

EL ACUERDO SOBRE NORMAS DE ORIGEN DE LA RONDA URUGUAY DE NEGOCIACIONES COMERCIALES MULTILATERALES

Jaime Granados B.,LLM.¹

Agosto de 1994

En la charla del día de hoy examinaremos el Acuerdo sobre Normas de Origen negociado en la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales cuya finalización sucedió el 15 de abril de este año. En primera instancia se hará una referencia al tema general de las normas de origen y luego se revisará el citado Acuerdo en cuanto a su estructura, contenido y significado real.

Parte 1. ASPECTOS GENERALES DE LAS NORMAS DE ORIGEN.

Conforme los distintos países dedican serios esfuerzos a obtener mayor provecho de las oportunidades que ofrece el comercio internacional, las normas de origen han cobrado una proporcional importancia. Un primer intento simplificado de definir qué son "normas de origen" podría ensayarse afirmando que son los criterios que el sistema jurídico de un país pone en vigencia para determinar el país de origen o proveniencia de un producto. Las normas de origen serían absolutamente fútiles si la política comercial externa de los países fuera completamente libre y desprovista de discriminaciones. Sin embargo, los países mantienen regímenes comerciales discriminatorios, básicamente en función de tres objetivos de política comercial:

- 1) mantener esquemas de integración económica bilaterales o regionales, ya sea en la forma de zonas de libre comercio, uniones aduaneras o uniones económicas.
- 2) mantener esquemas de comercio preferencial para beneficiar a países en desarrollo, como el Sistema Generalizado de Preferencias, la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (CBI), la Convención de Lomé, etc.
- 3) administrar medidas de protección a la producción nacional frente a situaciones basadas ya sea en proteccionismo comercial o en comercio desleal. Ilustraría lo primero una cuota de importación otorgada a los países suplidores de conformidad con un régimen histórico determinado. Ejemplificaría lo segundo un derecho compensatorio impuesto en frontera únicamente contra las importaciones provenientes de un país que subsidie el producto en cuestión.

Algo que pareciera tan simple como determinar si un producto proviene de un país o de otro (que se podría corroborar en la simple factura comercial) en realidad no es tan sencillo. En un entorno comercial internacional relativamente liberalizado, en donde las exigencias de la competitividad moderna exigen que las empresas se suplan en las fuentes de insumos de mejor calidad, precio y condiciones de entrega del mundo, un producto manufacturado contiene insumos provenientes de muchos puntos del planeta. De hecho, entre más complejo en la cadena de manufacturas es un producto, probablemente más variable sea el origen de sus insumos.

La integración económica internacional y la globalización de las empresas ha contribuido a que, en la actualidad, es dable esperar que prácticamente todo producto que haya sido sometido a un proceso de manufactura mínima contenga componentes o insumos extranjeros, es decir, importados. El problema es particularmente crítico cuando el producto es una manufactura compleja que integra insumos provenientes de muchos puntos del globo terráqueo. Ante tales casos, la nacionalidad del producto importado se empieza a diluir: no se sabe si el producto es del país donde se ensambló, o del país de donde proviene la mayor cantidad de insumos, o donde se le sometió a un último proceso de transformación sustancial que le confirió una nueva individualidad, o del país de donde se importó directamente el producto. Las Normas de Origen, entonces, sientan los criterios para resolver ese problema y determinar si el producto gozará de un tratamiento comercial, aduanero o técnico (normas técnicas o sanitarias) determinado.

Las tendencias del comercio mundial contemporáneo apuntan hacia la conformación de bloques. La consolidación de grupos importantes de socios comerciales da más auge al comercio exterior, facilita las economías de escala y favorece una mejor distribución y uso de los factores productivos disponibles. Por ello, los países del planeta están envueltos en una dinámica de negociación de Acuerdos de Libre Comercio que facilite e impulse una mayor integración económica. Todo convenio de liberalización comercial incluye a las Normas de Origen y su importancia es más notoria en la actualidad como un resultado de la conformación de bloques apuntada. De hecho, en las negociaciones comerciales los aspectos más álgidos son generalmente los relacionados con las normas de origen.

Los acuerdos de libre comercio tienden, en última instancia, a otorgar un tratamiento -arancelario o no arancelario- de naturaleza preferencial a los países miembros. Este trato preferencial, por esencia, no se le otorga a aquellos países que no son parte del acuerdo. Como un primer corolario, entonces, precisa conocer siempre el origen o país de proveniencia del producto, con el objeto de que las Aduanas, al ingresar la importación, le concedan el trato preferencial: arancel nulo o más bajo que el arancel aplicable a terceros países, eliminación de licencias de importación para los productos provenientes de los países miembros, porcentajes de contenido local/importado más favorable, etc, discriminando en contra de los países no beneficiarios de la preferencia.

Se hace obvio, en esta etapa, que las Normas de Origen funcionan como un primer filtro, que impide que productos de terceros países ingresen con el tratamiento especial otorgado a los productos de los miembros del acuerdo. Este problema -la triangulación- no existiría si el comercio mundial fuese totalmente libre, pero lo cierto es que al momento las políticas comerciales externas de los países no se prestan a la apertura absoluta.

En un principio, las Normas de Origen tenían una connotación eminentemente técnica, es decir consistían en criterios, generalmente sustraídos de un manual de procedimiento, para determinar en forma neutral cuál era el origen de los productos. Hoy, sin embargo, las Normas de Origen que se negocian en los Acuerdos comerciales funcionan como otro instrumento más de política comercial que, en muchas ocasiones, constituyen por sí mismas una barrera no arancelaria más, una herramienta de protección, a veces de uso abusivo.

Como se señaló al principio, es de fundamental importancia aclarar que la necesidad de determinar el origen de un producto no se circunscribe exclusivamente al ámbito del trato comercial preferencial, es decir, las normas de origen no son tema exclusivo de las preferencias arancelarias o no arancelarias. Son de capital importancia en la aplicación de otros instrumentos de política comercial. Esto nos da pie para establecer una primera clasificación de las Normas de Origen en PREFERENCIALES y NO PREFERENCIALES. Las Normas de Origen No Preferenciales tienen aplicación, por ejemplo, en la administración de derechos compensatorios o anti-dumping, ya que los mismos son impuestos en la Aduana contra las importaciones provenientes de determinados países (los que otorgan el subsidio o los que albergan la empresa que exporta a precios de dumping), pero para ello se requiere saber con certeza el país de proveniencia del producto. Las salvaguardias selectivas precisan también determinar el origen de la importación. Las restricciones cuantitativas y los contingentes arancelarios requieren mecanismos de determinación del origen de la mercancía, sobre todo si las cuotas están distribuidas por países suplidores, para asignarle la importación a su país de origen en el control de la cuota. En materia de Compras del Sector Público es importante determinar el origen de un producto, fundamentalmente para determinar si el mismo es de origen nacional o extranjero y concederle uno u otro trato. Por último, por razones estadísticas y administrativas se requiere conocer el origen de la importación. Ninguno de estos ejemplos está basado en un acuerdo de discriminación preferencial, por lo que las normas aplicables son No Preferenciales.

En síntesis, las normas de origen representan un importante y sofisticado rubro del comercio internacional. Su utilización permite una gama de posibilidades que varían desde ser instrumentos de determinación de nacionalidad (con carácter técnico), hasta fungir como dispositivos altamente restrictivos del comercio (instrumento de política comercial proteccionista). El abanico involucra muchas opciones intermedias.

