vinculante para su armonización multilateral. Por tal razón, y sin querer excluir la importancia de otros tipos de normas de origen que existen, cabe destacar aquellas que rigen para los AIEs vigentes, las cuales son distintas para cada uno de ellos, y dependen de las sensibilidades económicas de los países que los suscriben. Dada su relevancia, se ha planteado que en un AIE las normas de origen son tan importantes como las propias preferencias arancelarias que se aplican a su comercio recíproco. A su vez, un AIE puede ser tanto intra como extrarregional.

Desde una perspectiva económica, las normas de origen pueden ser examinadas desde dos puntos de vista complementarios. El

primero alude a las condiciones de la producción, es decir, a los requisitos técnicos o de valor que se exigen para que una mercancía sea considerada originaria. Sobre este punto, que tiene un carácter de fondo y que está relacionado con los precios relativos y con la asignación de los recursos productivos, se ha concentrado hasta ahora la literatura económica especializada. Esto se relaciona con la política industrial, sectorial e inclusive con una política que pretenda beneficiar la producción o la IED en cierto bienes o sectores productivos importantes para un determinado país o conjunto de ellos. En resumen, las normas de origen pueden constituir un aliciente para diversificar y modernizar la estructura productiva de un país o región. Sin embargo, también pueden ser utilizadas como un instrumento proteccionista, con efectos discriminatorios y asimétricos. Esto plantea la necesidad de que estas normas cumplan, a lo menos, con los principios de simplicidad, predictibilidad y administrabilidad.

El segundo punto de vista, que prácticamente no ha sido estudiado, tiene su base en la facilitación del comercio. La aplicación de una norma de origen requiere de procedimientos operacionales que debe enfrentar el sector privado de las economías, los cuales, según la complejidad y duración de los tiempos involucrados, pueden influir sobre los costos de la transacción internacional de los bienes y, convertirse en factores de complicación del comercio. Paralelamente, estos aspectos formales también tienen implicancias sobre el sector público, que sujeto a restricciones presupuestarias más o menos importantes dependiendo del grado de desarrollo económico de un país o región, debe hacerse cargo de la administración y fiscalización de las normas de origen. Esto con el fin de maximizar la obtención de recursos fiscales derivados de los derechos arancelarios vigentes y, a la vez, contribuir a facilitar el comercio que realiza el sector privado. Entre otras causas, el avance tecnológico, que permite modernizar y simplificar estos procesos, sumado al incremento del comercio internacional de bienes, coadyuvado por la globalización mundial y la apertura externa de las economías han contribuido a que la preocupación por la facilitación del comercio sea ahora mayor que en el pasado.

Por lo tanto, una consideración amplia y totalizadora del nivel de eficiencia económica de las normas de origen debe atender tanto al examen de sus aspectos de fondo como de forma. En este sentido, sólo basta que los procedimientos operacionales no estén bien definidos y estructurados para que el funcionamiento de las normas de origen sea ineficiente. Esto es esencialmente válido en términos administrativos, en relación con la emisión del certificado de origen, así como con la comprobación o verificación del origen de un producto. En conclusión, si bien es cierto que debe separarse tanto el fondo como la forma de las normas de origen para realizar un estudio analítico, es necesario no perder de vista que, en definitiva se trata de un concepto único.

Tanto para el sector público como para el privado de un país individual es más fácil manejar una sola normativa nacional de origen que varias, cuando éste participa simultáneamente en distintos AIES, que es lo que suele ocurrir, especialmente en el caso de los miembros de la ALADI. Esta situación será más complicada en los próximos años, ya que se espera que el comercio preferencial de bienes con respecto al total de las transacciones mundiales de mercancías, que actualmente es de 43%, se eleve a 55% hacia el año 2005. Esto se explicaría porque en esa fecha ya deberían estar operando algunos de los AIEs que actualmente están en proceso de negociación, como por ejemplo el ALCA, en el cual participarían 34 países, incluidos todos los que pertenecen a la ALADI, con excepción de Cuba.

Es evidente que si se considera el fondo y la forma de las normas de origen, con requisitos de contenido local y procedimientos operacionales específicos, sería más difícil llevarlas a la práctica, tanto para la administración fiscal como para los agentes económicos de un país que participa de varios AIEs. También parece inevitable que, si se considera que son las particulares sensibilidades económicas de cada uno de los países que suscriben un AIE las que determinan sus respectivas normas de origen, éstas tengan que ser diferentes para cada acuerdo.

Además, las reglas de nacionalidad de los productos deben adecuarse de manera dinámica a las nuevas y cambiantes condiciones de la economía internacional. Al tener en cuenta que es necesario reducir los efectos negativos de una norma de origen, se debe saber que esos efectos serán menores mientras mayor sea el número de miembros de un AIE, siempre que exista la posibilidad de que el valor total exportado acumule los costos originados en cualquiera de los países socios.

