



BOLETÍN FAL

FACILITACIÓN DEL COMERCIO Y EL TRANSPORTE EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

www.eclac.cl

Edición No. 204, agosto de 2003

NORMAS DE ORIGEN Y FACILITACIÓN DEL COMERCIO

Este artículo complementa los contenidos del recientemente publicado [Boletín FAL No. 201](#), que se refirió a las normas de origen en Acuerdos de Integración Económica (AIEs) suscritos por países Miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). En esta oportunidad se examina la relación existente entre las normas de origen y la facilitación del comercio internacional de los bienes. Tanto los contenidos de esta edición como los del Boletín FAL No. 201 han sido extractados de un documento más amplio realizado por el mismo autor, cuya publicación corresponde al No. 28 de la Serie Comercio Internacional de la CEPAL, [Normas de origen y procedimientos para su administración en América Latina](#) de mayo de 2003.

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

I. IMPORTANCIA DE LAS NORMAS DE ORIGEN

Las normas de origen son importantes porque al identificar con precisión la procedencia geográfica de un bien importado se obtienen ventajas de distinto tipo. Éstas son de carácter estadístico, técnico-productivo o de comercialización internacional. Asimismo, 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. También las normas de origen son importantes para la transacción internacional de servicios, no obstante que este artículo sólo se refiere al caso de los bienes.

Un ejemplo que ilustra la importancia que tiene para un país la existencia de una norma de origen, surge cuando éste 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. Luego, la nación afectada debe

tomar las precauciones para que toda importación de ese mismo bien provenga de orígenes indiscutiblemente distintos del país al cual se le aplica la medida de protección compensatoria. Esto, con el objeto de evitar que la nación sancionada utilice a un tercer país como intermediario, mediante un proceso de triangulación o deflexión del comercio, para finalmente hacer llegar dicha mercancía al mercado del país que impone la sanción.

Cabe agregar que si bien las normas de origen son necesarias, su funcionamiento natural genera costos económicos porque altera la relación de precios relativos y la asignación de recursos productivos al interior de un país y también entre países cuando se trata de un AIE. Además, tampoco la distribución de sus beneficios es equitativa entre los sectores productivos, las actividades económicas y los diferentes países según sus condiciones. En consecuencia, 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 y no de carácter general. En todo caso, es importante consignar que las normas de origen pueden, en términos netos, afectar en mayor proporción a las naciones de menor desarrollo económico relativo, ya que éstas disponen de sectores industriales menos diversificados e integrados. A continuación, se describen los principios básicos que existen para hacer eficiente el funcionamiento de las normas de origen.

II. PRINCIPIOS DE LAS NORMAS DE ORIGEN

En términos generales, tiende a aceptarse que para mejorar la aplicación de las normas de origen aplicables a los bienes, deberían cumplirse por lo menos con los tres siguientes e indiscutibles principios:

1. 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.
2. Predictibilidad. Dichas normas deberían ser lo suficientemente claras, 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.
3. 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.

Es interesante consignar que estos tres principios están directamente relacionados con la facilitación del comercio de bienes. Asimismo, cabe agregar que también se ha planteado como principio la uniformidad de las normas de origen, en el sentido de que éstas sean aplicadas consistentemente por cada entidad geográfica, sin distinguir la procedencia de la mercancía.

Empero, como la normativa responde en cada caso y de manera específica a la sensibilidad económica particular del que la aplica, que es variable según el exportador de que se trate, todavía el principio de uniformidad tiene un carácter teórico.

III. ELEMENTOS CENTRALES QUE CONSTITUYEN LAS NORMAS DE ORIGEN

Dada su amplitud conceptual y temática, en la norma de origen pueden distinguirse analíticamente los siguientes dos factores 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 procedente 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 su correcta aplicación, especialmente los aduaneros. A su vez, este aspecto puede subdividirse en los dos que se explicitan a continuación:
 - a) La certificación del origen. 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, de manera que el producto sea considerado originario.
 - b) La comprobación del origen. Tiene que ver con el procedimiento establecido para fiscalizar, verificar y controlar la validez del certificado de origen del producto, así como la veracidad de los datos expresados en él. Este punto también incluye las consecuencias jurídicas que se derivan del incumplimiento de la normativa.

IV. PRINCIPALES ÁMBITOS EN LOS QUE OPERAN LAS NORMAS DE ORIGEN

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. A su vez, las normas de origen no preferenciales pueden ser contractuales o autónomas. Las contractuales corresponden a las que rigen en los AIEs, en tanto que las autónomas a los programas internacionales de ayuda al desarrollo, como por ejemplo el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) que aplican algunos países desarrollados a favor de ciertas importaciones procedentes de países en desarrollo. Estas normas pueden ser aplicadas por uno o más beneficiarios nacionales y también beneficiar por lo menos a un país.