Las Normas de Origen distribuyen los bienes en dos grandes grupos:

1) **PRODUCTOS TOTALMENTE PRODUCIDOS.** Estos productos son aquellos bienes o productos que no utilizan insumos o componentes extranjeros, sino que son totalmente producidos u originados en el país exportador miembro del acuerdo, en cuyo caso son titulares del derecho a la preferencia en el país de importación. En este caso las reglas sustantivas de determinación del origen son sencillas y no presentan problemas especialmente graves o complejos. Un primer criterio de origen surge aquí, el criterio de "productos totalmente producidos". De conformidad con este criterio, son originarios los productos siguientes: i) las materias o productos de los reinos animal, vegetal y mineral y sus subproductos extraídos o cosechados en los territorios o aguas del país miembro; ii) las materias o productos del mar extraídos fuera de las aguas patrimoniales por barcos con bandera del país miembro; iii) las mercancías elaboradas a partir de productos o materias originarias. Las normas de origen en este caso son bastante sencillas y abarcan, por lo general productos primarios con poca elaboración.

2) **PRODUCTOS QUE INCORPORAN INSUMOS IMPORTADOS.** Estos productos congloban la mayoría del universo productivo industrial. Son aquellos productos que utilizan componentes originarios de países que no pertenecen al acuerdo y que no se benefician del trato preferencial. En estos casos, para que ese producto pueda llegar a ser considerado "originario" y beneficiarse del libre comercio entre los países del acuerdo, se exige que el mismo haya sido sometido a un "ultimo proceso de transformación sustancial" en el país miembro. Esto se requiere para asegurarse que el trato preferencial se le va a otorgar a un producto que fue efectivamente producido y originado en el país miembro y que no se presenten casos de triangulación: que productos de terceros países no miembros del acuerdo se exporten a uno de los miembros y de aquí pasen al otro país gozando de la preferencia. Y es que los miembros del acuerdo están dispuestos a darle preferencia al producto proveniente de otro(s) miembro(s), pero no a productos de terceros países.

Esta primera exigencia de la "transformación sustancial" da base a una serie de desarrollos ulteriores que le imprimen complejidad a las Normas de Origen.

En primer lugar, si se requiere una transformación sustancial, todas aquellas operaciones realizadas en un país miembro con componentes extranjeros que a-priori no constituyan una elaboración suficiente o una transformación sustancial, se excluyen de la preferencia, es decir, no conceden origen. Estas operaciones, llamadas "procesos mínimos" de exclusión de origen, convencionalmente son los siguientes: i) las manipulaciones simples destinadas a asegurar la conservación de los productos durante el transporte o almacenamiento, tales como aereación, refrigeración, congelación,

adición de sustancias; ii) operaciones como el simple despolvamiento, zarandeo, descascamiento, desgrane, maceración, secado, entesaque, clasificación, selección, fraccionamiento, lavado, pintado y recortado; iii) la formación de juegos de productos, el embalaje, envase, reunión o división de bultos, marcado, etiquetado, mezcla, reunión, montaje o ensamble de partes; iv) simple sacrificio de animales; v) simple dilución en agua o sustancia que no altere la esencia del producto; vi) la acumulación de dos o más de estas operaciones. Este listado, sin embargo, es definido unilateralmente o bien mediante un proceso de negociación, en ambos casos en función de los intereses domésticos del país en cuestión. Esta característica implica que las reglas de origen en algunos casos pueden definirse y negociarse en términos restrictivos, ya que no existe un patrón objetivo frente al cual medir una norma de origen para determinar si es restrictiva o no.

En segundo lugar, hay que precisar más los criterios para determinar cuándo hay una transformación sustancial. Definitivamente el concepto de la "transformación sustancial" es muy impreciso y desprovisto de significación operativa. Por ello, se utilizan 3 criterios básicos para determinar el origen de las mercancías: 1) el criterio del cambio en la clasificación arancelaria; 2) el criterio del porcentaje ad valorem; y 3) el criterio de la especificación de procesos de elaboración o fabricación. Como se explicará, cada uno tiene sus bondades e inconveniencias.

1) El criterio del CAMBIO EN LA CLASIFICACION ARANCELARIA consiste en que, para detectar si un producto ha sufrido una transformación sustancial, hay que observar la clasificación arancelaria del producto final y la de los insumos importados. Según este criterio, la clasificación del bien final deberá ser diferente a la clasificación aplicable al insumo importado cuando ingresó al país donde se produjo el bien final. Para que el bien se considere originario, ese cambio en la clasificación deberá ser, por lo menos, al nivel que se especifica en la respectiva norma de origen aplicable al bien final. Para la aplicación práctica de este criterio se debe hacer uso del Sistema Armonizado de Codificación y Designación de Mercancías. En un esquema preferencial, es indispensable que sus miembros utilicen una nomenclatura común.

Ahora bien, no todo cambio en la clasificación arancelaria trae implícito una transformación sustancial, simplemente porque el Sistema Armonizado no está diseñado para dilucidar problemas de origen. Por ello, si no se quiere que el concepto de transformación arancelaria resulte vacuo e inútil, debe negociarse siempre un anexo en el cual, a nivel de capítulos, partidas o subpartidas del Sistema Armonizado se negocie individualmente que el cambio en la clasificación arancelaria sea a nivel -nuevamente- de capítulos, partidas y subpartidas. En otras palabras, es solamente mediante la negociación y fijación del salto arancelario que se podrá controlar que se cumpla a cabalidad con el principio de la transformación sustancial. Adicionalmente, el referido Anexo deberá comprender la especificación positiva del salto que se deberá dar para que se considere que la mercancía sufra la transformación sustancial.

Un punto metodológico particularmente importante es que la negociación debe celebrarse sobre la base del universo arancelario y en forma positiva (indicando qué salto arancelario confiere origen: si a nivel de capítulos, partidas o subpartidas) y no sobre la base de listas de excepciones (metodología negativa). Este enfoque es más arduo por cuanto implica una negociación comprensiva y más detallada, pero tiene la ventaja de que se negocia una única vez y el documento queda listo para la aplicación inmediata por parte de las Aduanas, sin prestarse a interpretaciones arbitrarias. Igualmente, permite la flexibilidad adecuada para que cada país ajuste sus intereses, es decir, se puede ser riguroso en aquellos productos sensibles señalando un salto arancelario más amplio (a nivel, por ejemplo, de varias partidas o capítulos) que haga más patente y visible la sustancialidad de la transformación, o bien se puede ser menos restrictivo señalando que se considera que ya hay una transformación sustancial mediante un simple cambio arancelario a nivel de subpartidas o partidas.

Debe observarse con atención cómo el concepto de transformación sustancial es manipulable en función de los intereses comerciales de los países que establecen la norma de origen. Perfectamente le puede convenir a un país establecer una norma de origen fundada en un cambio de clasificación arancelaria a nivel de subpartidas o fracciones que no implique, en correcta teoría, una transformación sustancial, sino una simple transformación mínima.