Por otra parte, dado el carácter asimétrico que tienen las normas de origen en los distintos países que suscriben un AIE, ya que normalmente poseen diferentes estructuras productivas y grados de desarrollo económico, resultaría útil aplicar en los AIEs un tratamiento especial y diferenciado en dicha materia. Con todo, sí podría pensarse en hacer un esfuerzo tendiente a homogeneizar, modernizando electrónicamente los diversos procedimientos administrativos aplicables a las normas de origen que existen en los distintos AIEs, ya que la forma en que operan tales reglas son bastante disímiles entre sí. El logro de dichos objetivos sería un paso muy importante en materia de facilitación del comercio.

La ALADI posee una normativa de origen que, en términos generales, ha sido aplicada en prácticamente todos los ACEs suscritos por sus países miembros en su marco jurídico, principalmente los de carácter bilateral. No obstante la generalidad aludida, por su radicalidad resulta de interés destacar una excepción. Se trata del actual ACE firmado entre Chile y México, en el cual las reglas que determinan la nacionalidad de los productos que comercialmente pueden acceder con aranceles preferenciales en mercados recíprocos se apartan de las que establece la ALADI y se toma como modelo la normativa que existe al respecto en el TLCAN. Por su importancia, en los próximos párrafos se explicará este importante hecho.

Los países miembros de la ALADI no sólo han firmado AIEs entre sí, sino que también algunos de ellos han suscrito otros acuerdos con terceros socios comerciales. Esto se ilustra con la experiencia de Chile y México, que tienen AIEs por separado con la UE, que contienen sus propias reglas de origen para las mercancías. Además, México es miembro del TLCAN, que tiene un sistema propio en materia de normas de nacionalidad para los productos. Por su parte, Chile firmaría próximamente con los Estados Unidos de América un TLC, cuyas normas de origen son semejantes a las del TLCAN. Esta podría ser una primera razón que daría cuenta de la realidad descrita al final del párrafo anterior. No obstante, otorgar más claridad y fundamentar mejor este argumento tiene sentido hacer referencia, desde un punto de vista comparativo, a algunos de los principales elementos constituyentes de los tres tipos de normas de origen señalados: de la ALADI, de los AIEs suscritos con la UE y de las existentes en el seno del TLCAN.

En síntesis, tanto las normas de origen del TLCAN como las de los AIEs suscritos por miembros de la ALADI con la UE fueron negociadas por producto. Además, en ambos casos, las disposiciones son de fácil comprensión, no dando prácticamente lugar a interpretaciones, lo que evita la existencia de conflictos innecesarios. Dichas normativas también responden a los nuevos desafíos técnicos que hoy impone la globalización de la economía mundial. En particular, si se toma en cuenta solamente el punto de vista de la amplitud temática de las variables consideradas, la más destacable de ellas parece ser la norma de origen del TLCAN, dado que es bastante completa en términos de considerar factores que la flexibilizan y la hacen más accesible a los agentes económicos. Cabe mencionar que contiene una interesante y original aplicación del criterio *de mínimis*, de acumulación de valor, e incorpora procedimientos especiales en materia de origen en relación con los bienes y con los materiales fungibles.

A diferencia de los dos sistemas mencionados previamente, las reglas de nacionalidad de la ALADI ponen más el acento en la determinación de criterios generales que en el establecimiento de criterios específicos para los bienes que se exceptúan de dicho régimen, aunque ciertamente se contempla la posibilidad de aplicar exigencias particulares. No obstante, el texto correspondiente

no sólo es demasiado breve, sino también poco explícito y no ha evolucionado de acuerdo con las necesidades que plantea el funcionamiento actual del comercio internacional de mercancías. En definitiva, se trata de disposiciones que, por ser tan simples, no permiten que las normas de origen cumplan con su propia naturaleza discriminadora de manera adecuada, ya que para casi todos los productos transados se verifican con las reglas generales. Asimismo, las normas de origen se caracterizan por ser bastante laxas y como no llegan de manera minuciosa a referirse nítidamente a muchos de los detalles de mayor importancia, se prestan con mucha facilidad a interpretaciones. Por lo tanto, inducen al surgimiento de un buen número de controversias, que podrían evitarse si existiera un texto más preciso.

Ahora bien, desde la perspectiva de su administración, es importante resaltar que existen instancias especializadas en el TLCAN y en los AIEs descritos con la UE, estando más y mejor especificadas las tareas y los objetivos del primero. En todo caso, la existencia de órganos especializados en este ámbito es beneficiosa, porque permite anticipar la resolución de problemas futuros, así como discutir elementos que contribuyan de manera ágil al perfeccionamiento de la normativa. A diferencia de estos casos, en los ACEs de la ALADI la única instancia que existe en este sentido es la que está encargada del funcionamiento del conjunto del AIE, lo que necesariamente hace que estos asuntos se enfrenten de manera más indirecta, como parte del conjunto de los inconvenientes generales y particulares existentes.