En relación con América Latina y el Caribe, aparte del SGP, a este ámbito pertenecen la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y la Iniciativa para la Cuenca del Caribe de los Estados Unidos de América, así como las preferencias comerciales que concede la Unión Europea a sus importaciones de bienes procedentes de sus antiguas ex-colonias de Asia, Caribe y Pacífico, en el marco de los anteriores Acuerdos de Lomé, que actualmente son llamados de Cotonou.

Siempre los beneficios otorgados mediante las normas de origen preferenciales contractuales se aplican exigiendo el cumplimiento de determinadas y explícitas condiciones a los beneficiarios.

Por su parte, 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. Este asunto compete tanto al ámbito jurídico multilateral de la Organización Mundial del Comercio (OMC), como también a los criterios o a las legislaciones nacionales que rigen en esta materia.

V. LAS NORMAS DE ORIGEN EN EL PLANO MULTILATERAL

El primer documento de carácter internacional que considera de manera global y multilateral el tema de las normas de origen 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) en mayo de 1973, y que entrara en vigor en septiembre de 1974. Este documento es más conocido como el Convenio de Kyoto. El CCA, que data desde 1952, en 1994 adopta el nombre de trabajo de Organización Mundial del Comercio (OMA), por el cual es más conocido en la actualidad. El Convenio de Kyoto fue recientemente modificado, mediante el *Protocolo de enmienda del convenio internacional para la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros*, en de junio de 1999. Este nuevo instrumento jurídico, que también es denominado Convención de Kyoto 2000 o Convención de Kyoto revisada, constituye una modernización del Convenio anterior, a la luz de los principales cambios que durante este período ha experimentado la economía mundial. Dado el carácter jurídico no vinculante de la OMA, la nueva normativa, que entrará en vigor próximamente, no tendrá carácter obligatorio, como tampoco lo tuvo la anterior.

A diferencia de la OMA, la normativa de la OMC tiene carácter vinculante para sus países Miembros. Al respecto, cabe consignar que en esta última entidad existe un Acuerdo sobre Normas de Origen desde 1994, cuyo objetivo principal es trabajar para lograr armonizar y clarificar las normas de origen nacionales que tienen que ver con el comercio internacional no preferencial. En lo fundamental, dicho Acuerdo está vinculado a instrumentos de política comercial, derechos antidumping y compensatorios, medidas de salvaguardia, prescripciones en materia de marcas de origen, cualquier restricción cuantitativa o contingente arancelario discriminatorio, a las compras del sector público y al registro de estadísticas comerciales. Es importante agregar que el citado Acuerdo, en uno de sus anexos, hace mención a las normas de origen preferenciales de los AIEs existentes, determinando que por ahora estos tienen que mantener informada a la OMC sobre sus normas de origen.

Paralelamente al Acuerdo mencionado se definió un Programa de Trabajo y las instancias para llevarlo a cabo. En efecto, se crearon dos comités especiales. El primero es el Comité de Normas de Origen, integrado por representantes de cada uno de los Miembros de la OMC. El segundo corresponde al Comité Técnico de Normas de Origen, que funciona bajo los auspicios de la OMA. No obstante las intensas labores realizadas hasta ahora por estas dos instancias, los trabajos, que debían haber concluido en diciembre de 2001, todavía están en pleno proceso. Esto se explica porque, como ya se dijo, cada país posee una realidad económica particular, sobre la cual distintos socios comerciales provocan consecuencias diferentes, las que, por lo demás, también son variables dependiendo del rubro o del producto de que se trate. Por lo tanto, puede preverse que por ahora no están dadas las condiciones para se logre concretar en el seno de la OMC la armonización pretendida en materia de normas de origen relativas al comercio

internacional no preferencial. Esto hace que el principio de uniformidad de las normas de origen no tenga todavía validez práctica.

De todas formas, se espera que en el momento oportuno puedan existir normas de origen multilaterales vinculantes en la OMC para el comercio internacional no preferencial, las que podrían incluso en algún momento posterior llegar a incluir las aplicadas en los AIEs. Es importante destacar que a este proceso no sólo contribuye la OMA, sino también varias otras organizaciones internacionales, entre las cuales cabe destacar especialmente a la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE), que tiene una recomendación específica sobre normas de origen, pero que tampoco tiene carácter vinculante.

VI. LAS NORMAS DE ORIGEN NACIONALES

En cualquier caso, mientras no se disponga de una normativa multilateral vinculante respecto a las reglas de origen en relación con el comercio internacional no preferencial, los criterios o las legislaciones individuales de los países seguirán primando en esta materia. En este sentido, cabe destacar que el rango de las respuestas nacionales es bastante amplio. Por ejemplo, en los Estados Unidos de América y en México existen normativas nacionales bastante sólidas que se aplican a todas las importaciones de origen no preferencial, las cuales contienen disposiciones generales, así como también requisitos específicos que se aplican para determinados sectores económicos o productos particulares.