Este criterio es muy sencillo, claro y de fácil aplicación. El componente difícil del mismo lo constituye su negociación, ya que es más amplia y exige un conocimiento profundo de la estructura productiva del país y del Sistema Armonizado. Inequívocamente, este criterio es el más recomendable en la actualidad. Por otro lado, las limitaciones del Sistema Armonizado serán prontamente salvadas mediante las modificaciones del caso que ya se están esbozando en diferentes organismos internacionales y oficinas administrativas de ciertos países.

2) el criterio de los PORCENTAJES AD VALOREM. Existen casos en que un cambio en la clasificación arancelaria no es suficiente para garantizar que el producto ha sido sometido a una transformación sustancial. Por ejemplo, cuando en el Sistema Armonizado la clasificación arancelaria para las partes o insumos es la misma que para el producto final, no habrá nunca un cambio en la clasificación arancelaria, por lo que es inútil aplicar esta metodología. Además, existen productos que incorporan tantísimos insumos, que es muy difícil poder controlar el cambio de clasificación de todos. En estos casos, pareciera más conveniente utilizar la metodología de utilización de porcentajes ad valorem.

Este criterio tiene dos vertientes: a) la utilización de porcentajes máximos de contenido importado del producto; y b) la utilización de porcentajes mínimos de contenido doméstico (o regional) del producto, o de valor agregado mínimo. En estos casos, se negocian porcentajes que deberá satisfacer el producto importado para que sea considerado como originario.

La metodología para determinar esos porcentajes consiste en desagregar por rubros los componentes del producto importado², traduciendo cuantitativamente cada componente en forma porcentual, averiguando la nacionalidad de cada componente para realizar, finalmente, una sumatoria de los componentes. Si los porcentajes satisfacen el porcentaje negociado, entonces al producto se le confiere origen.

En las negociaciones del Acuerdo de Norte América de Libre Comercio (NAFTA), la utilización de porcentajes mínimos de contenido doméstico o regional se basa en dos metodologías distintas y de libre opción por parte del exportador. Una se basa en el Valor de Transacción del bien final, y la otra en su Costo Neto.

En términos muy generales, para determinar el porcentaje de contenido regional simplemente hay que cuantificar las proporciones de los valores correspondientes a valor agregado regional y valor de insumos y procesos de producción extranjeros. Si el primer valor es igual o superior al mínimo que indique la regla de origen correspondiente a ese producto, entonces el mismo califica como "originario".

Ya sea que se utilice el método de valor de transacción o el método de costo neto, la diferencia estriba en la base de valor total del bien a la cual se le va a restar el valor de los materiales no originarios utilizados en su producción. Esa base se llama, en cada caso, costo neto y valor de transacción.

En el caso del valor de transacción, esa base es el valor de transacción determinado conforme a los criterios de determinación de valor estipulados en el Código de Valoración Aduanera. En términos simples, ese valor es el que indique la factura comercial de compra-venta del producto procediéndose a ajustar negativa o positivamente dicho precio simplemente con el propósito de obtener un precio que refleje objetivamente una relación comercial normal. Al igual que en materia de valoración aduanera, se aplican aquí ciertos criterios lógicos que deshabilitarían la aplicación de este método, como son las relaciones entre comprador y vendedor que puedan afectar la objetividad del precio, el hecho que la transacción no corresponda a una venta sino a otra relación contractual no traslativa del dominio u otra serie de elementos que puedan sesgar el precio señalado en la factura y que harían perder la objetividad en la valoración de la mercancía.

En el caso del costo neto, el cómputo es un tanto más complejo. La base de valor, o costo neto del producto, está compuesto por su costo total menos los costos de promoción de ventas, comercialización y de servicios posteriores a la venta, regalías, embarque y reempaque, y los costos de intereses "no admisibles" (intereses a cargo del productor sobre sus obligaciones financieras y que resulten superiores en 10 puntos porcentuales a los intereses por obligaciones de deuda emitidas por los gobiernos de cada Parte). El costo total del producto está compuesto por la suma de los costos de materiales directos de fabricación, la mano de obra directa y costos y gastos directos e indirectos de fabricación. Al costo neto, entonces, se le sustrae el valor de los materiales no originarios incorporados en el producto.

Ya sea que se utilice uno u otro método, el valor de los materiales no originarios se determinará de conformidad con el Código de Valoración Aduanera del GATT.

Los inconvenientes que tiene este criterio radican en que es difícil negociar las listas de rubros componentes de los productos y, sobre todo, es difícil la verificación de los contenidos locales o importados a nivel de contabilidad y para ello, se deben realizar engorrosas investigaciones. En otro orden de cosas, el criterio de los porcentajes ad valorem juega en contra de los intereses económicos de los países con salarios bajos, a los cuales les será relativamente más difícil "agregarle valor" a los productos. Es, por ello, que este criterio sea con mayor frecuencia fuente de conflictos. Por último, se prefiere la utilización de la segunda vertiente, es decir, la utilización de contenidos locales o regionales, que la primera, ya que para efectos de verificación del origen resulta más fácil medir la utilización de insumos de la región, que la utilización de insumos provenientes del resto del mundo.

3) El Criterio de la ESPECIFICACION DE PROCESOS DE ELABORACION O FABRICACION consiste en la elaboración de procesos específicos que pueden tanto conferir como excluir el origen de los productos. En otras palabras, se determinan - producto por producto- los procesos de elaboración o fabricación que se requerirán, los cuales adicionalmente deberán ejecutarse en el país aspirante del origen, para que un producto sea considerado originario. O bien, inversamente, se elaboran listas de procesos de fabricación o elaboración de los productos que, si son ejecutados en el país que aspira al origen, no se le concederá.

Este criterio, si bien es el mejor para solucionar problemas muy específicos, es el más susceptible a la arbitrariedad por parte de los grupos de interés nacionales. Es extremadamente complicado listar una gran cantidad de procesos de elaboración o fabricación para los productos que se comercializan. Además, en el caso del método negativo de exclusión del origen, es difícil saber si otros procesos de fabricación que

podiesen utilizarse otorgan o deniegan el origen. Finalmente, las listas deben ser objeto de constante actualización que las mantengan a la corriente de los cambios tecnológicos. También generan conflicto en considerables oportunidades.

De los tres criterios arriba expuestos, el del cambio en la clasificación arancelaria es el más recomendable si, y sólo si se negocia junto con un Anexo positivo y comprensivo. Por supuesto, los criterios no se aplican en forma pura, independientes el uno del otro. Se puede convenir en la utilización de un principal (el de cambio en la clasificación arancelaria), que se complementaría con los otros dos criterios en forma subsidiaria y excepcional. Esto es conveniente porque, como se señaló, no siempre un cambio en la clasificación arancelaria implica una transformación sustancial, por lo que se requiere usar conjunta o excluyentemente uno y/u otro criterio para satisfacer esa sustancialidad.

El grado de restrictividad que se le quiera dar a las normas de origen está en función directa de los insumos que se quiera proteger. Si un país cuenta con insumos propios, es conveniente que diseñe normas más restrictivas. Inversamente, si es importador neto de insumos, debe contar con normas de origen laxas que faciliten esa importación. En este sentido también, es dable esperar un nivel más restrictivo para los productos finales manufacturados en el país, dependiendo de la liberalidad o restrictividad de la política comercial del país en cuanto a productos finales elaborados en el país.

Parte 2. ANALISIS DEL ACUERDO SOBRE NORMAS DE ORIGEN.

I. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL ACUERDO.