Con respecto a la emisión del certificado de origen, los tres sistemas examinados son diferentes, distinguiéndose principalmente el del TLCAN que, por su carácter más neoliberal, es más fluido al utilizar la forma de la auto-certificación, realizada directamente por parte del productor o exportador, quedando el sector público al margen, para estos efectos. En cambio, los procedimientos definidos en los ACEs de la ALADI y en los AIEs suscritos por miembros de esa entidad con la UE funcionan de manera más engorrosa y lenta, ya que el papel que desarrolla el sector público es fundamental, especialmente en estos últimos acuerdos. Otro elemento destacable es que un certificado de origen del TLCAN puede ser utilizado durante un año por el agente exportador cuando se trata del mismo producto, lo que no sucede en los restantes AIEs, ya que tales documentos valen solamente para una ocasión.

Las distinciones especificadas son importantes a la hora de pensar en la fiscalización de los certificados de origen. En efecto, en los AIEs con la UE existe un proceso de verificación del cumplimiento del fondo de la norma de origen en el que los organismos responsables siempre pertenecen a los gobiernos. Se trata de un sistema bastante burocrático, que para algunos trámites considera tiempos máximos excesivamente largos y su base fundamental es la confianza política entre las instituciones públicas involucradas. Esto no es necesariamente muy eficiente, ya que, en definitiva, al operar en el entendido de la buena fe con el propósito de evitar la posibilidad de generar fricciones entre los gobiernos involucrados, no se contempla que las situaciones conflictivas lleguen, en último término, a resolverse en una instancia especializada en dilucidar controversias, sino que en un comité interno cuyas funciones, además, no están lo suficientemente especificadas.

Es de interés reiterar que en el caso de la ALADI la responsabilidad también es del sector público de los países involucrados en la disputa, ya que, en esta entidad no existe un órgano especializado en la resolución de controversias. Esto hace que todos los conflictos o problemas derivados de distintas interpretaciones de la norma de origen, que no puedan ser dirimidos en las instancias administradoras de los propios ACEs, sean necesariamente examinados por un tribunal creado por el mismo AIE, aun cuando en algunos casos los litigantes pueden recurrir, alternativamente, a los tribunales de la OMC. Podría ser beneficioso que existiera una instancia centralizada de este tipo en la ALADI, para que, por la vía de las economías a escala, se reduzcan los costos financieros de la administración de cada uno de los ACEs suscritos en el seno de esta

entidad. Así, también sería menor el costo alternativo de los funcionarios nacionales respectivos y la energía destinada por parte de los países a las negociaciones. Con un órgano único, estos inconvenientes se evitarían en la medida en que cada uno de los miembros de los ACEs no tendría que actuar de manera particular.

En el caso del TLCAN, cuyas partes involucradas son del sector privado y no hay responsabilidad gubernamental, existen varios procedimientos para fiscalizar el origen de las mercancías. Al respecto, cabe destacar las visitas de verificación que debe realizar la autoridad pública del país importador a la empresa que produce el bien exportado en caso de que las consultas previas no hubieran despejado las dudas correspondientes. Este es un proceso caro, al cual no siempre puede acceder un miembro cuando enfrenta demasiadas restricciones en su financiamiento público. Por lo tanto, es importante considerar que los países en desarrollo tienen dificultades para llevar a cabo este procedimiento todas las veces que pudiera ser necesario. Por sus consecuencias, este es un inconveniente que debe ser debidamente considerado.

Si este tipo de verificación no siempre puede ser efectuado por un determinado país, existe la posibilidad de que la autoridad pública no cumpla adecuadamente con su función de recaudación fiscal, lo que generaría costos económicos y sociales para el conjunto de la sociedad nacional correspondiente. Al respecto, se ha tratado de evitar que este tipo de fiscalización en el ACE entre Chile y México. Por otra parte, el gobierno importador puede hacer que el agente importador deba realizar los pagos equivalentes a todos los derechos, sin acceder a preferencias arancelarias. Además, los responsables podrían tener que llegar a pagar sumas económicas adicionales significativas, derivadas de multas o indemnizaciones. Por esa razón, este sistema de administración de las reglas de origen sólo puede ser aplicado si existe confianza de los importadores en los exportadores.

Más aún, si esta acción es tipificada como delito por parte de la legislación nacional del país importador, el agente importador puede incluso ser sometido a juicio y a posibles penalizaciones civiles. Asimismo, si la autoridad pública del país exportador detecta un fraude del que exporta, debe aplicar las sanciones especificadas en su propia jurisdicción. Sin embargo, son pocos los países que disponen de esta legislación. De hecho, Chile todavía no cuenta con ella, lo cual lo deja en ventaja como país ante Canadá, los Estados Unidos de América y México, que tienen las leyes correspondientes para aplicar a sus exportadores. En definitiva, estos problemas surgen en buena medida como consecuencia de que, por una parte, los certificados de origen en el TLCAN son auto-emitidos por el agente exportador y, por otra, el sistema de verificación es bastante oneroso.