En el otro extremo del rango están la mayoría de los países del mundo, que no cuentan con normativa alguna sobre normas de origen. Hacia el medio del rango están las naciones que, no obstante que no tienen una legislación sobre normas de origen, aplican un criterio simple que los oficiales de aduanas aplican como una costumbre aceptada, que consiste en considerar que un producto es fabricado en un determinado país si por lo menos un 50% de su valor final fue agregado en su territorio. Sin embargo, en muchos países del mundo no hay ni legislación ni criterios al respecto, lo que implica que sus prácticas aduaneras son discriminatorias e imprevisibles, operando, por lo tanto, como complicadores del comercio internacional.

VII. CONCLUSIONES

1. Existe un gran número de diferentes normas de origen que constituyen una complicación significativa para el comercio mundial. Un dato empírico interesante de mencionar es que sólo las normas de origen que existen en los actuales AIEs, que únicamente dan cuenta de una parte de la magnitud del complejo tejido de normas de este tipo que existen al nivel internacional, cubren alrededor de 43% del total mundial del comercio de bienes. Por lo demás, esta problemática será creciente en los próximos años, 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.

2. Dado que por un tiempo todavía indeterminado la economía mundial tendrá que convivir con diferentes normas de origen, para que los requisitos que éstas exigen puedan facilitar el comercio internacional de bienes, tanto al sector público como a los agentes económicos de los

países, parece necesario a lo menos, en el intertanto, proceder a trabajar para que las normas de origen sean simultáneamente simples, precisas y claras en su especificación, con el propósito de que constituyan de verdad un estímulo que no sólo simplifique las transacciones externas de bienes, sino que también tenga en cuenta que es imprescindible convertirlas en un factor de fomento de dichas operaciones internacionales.

3. Asimismo, es posible avanzar adecuando las diferentes normas existentes de manera dinámica a las nuevas condiciones que exige el funcionamiento de la economía mundial y difundir sus contenidos con detalle a todos los interesados del sector privado vinculados con operaciones externas a fin de maximizar su potencialidad, poniendo especial atención en los pequeños y medianos empresarios.

4. Por otra parte, como las normas de origen son de tanto interés para el sector privado de las economías, se sugiere que el punto de vista de estos agentes sea verdaderamente tenido en cuenta por parte de los funcionarios públicos que definen o negocian este tema. Lo mismo debería suceder con respecto a las modificaciones que apunten a modernizar las normas de origen existentes.

5. También parece aconsejable hacer más eficientes y simples los procedimientos administrativos que se derivan del cumplimiento de las normas de origen. Esto es válido principalmente en relación con el principio de administrabilidad, así como con la emisión de los certificados de origen, con su posterior comprobación y con las eventuales consecuencias económicas o jurídicas que pudieran surgir en casos de error o fraude, incluida la solución de una eventual controversia, es decir, con todos los aspectos formales que están involucrados en la operacionalización de la norma.

6. La simplificación de los trámites es funcional tanto al sector público como al privado de cualquier país. En efecto, permite optimizar los gastos gubernamentales simultáneamente con reducir los costos de transacción que deben enfrentar los agentes económicos involucrados en las transacciones internacionales de bienes. Por lo tanto, es indudable que la fluidez de las formalidades administrativas contribuye de manera indiscutible a facilitar el comercio exterior de las mercancías. Este punto está directamente vinculado a la función de las aduanas nacionales como entidades facilitadoras del comercio, asunto sobre el cual parece necesario seguir investigando, ya que todavía no existe consenso para determinar los procedimientos óptimos.

7. En cualquier caso, a diferencia de la dificultad existente para homogeneizar a nivel mundial las normas de origen propiamente tales, sí parece posible hacer esfuerzos para estandarizar y modernizar los procedimientos operacionales de dichas normativas, desde la emisión del certificado de origen hasta la fiscalización y el control correspondiente, incorporando, por ejemplo, formatos electrónicos similares. Este avance constituiría un paso importante en la perspectiva de facilitar el comercio internacional de bienes tanto para el sector público como para el privado de los países, especialmente de aquellos que conviven simultáneamente con distintas normas de origen.

8. Dado que los costos de las normas de origen se distribuyen de manera asimétrica entre los diferentes países, se observa que las más afectadas son las naciones de menor desarrollo económico relativo. Por lo tanto, sería recomendable pensar en establecer un tratamiento especial y diferenciado para ellas en este ámbito. En el intertanto este procedimiento podría instaurarse al interior de los AIEs existentes, así como, cuando sea posible en el futuro, al nivel

multilateral.