El Acuerdo sobre las Normas de Origen consta de un preámbulo, 9 artículos divididos en 4 partes, y dos anexos. El contenido resumido del articulado y los anexos es el siguiente:

Parte I. Definiciones y ámbito de aplicación:

Artículo 1. Esta parte detalla la definición de "normas de origen" (NO.), así como su ámbito de aplicación. A los efectos de las Partes I a IV, son normas de origen "las leyes, reglamentos y decisiones administrativas de aplicación general aplicados por un

Miembro³, para determinar el país⁴ de origen de los productos siempre que tales normas de origen no estén relacionadas con regímenes de comercio contractuales o autónomos conducentes al otorgamiento de preferencias arancelarias que sobrepasen la aplicación del párrafo 1 del artículo primero del GATT de 1993".

El ámbito de aplicación, se señala en el acuerdo, comprende las NO. utilizadas en instrumentos de política comercial no preferenciales (las preferenciales -diseñadas dentro del contexto de esquemas de integración o del SGP, por ejemplo- fueron excluidas del tratamiento general del Acuerdo y reguladas separadamente en el Anexo II). Ejemplos de medidas reguladas por este Acuerdo son:

1) trato de la NMF; 2) derechos anti-dumping y compensatorios; 3) medidas de Salvaguardia; 4) prescripciones sobre Marcas de Origen del Art.IX del GATT de 1993⁵; 5) restricciones cuantitativas o contingentes arancelarios discriminatorios; 6) Compras del Sector Público y 7) Estadísticas comerciales.

Parte II. Disciplinas que han de regir la aplicación de las normas de origen:

La Parte IV del Acuerdo elabora un Plan de Trabajo para la Armonización de las NO. Por ello, y mientras se ejecuta la Armonización, los Miembros están sujetos a dos disciplinas: una transitoria y otra posterior fundamentada en la Armonización.

El artículo 2, "Disciplinas durante el período de Transición", impone sobre los Miembros una serie de reglas sustantivas o directrices que regirán el diseño y aplicación de las NO. durante el período que transcurra entre la firma del Acuerdo y el término del plan de trabajo que ejecute la armonización. Estas disciplinas transitorias no incluyen normas que exijan la aplicación de un criterio específico de determinación del origen con preferencia a otro. Las disciplinas acordadas se refieren a neutralidad comercial de los efectos de las NO.(art.2b y 2c); trato nacional (art.2d); coherencia, uniformidad, imparcialidad y razonabilidad en la administración de las NO.(art.2e); definición de las NO. conforme a un criterio positivo, el negativo será meramente aclaratorio (art.2f); transparencia (art.2g); prontitud de los dictámenes administrativos de origen (art.2h); irretroactividad de las modificaciones de las normas (art.2i); revisión administrativa y judicial del origen (art.2j); confidencialidad de la información (art.2k); Cuando se dicten decisiones administrativas generales se deberán definir las condiciones por cumplir, particularmente: especificar las partidas o subpartidas pertinentes de la nomenclatura arancelaria cuando se utilice el criterio del salto arancelario (art.2a); indicar método de cálculo del porcentaje ad valorem cuando se utilice el criterio del valor agregado (art.2a); precisar las operaciones que confieren origen cuando se utilice el criterio de la operación de fabricación o elaboración (art.2a).

El Artículo 3, "Disciplinas después del Período de Transición", impone reglas sustantivas por las cuales los Miembros deberán velar en la aplicación de los resultados del programa de armonización. Estas disciplinas incluyen varias de las ya enunciadas para el período de transición: trato nacional (art.3c); transparencia (art.3e); prontitud de dictámenes administrativos de origen (art.3f); irretroactividad de las modificaciones de las normas (art.3g); revisión administrativa y judicial del origen (art.3h); confidencialidad de la información (art.3i); coherencia, razonabilidad y uniformidad de la administración de las NO.(art.3d). También, dispone que las NO. deberán aplicarse por igual a todos los fines establecidos en el ámbito de aplicación del Acuerdo. Una de las primeras reglas enuncia ya los dos criterios fundamentales en la determinación del origen de los productos: i.será país de origen el país donde se haya obtenido totalmente el producto; ii. en caso de múltiple procedencia de los insumos, se aplicará el criterio de la última transformación sustancial (art.3b). Esta regla no se aplica en el período de transición.

PARTE III. DISPOSICIONES DE PROCEDIMIENTO EN MATERIA DE NOTIFICACION, EXAMEN, CONSULTAS Y SOLUCION DE DIFERENCIAS:

El Artículo 4, "Instituciones", establece dos Comités.

1) COMITE DE NORMAS DE ORIGEN (el Comité): integrado por representantes de cada uno de los Miembros, elegirá a un Presidente y se reunirá cuando sea necesario y al menos una vez al año. La OMC le prestará los servicios de Secretaría. Funcionará como foro de consulta entre los Miembros en materias relacionadas con el funcionamiento y consecución de los objetivos de este Acuerdo, así como otras funciones señaladas en el Acuerdo.

2) COMITE TECNICO DE NORMAS DE ORIGEN (el Comité Técnico): será auspiciado por el Consejo de Cooperación Aduanera (CCA) según lo detalla el Anexo I del Acuerdo. Realizará la labor técnica prevista en la Parte IV. La CCA le prestará los servicios de Secretaría. Ambos comités podrán pedirse asesoría e información recíprocas.

El Artículo 5, "Información y procedimientos de modificación y de establecimiento de nuevas normas de origen", dispone que en un plazo de 90 días a partir de la entrada en vigencia del acuerdo que establece la OMC, los Miembros deberán comunicar a la Secretaría de la OMC sus normas de origen, decisiones judiciales y disposiciones administrativas de aplicación general en relación con las NO. La Secretaría distribuirá esas reglas entre los Miembros. Durante el período de transición, toda modificación o adopción de nuevas NO. deberá ser publicada y notificada 60 días antes de entrar en vigencia.

El Artículo 6, "Examen", establece que el Comité examinará anualmente la aplicación y funcionamiento de las Partes II y III del Acuerdo. También examinará las Partes I, II y III y propondrá las modificaciones pertinentes. Además, junto con el Comité Técnico, examinará las labores de armonización y sugerirá las modificaciones pertinentes, pudiendo incluir casos de modificaciones de normas para actualizarlas a los cambios tecnológicos.

El Artículo 7, "Consultas", establece que en esta materia serán aplicables las disposiciones del Artículo XXII del GATT de 1993.

El Artículo 8, "Solución de Diferencias", dispone que en esta materia serán aplicables las disposiciones del Artículo XXIII del GATT de 1993.

PARTE IV. ARMONIZACION DE LAS NORMAS DE ORIGEN.

Artículo 9:

1. Con el objetivo de armonizar las NO. y obtener mayor seguridad en el desarrollo del comercio internacional, la Conferencia Ministerial emprenderá el Plan de Trabajo, que se expondrá, sobre los siguientes principios:

i) las NO. deberán aplicarse por igual a todos los fines comprendidos en el ámbito de aplicación del Acuerdo;

ii) será país de origen el país donde se obtuvo totalmente el producto, y en caso de varios países, el último donde se realizó una transformación sustancial;

iii) las NO. deberán ser objetivas, comprensibles y previsibles;

iv) serán comercialmente neutrales;

v) deberán administrarse en forma coherente, uniforme, imparcial y razonable;

vi) las NO. deberán ser coherentes;

vii) las NO. deberán basarse en un criterio positivo, el negativo se usará para fines aclaratorios.