A pesar de las debilidades mencionadas, que ciertamente podrían ser resueltas, el sistema operacional de las normas de origen en el TLCAN es más expedito que el vigente en los AIEs suscritos por miembros de la ALADI con la UE, quedando en tercer lugar el procedimiento correspondiente a la propia ALADI. Por lo demás, como en el TLCAN la responsabilidad no es del sector público, se evita la ocurrencia de eventos que compliquen la relación política de los gobiernos involucrados en el problema. Asimismo, es importante destacar que en el texto del TLCAN es explícita y expedita la posibilidad de que los operadores comerciales priva que se involucren en un conflicto puedan recurrir, en último término, al tribunal de solución de controversias del propio AIE, o bien, si lo prefieren, a la instancia correspondiente de la OMC.

En este marco es comprensible que en el actual ACE entre Chile y México se haya utilizado el sistema de normas de origen vigente en el TLCAN. A esto se agrega el hecho de que Chile ya había adoptado el mismo formato en el AIE previamente suscrito con Canadá y tenía en perspectiva, ya antes, pero principalmente después del acuerdo con México, la posibilidad de adherirse al TLCAN o de firmar un AIE de manera individual con los Estados Unidos de América, sabiendo que en cualquiera de los dos casos se utilizaría el procedimiento del TLCAN. Finalmente, lo que se concretaría sería un TLC bilateral con los Estados Unidos de América. Sobre el interés de

México, debe considerarse que este país, como ya era miembro del TLCAN, tenía experiencia en la aplicación de sus normas de origen. Además, pretendía utilizar un sistema muy semejante para definir la nacionalidad de los productos en los AIEs que estaba negociando con países centroamericanos, cuestión que de manera similar también estaba ocurriendo en el caso de Chile.

Es interesante mencionar que en los ACEs que Chile suscribió separadamente con el Mercosur y con Perú, por ser todos países miembros de la ALADI, se toman fundamentalmente las normas de origen generales de ella, pero se incorporan elementos del TLCAN para mejorar la función fiscalizadora. Sin embargo, como esta incorporación no fue muy exitosa en la experiencia con el Mercosur, actualmente se está en un proceso de renegociación que será lento y costoso, que sugiere pensar en la conveniencia de no firmar un AIE sin antes considerar minuciosamente todos sus detalles por anticipado, incluidos los operacionales, para que se logre facilitar el comercio recíproco de bienes. Si por razones políticas es inevitable suscribir con prontitud un AIE, debe tenerse presente que lo más probable es que en el futuro se deba enfrentar renegociaciones complejas que ameriten financiar gastos de envergadura.

Cabe destacar que recientemente Chile firmó un AIE con la República de Corea, el cual tiene un carácter inédito en relación con la emisión de certificados de origen. En efecto, por primera vez se produce una situación mixta en tal sentido, ya que mientras el primero de los países utiliza la auto-certificación para sus exportaciones, en el segundo es una entidad pública la responsable de su expedición. Este sistema muestra que hasta ahora el tema de la certificación no está completamente resuelto, lo cual puede ser ilustrado al observar el desarrollo de las negociaciones para constituir el ALCA, donde aún no existe consenso al respecto.

Más todavía, los Estados Unidos de América han propuesto un procedimiento distinto del que funciona en el TLCAN. Este consiste en que la emisión del certificado de origen sea hecha por el propio importador de la mercancía. En cierta forma, esto tiene sentido, porque finalmente el importador es el principal interesado y afectado en caso de fraude, pero existe el problema de que obtenga la información adecuada por parte del exportador. Además, si se impone la propuesta de los Estados Unidos de América en el ALCA, el sistema puede desalentar y no facilitar el comercio recíproco de bienes. Por lo tanto, parece imprescindible seguir analizando este asunto, y no sólo en relación con el ALCA y otros AIEs, sino también en general, con respecto a los procedimientos para la aplicación de toda norma de origen.

Bibliografía

- ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración) (2002), *Perfeccionamiento del régimen de origen: algunos conceptos y definiciones* (ALADI/SEC/di 1673), Montevideo, Secretaría General, julio.
- (2001a), *Documento comparativo de las disposiciones emanadas del Convenio de Kyoto revisado y las vigentes a la fecha en cada uno de los Países Miembros* (ALADI/SEC/dt 437), Montevideo, Secretaría General, 31 de agosto.
- (2001b), *Informe final de la XXI reunión de directores nacionales de aduanas de América Latina, España y Portugal* (ALADI/SEC/di 1487), Montevideo, Secretaría General, abril.
- (2001c), *La normativa de la Organización Mundial del Comercio y su incidencia en el proceso de integración regional* (ALADI/SEC/Estudio 131), Montevideo, Secretaría General, enero.
- (2000), *Análisis de los procedimientos aduaneros en relación al cumplimiento de las normas de origen y las nuevas formas de comercialización del comercio internacional* (ALADI/SEC/di 1420), Montevideo, Secretaría General, 25 de octubre.
- (1999), *Texto consolidado y ordenado del Régimen General de Origen de la ALADI* (ALADI/CR/Resolución 252), Montevideo, Comité de Representantes, 4 de agosto.
(<http://www.aladi.org/nsfaladi/juridica.nsf/c340eedbd217abfa032567df006+81529/d207faca>).
- (1990), De la convergencia prevista en el artículo 3 del Tratado de Montevideo 1980 (ALADI/SEC/dt ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración) (2002), *Perfeccionamiento del régimen de origen: algunos conceptos y definiciones* (ALADI/SEC/di 1673), Montevideo, Secretaría General, julio.
- (2001a), Documento comparativo de las disposiciones emanadas del Convenio de Kyoto revisado y las vigentes a la fecha en cada uno

- de los Países Miembros (ALADI/SEC/dt 437), Montevideo, Secretaría General, 31 de agosto.
- (2001b), *Informe final de la XXI reunión de directores nacionales de aduanas de América Latina, España y Portugal* (ALADI/SEC/di 1487), Montevideo, Secretaría General, abril.
- (2001c), *La normativa de la Organización Mundial del Comercio y su incidencia en el proceso de integración regional* (ALADI/SEC/Estudio 131), Montevideo, Secretaría General, enero.
- (2000), *Análisis de los procedimientos aduaneros en relación al cumplimiento de las normas de origen y las nuevas formas de comercialización del comercio internacional* (ALADI/SEC/di 1420), Montevideo, Secretaría General, 25 de octubre.
- (1999), *Texto consolidado y ordenado del Régimen General de Origen de la ALADI* (ALADI/CR/Resolución 252), Montevideo, Comité de Representantes, 4 de agosto. (<http://www.aladi.org/nsfaladi/juridica.nsf/c340eedbd217abfa032567df00681529/d207faca>).
- (1990), *De la convergencia prevista en el artículo 3 del Tratado de Montevideo 1980* (ALADI/SEC/dt 244), Montevideo, Secretaría General, 30 de noviembre.
- (1987), *Establecimiento del Régimen General de Origen* (ALADI/CR/Resolución 78), Montevideo, Comité de Representantes, 24 de noviembre. (<http://www.aladi.org/nsfaladi/juridica.nsf/c340eedbd217abfa032567df00681529/9198b93>).
- ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas) (2002), “Borrador del Acuerdo: ALCA – Área de Libre Comercio de las Américas, borrador de texto sobre temas generales o institucionales” (FTAA.TNC/w/133/Rev. 2), 1 de noviembre.
- (2001), “Borrador del Acuerdo ALCA” (FTAA.TNC/w/133/Rev. 1), 3 de julio.
- Alonso, E. y Zamora, R. (1996), “Centroamérica: análisis de la discusión actual y alternativas de la política arancelaria”, *Integración y Comercio*, INTAL (BID), No. 0, año 1, Buenos Aires, enero-abril.
- Asdrúbal, A. A. (1978), “Las normas de origen en el Grupo Andino”, *Integración latinoamericana: perspectivas de un año que comienza*, revista mensual del INTAL, año 3, No. 21, Buenos Aires, enero-febrero.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2002), “Market Access in the Americas: an Unfinished Agenda”, documento preparado by the Integration, Trade and Hemispheric Issues Division y presentado al seminario Looking Beyond Our Borders: Opportunities and Challenges of the New regionalism, Annual Meetings of the Board of Governors, BID And Inter-American Investment Corporation, realizado en Fortaleza, Brasil, 11 de marzo.
- Butelmann, A. (1992), “Acuerdos de libre comercio. ¿Qué se negocia?”, *Estrategia comercial chilena para la década del 90: elementos para el debate*, A. Butelmann y P. Meller editores, Santiago de Chile, CIEPLAN.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2002), “The Mexican Road to Open Regionalism: The Mexican Free Trade Agreements with Developed Countries of North America and Europe”, draft, June 30.
- (1994), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad* (LC/G.1801/Rev.1-P) (SES.25/4), No. de venta S.94.II.G.3, original en español, septiembre, Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- (1960), “Origen de las mercaderías: examen preliminar del problema desde el punto de vista aduanero” (E/CN.12/C.1/WG.3/2/Add.3), documento elaborado para ser presentado a la Primera reunión del Grupo de Trabajo para Asuntos Aduaneros del Comité de Comercio, denominada La uniformación o coordinación de ciertos aspectos de los sistemas aduaneros en países latinoamericanos, realizada en Montevideo, del 1al 15 de agosto.
- CEFIR (Centro de Información para la Integración Regional) (1993), “Documento final” presentado al seminario La integración comercial y su dimensión aduanera: opciones de políticas públicas y requerimientos de gestión, realizado en Montevideo, del 26 al 30 de abril, patrocinado por la UE y el Grupo de Río.
- Cerro, J. (2002), “Acceso a mercados en el ALCA: la complejidad de la agenda de negociación, Universidad Iberoamericana”, *serie informe ALCA, acceso a mercados – informe No. 1*, Latin American Trade Network (LATN), (en español, Red Latinoamericana de Política Internacional), México, octubre.
- CPC (Confederación de la Producción y del Comercio) (1992), “Reglas de origen en Tratado de libre comercio entre Chile y Estados Unidos”, No. 13, *Reglas de origen, solución de controversias y salvaguardias*, Santiago de Chile.