2. Plan de Trabajo: se iniciará tan pronto como sea posible luego de entrar en vigor la OMC y será ejecutado por los Comités en un plazo de 3 años. La armonización se hará por sectores de productos, tal y como se presentan en los capítulos o secciones del Sistema Armonizado.

El Comité Técnico establecerá definiciones armonizadas de:

- los productos que han de considerarse obtenidos totalmente en un país.
- las operaciones o procesos mínimos que de por sí no confieren origen a un producto.

Para efectos de determinar la transformación sustancial, el Acuerdo señala los criterios principales y los complementarios que se utilizarán en la armonización:

1) Para efectos de determinar el origen, el Comité Técnico considerará, en principio, el CRITERIO DEL CAMBIO DE PARTIDA O SUBPARTIDA ARANCELARIA y, cuando sea apropiado, el cambio mínimo dentro de la nomenclatura suficiente para satisfacer este criterio. Esta labor se hará por productos, teniendo en cuenta los capítulos y secciones del SA, en un plazo de 15 meses.

2) Luego de lo anterior, el Comité Técnico, con respecto de los grupos de productos en los que el sólo uso de la nomenclatura del SA no permita decir que hay una transformación sustancial, podrá considerar de manera complementaria o exclusiva, para determinar esa transformación, el CRITERIO DE PORCENTAJES AD VALOREM (valor agregado) y/o el CRITERIO DE OPERACIONES DE FABRICACION O ELABORACION. En el caso del primer criterio, se deberá indicar la metodología para calcular el porcentaje ad valorem. En el caso del segundo, se deberá precisar la operación que confiere origen. Esta labor se hará por productos, teniendo en cuenta los capítulos y secciones del SA, en un plazo de 2 años y 3 meses.

El Comité examinará la labor del Comité Técnico y sus resultados. La Conferencia Ministerial establecerá los resultados del programa de trabajo de armonización mediante un anexo al presente Acuerdo. La Conferencia fijará un marco temporal para la entrada en vigor de dicho anexo.

ANEXO I: COMITE TECNICO DE NORMAS DE ORIGEN.

Funciones:

- 1) examinar y pronunciarse sobre problemas técnicos que surjan con ocasión de la administración de las NO. de los Miembros;
- 2) informar y asesorar sobre cuestiones de determinación de origen;
- 3) distribuir informes periódicos sobre funcionamiento técnico y condición de este Acuerdo;
- 4) examinar anualmente los aspectos técnicos de la aplicación y funcionamiento del Acuerdo.

Representación: los Miembros tendrán derecho a estar representados por un delegado y uno o más suplentes. La Secretaría del GATT podrá asistir como observador. Miembros de la CCA, que no lo sean de la OMC, podrán destacar observadores. A reserva del Presidente del Comité Técnico, el Secretario de la CCA podrá invitar a países no miembros y a representantes de organizaciones internacionales para que asistan como observadores a la reuniones del Comité Técnico. El Comité Técnico se reunirá cuando sea necesario, y al menos una vez al año; elegirá a su Presidente y establecerá sus procedimientos.

ANEXO II: DECLARACION COMUN ACERCA DE LAS NORMAS DE ORIGEN PREFERENCIALES.

Definición: son NO. preferenciales "las leyes, reglamentos y decisiones administrativas de aplicación general aplicados por un Miembro para determinar si a un producto le corresponde recibir el trato preferencial previsto en virtud de regímenes de comercio contractual o autónomos conducentes al otorgamiento de preferencias arancelarias que sobrepasen la aplicación del párrafo 1 del GATT de 1993.

Los Miembros se comprometen en velar por una serie de principios ya mencionados (disciplinas), aplicables en los regímenes de transición y armonizado: definición de las NO. conforme a un criterio positivo, el negativo será meramente aclaratorio (art.3b); transparencia (art.3c); prontitud de los dictámenes administrativos de origen (art.3d); irretroactividad de las modificaciones de las normas (art.3e); revisión administrativa y judicial del origen (art.3f); confidencialidad de la información (art.3g); Cuando se dicten decisiones administrativas generales, se deberán definir las condiciones por cumplir, particularmente: especificar las partidas o subpartidas pertinentes de la nomenclatura arancelaria cuando se utilice el criterio del salto arancelario (art.3a); indicar método de cálculo del porcentaje ad valorem cuando se utilice el criterio del valor agregado (art.3a); precisar las operaciones que confieren origen cuando se utilice el criterio de la operación de fabricación o elaboración (art.3a).

Las disciplinas del período de transición y del armonizado **no** incluídas en el anexo II son las siguientes: trato nacional; administración coherente, uniforme y razonable de las NO.; neutralidad comercial de las NO.; coherencia de las NO.; principio general de que el origen se determinará según el país donde se obtuvo totalmente el producto o, en caso de varios países, donde se efectuó la última transformación sustancial; principio de que las NO. no impondrán condiciones indebidamente estrictas, ni exigirán condiciones no relacionadas con la fabricación o elaboración como requisito previo para determinar origen.

Por último, los Miembros se comprometen a facilitar "prontamente" a la Secretaría de la OMC, sus NO. preferenciales, con una lista de los acuerdos preferenciales correspondientes, reglamentos, decisiones de aplicación general relacionadas con las NO. Además se comunicarán lo antes posible, las modificaciones o innovaciones en materia de NO. preferenciales.

II. ANALISIS DE LAS NORMAS SUSTANTIVAS DEL ACUERDO.

Las Partes II y IV representan la médula sustancial del Acuerdo, al señalar los principios y disciplinas que regirán la definición y administración de las Normas de Origen. Por otro lado, dado que un muy alto porcentaje de nuestros productos es introducido a mercados extranjeros a través de sistemas de preferencias, o bien se exportan a, o se importan de, mercados con los que tenemos algún esquema de integración (a Centroamérica, Honduras, Panamá, y prontamente a México), el Anexo II del Acuerdo es de mucha relevancia para nuestro país. Por virtud de lo anterior, y dado que muchos de los principios aplicables a los tres regímenes creados (no preferencial de transición -art.2-, no preferencial armonizado -arts.3 y 9- y preferencial -Anexo II-) son los mismos, haremos un análisis conjunto de la normativa sustancial (DISCIPLINAS COMUNES).

Respecto de la normativa adicional aplicable, haremos un análisis individual (DISCIPLINAS ADICIONALES NO COMUNES).

A) DISCIPLINAS COMUNES:

1) Aplicación de un criterio positivo

Tanto en el régimen del período de Transición (art.2f), en el Armonizado (art.9.1g), como en el preferencial (art.3b del Anexo II), se dispone que los Miembros velarán por que las NO. se basen en un criterio positivo, es decir, señalando efectivamente cuáles procesos confieren origen al producto. La metodología negativa (criterio negativo), por la cual se define el origen en forma excluyente indicándose cuáles procesos **no** confieren un origen determinado a un producto, no se utilizarán como regla general, sino como mero elemento complementario de aclaración de un criterio positivo, o bien, en casos individuales en que no sea necesaria una determinación positiva del origen.

2) Principio de transparencia.