- Celedón, C. y Sáez, R. E. (1995), "Características y perspectivas de los acuerdos regionales en las Américas de los noventa", CIEPLAN, nota técnica No. 162, Santiago de Chile, julio.
- Devlin, R. y Estevadeordal, A. (2001), "¿Qué hay de nuevo en el nuevo regionalismo de las Américas?", documento de trabajo No. 7, Departamento de Integración y Programas Regionales, BID-INTAL, División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos, Unidad de Estadística y Análisis Cuantitativo, agosto.
- Estevadeordal, A. (2002a), "Traditional Market Access Issues in RTAs: an Unfinished Agenda in the Americas?", Integration, Trade and Issues Division Integration and Regional Programs Department Inter-American Development Bank, Washington, D. C., borrador preliminar presentado en el seminario Regionalism at the WTO, realizado en Ginebra el 26 de abril.
- (2002b), "RTAs in the Americas", preliminary draft preparado por Integration, Trade and Issues Division Integration and Regional Programs Department Inter-American Development Bank, Washington, D. C., para ser presentado en el PECC Trade Forum de APEC, realizado en Lima del 17 al 19 de mayo.
- Falvey R. and Reed G. (1998), "Economic Effects of Rules of Origin", *Review of World Economics*, Weltwirtschaftliches Archiv, Kiel Institute of World Economics, Band 134, Heft 2, Germany.
- Garay, L. J. y Cornejo, R. (2001), "Metodología para el análisis de regímenes de origen: aplicación en el caso de las Américas", Departamento de Integración y Programas Regionales; BID; INTAL; División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos, Unidad de Estadística y Análisis Cuantitativo, documento de trabajo No. 8, septiembre.
- Garay, L. J. y Estevadeordal, A. (1996), "Protección, desgravación preferencial y normas de origen en las Américas", *Integración y Comercio*, INTAL (BID), No. 0, año 1, Buenos Aires, enero-abril.
- Gobefield (1996), "International Trade Regulations", *Gobefield Press*, McGovern, United Kingdom, 1 January.
- Gutiérrez-Haces, M. T. (1998), "Normas de origen: un mecanismo de exclusión comercial en el libre comercio", *Tercer Mundo Económico*, No. 116, Uruguay, diciembre.
(<http://www.tercermundoeconomico.org.uy/TME-116/index.html>).
- Heydon, K. (2002), "RTA Market Access and Regulatory Provisions. Regulatory Provisions in Regional Trade Agreements: "Singapor" Issues", documento personal presentado desde el Trade Directorate de la OECD al seminario de la OMC sobre regionalismo y la OMC, realizado en Ginebra en abril.
- Hirsch, M. (1998), "The Asymmetric Incidence of Rules of Origin. Will Progressive and Cumulation Rules Resolve the Problem?", *Journal of World Trade (Law-Economics-Public Policy)*, Vol. 32, No. 4, Kluwer Law International, Ginebra, agosto.
- INFOCENTREX (Centro de Trámites de Exportación de El Salvador) (2002), "Conociendo sobre normas de origen", nota técnica, año 4, No. 1, febrero, El Salvador.
- Izam, M. (2001), "Facilitación del comercio: un concepto urgente para un tema recurrente" (LC/L.1680-P), documento No. 19, *serie comercio internacional de la CEPAL*, División de Comercio Internacional e Integración, Santiago de Chile, diciembre.
- (1997), "Evolución, análisis y perspectivas del Mercado Común del Sur" (LC/R.1760), Unidad de Comercio Internacional, División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento de la CEPAL, Santiago de Chile, enero.
- James, W. E. (1997), "APEC and Preferential Rules of Origin. Stumbling Blocks for Liberalization of Trade?", *Journal of World Trade (Law-Economics-Public Policy)*, Vol. 31, No. 3, Kluwer Law International, Ginebra, junio.
- Keizer, W. (1997), "Negotiations on Harmonized Non-Preferential Rules of Origin. A Useless Task from a Trade Policy Perspective?", *Journal of World Trade (Law-Economics-Public Policy)*, Vol. 31, No. 4, Kluwer Law International, Ginebra, agosto.
- Kingston, E. I. (1994), "The Economics of Rules of Origin", *Rules of Origin in International Trade. A Comparative Study*, Vermulst, E.; Waer, P. y Bourgeois, J. (editores), Ann Arbor; University of Michigan Press.
- Krishna, K. y Krueger, A. O. (1995), "Implementing Free Trade Areas Rules of Origin and Hidden Protection", editado por Deardorff A., Levinsohn J. y Stern R., *New Directions in Trade Theory: Safeguard*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Krueger, A. O. (1997), "Free Trade Agreements versus Customs Unions", *Journal of Development Economics, Special Issue*, Vol. 54, No. 1, 8th Interamerican Seminar on Economics, editor: Sebastián Edwards, October, North-Holland.

- (1995), “Condiciones para maximizar las ganancias de una Zona de Libre Comercio del Hemisferio Occidental”, *La liberalización del comercio en el hemisferio occidental*, BID-CEPAL, Washington, D. C., edición también disponible en lengua inglesa.
- Kuwayama, M. and Y. Kuwayama (2002), “The Comprehensiveness of Chilean Free Trade Agreements”, *APEC Study Center*, Institute of Developing economies, IDE APEC Study Center, Working Paper Series 01/02 - No. 7, IDE-JETRO, Marzo, Japón
- Magariños, G. (1978), “El sistema generalizado de preferencias”, *Integración latinoamericana: educación e integración*, revista mensual del INTAL, año 3, No. 21, Buenos Aires, enero-febrero.
- Meller, P. (1996), “Revisión y discusión de las opciones comerciales de Chile”, *Integración y Comercio*, INTAL (BID), No. 0, año , Buenos Aires, enero-abril.
- NU (Naciones Unidas) (2002a), “Compendium of Trade Facilitation Recommendations (ECE-UNCTAD-CEFACT)” (EC/TRADE/279)-(UNCTAD/SDTE/TLB/3), Nueva York-Ginebra.
- (2002b), “United Nations Layout Key for Trade Documents: Guidelines for Application (ECE-CEFACT)” (ECE/TRADE/270), Nueva York-Ginebra.
- (2001), “Facilitation Measures Related to International Trade Procedures, Recommendation 18 (ECE-CEFACT)” (ECE/TRADE/271), Nueva York-Ginebra.
- Narbona, H. V. (2001), *Aduanas: fundamentos, cambios y tendencias*, Centro de negocios internacionales editores, Fondo editorial de negociaciones internacionales y comercio exterior, Valparaíso, Chile, febrero.
- Nell, P. G. (1999), “WTO Negotiations on the Harmonization of Rules of Origin. A First Critical Appraisal”, *Journal of World Trade (Law-Economics-Public Policy)*, Vol. 33, No. 3, Kluwer Law International, Ginebra, junio.
- OCDE (2002), *The Relationship Between Regional Trade Agreements and Multilateral Trading System: Rules of Origin* (TD/TC/WP(2002)33/FINAL), Working Party of the Trade Committee, Trade Committee, July, 19.
- OMC (2002), *Proposed Mechanism for the Submission of the Views of the Technical Committee on Rules of Origin to the Committee on Rules of Origin for Amendments to the Harmonized Non-Preferential Rules of Origin*, (G/RO/51), Committee on Rules of Origin, 8 de abril.
- (2001a), *Acta de la reunión del 18 de mayo de 2001* (G/RO/M/36), Comité de Normas de Origen, 9 de julio.
- (2001b), “Cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación”, *Conferencia Ministerial de Doha*, 9-14 de noviembre de 2001 (Cuarto período de sesiones), Decisión, WT/MIN(01)/W/10, 14 de noviembre.
- (2000), *Consejo del Comercio de Mercancías, Facilitación del comercio: labor realizada por las instituciones no gubernamentales* (G/C/W/80/Rev.1), nota documental, 22 de septiembre.
- Palmeter, N. D. (1994), “Rules of Origin in the United States”, *Rules of Origin in International Trade. A Comparative Study*; Vermulst, E.; Waer, P. y Bourgeois, J. (editores), Ann Arbor; The University of Michigan Press.
- (1993), “Pacific Regional Trade Liberalization and Rules of Origin”, *Journal of World Trade (Law-Economics-Public Policy)*, Vol. 27, No. 5, Publicado por Werner Publishing Company Ltd., Ginebra, octubre.
- Ríos, H. R. (1994), “La organización y la gestión aduanera en los procesos de integración económica”, *Integración latinoamericana*, ALCSA: una nueva iniciativa de integración latinoamericana, revista mensual del INTAL, año 19, No. 198-199, Buenos Aires, marzo-abril.
- Rodríguez, P. L. (2001), “Rules of Origin with Multisage Production”, *The World Economy*, Vol. 24, No. 2, Blackwell Publishers, Oxford, U. K. and Boston, USA, febrero.
- Rosellón, J. (2001), “Reglas de origen y análisis del bienestar”, *Trimestre Económico*, vol. LXIII (1), No. 269, enero-marzo, Fondo de Cultura Económica, México.
- (2000), “The Economics of Rules of Origin”, *Journal of International Trade and Economic Development*, Vol. 9, No. 4, Routledge, Londres, diciembre.
- (1994), “Reglas de origen de tratados de libre comercio: efectos sobre el uso de factores internos de la producción”, *Economía Mexicana: nueva época*, vol. III, No. 1, Centro de investigación y docencia económica (CIDE), México, enero-junio.
- SELA (Sistema Económico Latinoamericano) (1993), “Normas de origen: análisis económico y propuestas de acción multilateral” (SP/DRE/Di No. 2/1), Caracas, abril.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2002), “Generalized System of Preferences: Handbook on the Scheme of Japan 2002/2003, Assistance to countries of the Asian region