Los 3 regímenes fijan este principio como una disciplina básica del Acuerdo (art.2g para el período de transición; art.3e para la armonización y 3c del Anexo II para las preferencias). De conformidad con este principio, los Miembros velarán por que sus leyes, reglamentos, decisiones judiciales y disposiciones administrativas de carácter general en relación con las normas de origen se publiquen "como si estuvieran sujetas a las disposiciones del párrafo 1 del Artículo X del GATT de 1993 y en conformidad con las mismas". El párrafo X, por su parte, está compuesto por tres elementos normativos: 1) publicar rápidamente todas las mismas normas ya citadas (leyes, reglamentos, etc), a fin de que los gobiernos y los comerciantes tengan conocimiento de ellos. 2) Se publicarán también los acuerdos relacionados con la política comercial internacional y que estén en vigor. 3) Lo anterior se entiende sin perjuicio de la información de carácter confidencial cuya divulgación pueda constituir un obstáculo para el cumplimiento de las leyes, sea contraria al interés público o perjudique los intereses comerciales legítimos de empresas públicas o privadas. Esta confidencialidad, como se verá, está incluida también como disciplina general del Acuerdo.

3) Principio de prontitud de los dictámenes administrativos.

En iguales términos, los tres regímenes (art.2h en el régimen de transición, art.3f en el armonizado y 3d del Anexo II del preferencial) instauran el principio de que cuando un exportador, un importador o un individuo con interés legítimo solicite un dictámen de origen de un producto, el mismo sea hecho "lo antes posible" y nunca después de 150 días luego de solicitado y haberse presentado todos los requisitos. Tales requisitos tendrán una vigencia de 3 años si las circunstancias de su expedición no se alteran. Bajo la condición de que se comuniquen a los interesados, las modificaciones que se hagan en las reglas de origen afectan los dictámenes aquí previstos. Los dictámenes se publicarán de conformidad con el principio de transparencia.

4) Principio de irretroactividad.

Esta garantía (art.2i del régimen de transición; art.3g del armonizado y 3e del Anexo II del preferencial) establece que los Miembros velarán por que, cuando se introduzcan modificaciones en las normas de origen o se establezcan nuevas normas, tales cambios no se aplicarán con efectos retroactivos según lo determinado en sus leyes y reglamentos y sin perjuicio de estos.

5) Revisión administrativa o judicial.

La revisión administrativa o judicial (art.2j del régimen de transición, art.3h del armonizado, art.3f del Anexo II del preferencial) implica que los Miembros velarán por que, toda medida administrativa que adopten en relación con la determinación de origen sea susceptible de pronta revisión por tribunales o procedimientos judiciales, arbitrales o administrativos -independientes de la autoridad que haya emitido la determinación- que puedan modificar o anular dicha determinación. Como se observa, la revisión tiene que ser pronta, independiente y efectuada ya sea por órganos administrativos o judiciales.

6) Principio de confidencialidad.

La confidencialidad (art.2k en el régimen de transición; art.3i del armonizado; art.3g Anexo II del preferencial) implica que los Miembros deberán velar por que toda información que sea de carácter confidencial, o que se haya facilitado confidencialmente a efectos de la aplicación de normas de origen, sea considerada estrictamente confidencial por las autoridades competentes, que no la revelarán sin autorización expresa de la persona o del gobierno que la haya facilitado, excepto en la medida en que pueda ser necesario en el contexto de procedimientos judiciales.

7) Especificación del cálculo del porcentaje ad valorem

Los artículos 2a del régimen de transición, 9.2.iii del régimen armonizado, y 3a del Anexo II del régimen preferencial, disponen que, cuando en la determinación del origen se aplique un criterio de porcentaje ad valorem (Valor Agregado), los Miembros deberán velar por que se indique el método de cálculo de ese porcentaje.

8) Especificación de las operaciones que confieren origen

Los arts.2a del régimen de transición, 9.2.iii del armonizado y 3a del Anexo II, disponen que los Miembros deberán velar por que, cuando en las labores de determinación de origen se aplique un criterio de operación, de fabricación, o de elaboración, se deberá especificar qué operación confiere origen.

B) DISCIPLINAS ADICIONALES NO COMUNES.

Las restantes disciplinas no son de aplicación general para los tres regímenes: el de transición, el armonizado y el preferencial, sino que se aplican a uno o dos de los regímenes.

9) Definición clara de las condiciones.

Los arts. 2a del régimen de transición, y 3a del Anexo II sobre preferencias, no expresamente aplicable para el régimen armonizado (aunque probablemente el principio esté implícito en otros que sí se le aplican), disponen que los Miembros velarán por que, cuando dicten decisiones administrativas de aplicación general, deberán definir claramente las condiciones que hayan de cumplirse.

Se dispone en los regímenes de transición (art.2a) y en el preferencial (art.3a del Anexo II) que los Miembros velarán por que, cuando se aplique un criterio de cambio de la clasificación arancelaria en una norma de origen -así como en las excepciones que puedan hacerse a la misma- deberán especificarse claramente las subpartidas o partidas de la nomenclatura arancelaria a que se refiere.

11) Trato nacional y no discriminación

En el régimen de transición (art.2d) y en el armonizado (art.3c) se dispone que los Miembros deberán velar por que las normas de origen que apliquen a las importaciones y a las exportaciones no sean más rigurosas que las que apliquen para determinar si un

producto es o no de producción nacional (trato nacional), ni discriminen entre otros Miembros (no discriminación), sea cual fuere la afiliación de los fabricantes del producto afectado. Resulta importante señalar que existe una anotación en este artículo disponiendo que, para efectos de Compras del Sector Público, esta disposición no impondrá obligaciones adicionales a las ya contraídas por los Miembros en el marco del GATT de 1993.

Esta norma de no discriminación no se incluye en el régimen de preferencias por razones obvias: las preferencias son, por definición, discriminatorias. Sí es interesante observar, sin embargo, que la regla del trato nacional está también omitida en el régimen preferencial. Por ello, bajo esquemas autónomos o contractuales de preferencias arancelarias, sí sería posible, de conformidad con el Acuerdo, establecer diferencias o criterios de determinación del origen más rigurosos que los aplicados para determinar si un producto es nacional o no.

12) Administración coherente, uniforme y razonable.

Los regímenes de transición (art.2e) y armonizado (3d y 9.1.e) imponen a los Miembros la obligación de velar por que sus normas de origen se administren de manera coherente, uniforme, imparcial y razonable. Esta obligación no se le exige expresamente a los regímenes preferenciales.

13) Neutralidad comercial.

Este principio general es aplicable al régimen de transición (art.2b y 2c) y al armonizado (9.1.d). Es importante observar que este principio no se aplica para el régimen preferencial. El principio tiene 3 elementos en el Acuerdo:

1) "las normas de origen no se utilizarán como instrumentos para perseguir, directa o indirectamente, objetivos comerciales". Es decir, las reglas de origen nunca podrán traer como consecuencia el aumento o disminución de los flujos comerciales, sino que deben cumplir una función eminentemente técnica. No deben funcionar como instrumentos de política comercial, estrictamente hablando.

2) "las normas de origen no deben surtir, por sí mismas, efectos de restricción, distorsión o perturbación del comercio internacional". Muy relacionado con el anterior

elemento, ambos reflejan la neutralidad técnica que las normas de origen deben garantizar. El objetivo último es que los flujos de comercio se determinen liberalmente, sin que las normas impidan el libre y eficiente intercambio económico.

3) las Normas de Origen "no impondrán condiciones indebidamente estrictas ni exigirán el cumplimiento de una determinada condición no relacionada con la fabricación o elaboración como requisito previo para la determinación del país de origen". Sin embargo, si se determina el origen de conformidad con un criterio de porcentaje ad valorem -como excepción a lo anterior- "se podrán incluir los costos no directamente relacionados con la fabricación o elaboración".⁶

14) Coherencia de las normas

El art.9.1.f impone sobre el régimen armonizado (no sobre el preferencial ni sobre el transitorio) la exigencia de que los Miembros velen por que las normas de origen sean coherentes.

15) Criterio de "Totalmente producido" y de "Ultima transformación sustancial"

El Acuerdo señala que, en el período de armonización (art.3b y 9.1.b.), el origen de los productos se determinará de conformidad con el criterio "totalmente producido" y con el criterio de "ultima transformación sustancial", cuando en la producción estén implicados más de un país. El Acuerdo no detalla más, no define qué se entenderá por cada uno de estos criterios, sino que delega al Comité Técnico la labor de definición como parte del Programa de Trabajo. También encomienda la labor de definición de los procesos mínimos.

Cuando en la aplicación del criterio de la última transformación sustancial se utilice la técnica del salto arancelario, el Comité Técnico podrá establecer el cambio mínimo dentro de la nomenclatura suficiente para satisfacer ese criterio (art.9.2.c.ii).

ANALISIS Y CONCLUSIONES

El Acuerdo sobre las Normas de Origen tiene tantas facetas como regímenes establece. En primera instancia, existe una división básica del Acuerdo entre el Régimen No Preferencial (que abarca el Acuerdo en sí mismo) y el Régimen Preferencial (del Anexo II). Por su parte, el Régimen No Preferencial se subdivide en dos componentes: el Régimen Transitorio y el Régimen Armonizado. El Régimen Armonizado es un régimen futuro, sin existencia actual, para el cual se señala el Plan de Trabajo que deberá seguirse para materializarlo, su cronograma y los principios o disciplinas que permearán el Régimen Armonizado de las Normas de Origen. En tanto no se adopte el Régimen Armonizado, las Normas de Origen se regularán por ciertos principios básicos establecidos en el Régimen de Transición.

Todos estos regímenes tienen disciplinas comunes y disciplinas particulares. Sólo el Régimen Preferencial no tiene disciplinas que le sean exclusivas al mismo. Todas las disciplinas establecidas en el Acuerdo son principios generales de conducta que los países deberán adoptar en el momento de establecer normas de origen. Unas de ellas podrían ser de aplicación directa en nuestro país (por ejemplo la irretroactividad y la confidencialidad⁷), otras requerirían legislación que las desarrolle, otras integran o complementan las normas ya existentes.

El Acuerdo no exige la aplicación de un criterio definido para realizar las labores de determinación de origen. Es decir, no exige que se aplique el criterio de "totalmente producido" en lugar del "cambio en la clasificación arancelaria" o "valor agregado". Sino que reconoce la complementariedad y necesidad de todos los criterios e impone reglas para dotar de un mínimo de claridad, seguridad y previsibilidad a los criterios de origen. Lo anterior es válido para el régimen preferencial y para el no preferencial transitorio, porque para el no preferencial armonizado, el Plan de Trabajo sí diseña principios generales de aplicación prioritaria de ciertos criterios sobre otros.

En efecto, para el régimen armonizado, el Plan de Trabajo dispone que los órganos encargados de la armonización deberán seguir las siguientes pautas lógicas para diseñarla: En primera instancia se aplicará el criterio de "totalmente producido" (y se ordena elaborar una definición del punto, así como de los "procesos mínimos" que no conceden origen); cuando la mercancía incorpore insumos provenientes de uno o más países, se aplicará un criterio de "ultima transformación sustancial". Este criterio, por sí mismo, es inoperante, por lo que debe complementarse con otros más. El Acuerdo le señala al Comité los criterios complementarios de la transformación sustancial, que se deberán aplicar cuando el sólo uso de la nomenclatura del SA no permita decir que hay esa transformación sustancial. En este orden de cosas, el artículo 9.2.c.iii) deja entrever la aplicación de un criterio de "cambio en la clasificación arancelaria". Aunque el mismo no esté expresamente señalado como los demás, sí lo está implícitamente. Seguidamente, también considera como criterio complementario -o aún hasta exclusivo- de la transformación sustancial, el criterio del "valor agregado" o de porcentajes ad valorem (indicando el método de cálculo de dicho porcentaje) y en forma conjunta o

separada el criterio de "elaboración o fabricación" (indicando la operación precisa que confiere el origen⁸).

El Acuerdo no profundiza más. Se limita a hacer las anteriores indicaciones y explica el procedimiento (no la sustancia específica) de cómo hacerlo. Lo mismo se aplica para las disciplinas comunes: son muy generales. Ahora bien, los problemas de interpretaciones arbitrarias que surgirían como consecuencia de la vaguedad de los conceptos, se verían atemperados por el hecho que las disciplinas no operan solas, sino en conjunción con las demás, en función de las cuales se debe hacer una interpretación armónica y sistemática.

Ahora bien, en nuestro concepto, el Código parte de una premisa errónea: pretender que las normas de origen no preferenciales no se utilicen para perseguir, directa o indirectamente, objetivos comerciales. Difícilmente las normas de origen no preferenciales podrán ser comercialmente neutrales en su formulación y aplicación. Si no se ha extendido este principio a las normas preferenciales se debe al reconocimiento tácito de que las normas de origen son, actualmente, instrumentos de política comercial que sirven los intereses de la industria nacional de un país. Es casi seguro predecir que la gran mayoría de las pugnas derivadas de este Acuerdo se basarán en la interpretación de la neutralidad de las normas de origen.

Por otro lado, el hecho que las disciplinas aplicables al régimen preferencial estén plasmadas en una simple Declaración Conjunta le va a restar efectividad jurídica a su aplicación real. Las normas de origen preferenciales requieren de una mejor regulación multilateral que no se verá satisfecha con ocasión de la Ronda Uruguay. Países desarrollados como Estados Unidos y los de la Unión Europea manipulan las normas de origen no preferenciales para satisfacer objetivos de política comercial, inversiones y aprovisionamiento de insumos. En este sentido, la Ronda Uruguay ha perdido una oportunidad única para mejorar esta situación.

El grueso de las normas de origen de nuestro país son localizables dentro del Régimen Preferencial, por basarse ellas en esquemas de integración económica que se excepcionan del principio de la Nación Más Favorecida del párrafo 1 del Artículo I del Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.⁹ Las normas de origen del régimen no-preferencial no están lo suficientemente claras en nuestro medio, dando paso a que precise una definición clara de las normas conformes con este Acuerdo.

El Programa de Trabajo sobre la Armonización de las Normas de Origen es, por sí mismo, bastante ambicioso como proyecto. En la medida en que los Comités logren efectuar el trabajo conforme al Plan, sus resultados podrían ser positivos. Además, las reglas del Acuerdo darán paso inmediatamente a un alto grado de transparencia en

materia de reglas de origen del sistema de comercio internacional. Algo que se debe enfatizar en este punto es el hecho que todo este programa de armonización de las normas de origen no preferenciales deberá tener una importante repercusión en nuestro país, donde estas normas no están claras, no tienen coherencia entre sí, y su aplicación es bastante irregular. En este sentido, las reglas ya armonizadas futuras llenarán un sensible vacío en el sistema local de normas de origen no preferenciales.

Las disciplinas del período de transición y del armonizado **no** incluidas en el Régimen Preferencial son las siguientes: trato nacional; administración coherente, uniforme y razonable de las NO.; neutralidad comercial de las NO.; coherencia de las NO.; principio general de que el origen se determinará según el país donde se obtuvo totalmente el producto o, en caso de varios países, donde se efectuó la última transformación sustancial; principio de que las NO. no impondrán condiciones indebidamente estrictas, ni exigirán condiciones no relacionadas con la fabricación o elaboración como requisito previo para determinar origen. Sobre estos principios y su no inclusión en el régimen preferencial ya se han hecho observaciones en el texto.

Sí existen en nuestro ordenamiento normas que se contraponen a las disciplinas que les serán aplicables a partir de la puesta en vigor del Acuerdo. Ni el Tratado General de Integración Económica Centroamericana, ni el Multilateral Transitorio con Honduras se ajustan actualmente al principio de aplicación de un criterio positivo. Ahora bien, esta incompatibilidad podría no ser un problema serio porque, en lo que al Tratado respecta, al ser reglamentado correctamente, se subsana el problema a nivel operativo (aunque no formalmente, cuestión de importancia secundaria).

También hay una seria incompatibilidad en cuanto al principio de especificación del cálculo del porcentaje ad valorem cuando se aplique el criterio del porcentaje del valor agregado. Ni el Reglamento, ni el Acuerdo de Alcance Parcial con México (aunque en éste la incompatibilidad no es tan marcada) satisfacen el principio. El Reglamento no señala ni detalla el procedimiento para calcular el porcentaje. Esto, de hecho, se podría prestar para muchas irregularidades a nivel regional. El Acuerdo de Alcance Parcial tiene también un alcance parcial en cuanto a su grado de compatibilidad con este principio del Acuerdo de la Ronda Uruguay. El Convenio Comercial con la República Dominicana sí cumple con este requisito.

En conclusión, la adopción del Acuerdo y el cumplimiento de sus reglas van a facilitar en alguna medida las corrientes del comercio internacional. Al cumplirse estas reglas se obtiene un poco más de claridad, previsibilidad y seguridad en las transacciones comerciales de bienes, y se podría evitar que en algunos casos (desafortunadamente no en los casos de acceso preferencial de nuestros productos de exportación) se utilicen las Normas de Origen como obstáculos al comercio. Posteriores luchas deberán darse para incluir algunas¹⁰ de las garantías adicionales no preferenciales al régimen de

preferencias y mejorar las limitaciones señaladas de este Acuerdo. Finalmente, la ejecución del Plan de Trabajo no será una labor fácil, ya que es lógico vaticinar que se requerirá un esfuerzo enorme de negociación para cumplir con el programa.

Citas y Notas

¹ Abogado Asesor de la Dirección de Negociaciones Comerciales Internacionales del Ministerio de Comercio Exterior.

² Materias primas, mano de obra, utilidad, embalaje, envasado, transporte, seguro, derechos de exportación, flete, etc, dependiendo de si se trabaja sobre la base de precios ex-factory, FOB, CIF o into-factory (delivery) en orden ascendente.

³ No se utiliza la frase tradicional "parte contratante", sino "Miembro", refiriéndose a los miembros de la Organización Multilateral del Comercio. Al subsanarse los defectos institucionales del Acuerdo General, procediéndose a la creación de la OMC, la denominación "miembro" parece generalizarse en detrimento de la "parte contratante". Con mucho más razón se eliminaría la denominación "Partes Contratantes" que sólo se justificaba a la luz de la mal dotada infraestructura institucional del GATT previa a la creación de la OMC (si ésta finalmente prospera).

⁴ Por "país", una nota de pie de página del Acuerdo se refiere a "territorio de uno de los Miembros".

⁵ La frase "Acuerdo General" va a ser generalmente sustituida por la frase "GATT de 1993".

⁶ Algunas de las condiciones indebidamente estrictas, por ejemplo, son los requisitos de doble transformación sustancial que exige el SGP de Estados Unidos (que no resultaría afectado por virtud de este Acuerdo, ya que este principio no se aplica a las preferencias). Ejemplos de condiciones no relacionadas con la fabricación o elaboración como requisito previo podrían ser las vinculaciones de las normas de origen con Investigación y Desarrollo, y los requisitos de expedición directa de la mercancía (de un país a otro sin tocar terceros puertos).

⁷ Estos principios, si se aprueba el Acuerdo, se aplicarían directamente sin necesidad de ulterior desarrollo, aún cuando no existieran en nuestro país normas similares.

⁸ El Acuerdo no aclara si el criterio de elaboración va a usarse en los dos sentidos en que es tradicionalmente utilizado: para otorgar origen y para excluir origen. Los arts.2a del período de transición, 9.2.iii del armonizado y 3a del Anexo II sugieren que se aplicará sólo para otorgar origen.

⁹ Las Normas de Origen nacionales se encuentran en los siguientes instrumentos: 1) Tratado General de Integración Económica Centroamericana, suscrito el 13 de diciembre de 1960 (Costa Rica se adhirió al mismo el 23 de julio de 1962), Artículo V. 2) Reglamento sobre el Origen Centroamericano de las Mercancías, Decreto 21433-MEIC del 14 de julio de 1992, publicado en La Gaceta No.152 del 10 de agosto de 1992. 3) Acuerdo de Alcance Parcial entre México y Costa Rica, firmado el 22 de julio de 1982, aprobado por la Asamblea Legislativa, y publicado en La Gaceta del 1 de marzo de 1984, Artículos 10 y 11, y Anexo II. Este Acuerdo será sustituido por el Tratado de Libre Comercio entre ambos países cuya entrada en vigencia se espera para el 1 de enero de 1995. 4) Acuerdo de Alcance Parcial entre Costa Rica y Venezuela, firmado el 21 de marzo de 1986, y es Ley No.7417 del 1 de julio de 1994. 5) Acuerdo de Alcance Parcial entre Costa Rica y Colombia, firmado el 2 de marzo de 1984, no ha sido aprobado por la Asamblea Legislativa, Artículo 5 y Anexo III. Este acuerdo, así como el anterior con Venezuela podrían ser eventualmente sustituidos por un Tratado de Libre Comercio cuya negociación se está celebrando. 6) Tratado de Libre Comercio y Tratamiento Preferencial entre las Repúblicas de Costa Rica y Panamá, que es Ley No.5252, del 18 de julio de 1973, publicado en el Alcance No.93 a La Gaceta No.142 del 31 de julio de 1973, Artículo 11. 7) Convenio Comercial entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno de la República Dominicana, que fue aprobado mediante la Ley No.6709 del 20 de enero de 1982, publicado en Gaceta del 23 de feb. de 1982, arts.IV, VIII y XI.

¹⁰ Se dice "algunas" porque no todas se aplicarían al sistema preferencial. El principio de la no discriminación, por ejemplo, conceptualmente no se podría incluir en las reglas preferenciales.