- on NMF and preferential tariffs negotiations and GSP utilization” (RAS/97/A18)-(UNCTAD/ITCD/TSB/MISC.42/Rev.2), junio.
- (2001), “Sistema generalizado de preferencias: manual sobre el esquema del Canadá” (INT/97/AO6) y (UNCTAD/ITCD/TSB/MISC.66), proyecto cooperación técnica de la UNCTAD sobre el acceso a los mercados, leyes comerciales y preferencias, diciembre.
- (2000), “Sistema generalizado de preferencias: manual sobre el esquema de los Estados Unidos de América” (INT/97/AO6)-(UNCTAD/ITCD/TSB/MISC.58), programa de cooperación técnica de la UNCTAD sobre acceso a mercados, leyes comerciales y preferencias, agosto.
- (1999), “Resumen de las normas de origen del Sistema Generalizado de Preferencias” (INT/97/AO6)-(UNCTAD/TAP/133/Rev.7), proyecto de cooperación técnica de la UNCTAD sobre acceso al mercado, leyes comerciales y preferencias, febrero.
- (1998), “La mundialización y el sistema comercial internacional: cuestiones relativas a las normas de origen” (UNCTAD/ITCD/TSB/2), 24 de marzo.
- Varona, E. N. (1994), “Rules of Origin in the GATT”, *Rules of Origin in International Trade. A Comparative Study*; Vermulst, E.; Waer, P. y Bourgeois, J. (editores), Ann Arbor; The University of Michigan Press.



Serie

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/L1143-P), N° de venta E.99.II.63 (US\$ 10.00), diciembre de 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, (LCL1306-P), N° de venta E.99.II.20 (US\$ 10.00), diciembre de 1999. [www](#)
- 5 Trade Reforms and Trade Patterns in Latin America, Vivianne Ventura-Dias, Mabel Cabezas y Jaime Contador, (LC/L.1306-P), N° de venta: E.00.II.G.23 (US\$ 10.00), diciembre de 1999. [www](#)
- 6 Cooperative Analysis of Regionalism in Latin America and Asia Pacific, Ramiro Pizarro, (LC/L.1307-P), N° de venta E.99.II.G.21 (US\$ 10.00), diciembre de 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 Vérez, (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), N° de venta E.00.II.G.100 (US\$ 10.00), septiembre de 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), N° de venta E.01.II.G.59 (US\$ 10.00), marzo de 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) N° de venta E.01.II.G.159 (US\$ 10.00), octubre de 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): Sales N° 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), N° de venta E.01.II.G.223 (US\$ 10.00), diciembre de 2001. [www](#)
- 18 Tendencias principales 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 comercio 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): N° de venta E.00.II.G.221 (US\$ 10.00), diciembre de 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), N° de venta E.01.II.G.222 (US\$ 10.00), diciembre de 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 a complex system?, Vivianne Ventura-Dias, (LC/L.1898-P) Sales N°: E.03.II.G.57 (US\$ 10.00), junio 2003. **www**
- 28 Normas de origen y procedimientos para su administración en Latinoamérica. Miguel Izam, (LC/L.1907-P) N° de venta:S.03.II.G.65 (US\$ 10.00), mayo de 2003

-
- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Comercio de la División de Integración y Comercio Internacional, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. No todos los títulos están disponibles.
 - Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@eclac.cl.
 - Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl/>

Nombre:
Actividad:
Dirección:
Código postal, ciudad, país:
Tel.: Fax: E.mail: