



Las reglas de origen se refieren a una normativa de fondo para identificar la procedencia de un bien importado. Como toda norma, deben cumplir procedimientos formales que se relacionan con los costos de transacción en dos niveles: uno, minimizar el gasto que hace el sector público para administrar las reglas de origen mediante una eficaz fiscalización, y dos, que los trámites sean sencillos para facilitar el comercio externo a los agentes económicos.

Este trabajo se centra en los procedimientos asociados al cumplimiento de las normas de origen y luego se aborda el tema desde el punto de vista de la facilitación del comercio. Por otra parte, a pesar de que todavía no existe un concepto único para dicho término, en todas sus definiciones están presentes los procedimientos aduaneros y en la mayoría se hace referencia a las normas de origen.

El presente estudio trata de las normas de origen y de sus procedimientos en relación con los bienes, ya que el análisis de estos asuntos todavía no se ha extendido lo suficiente a los servicios. Con todo, es importante mencionar que aunque se trate de un bien final, los servicios comerciales evidentemente están considerados en el precio de los insumos importados, por lo cual integran su valor final de exportación. Por otra parte, de todas las clases de normas de origen exis-

tentes, se analizan las de los principales acuerdos de integración económica (AIE) suscritos por países miembro de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) entre sí o con otras regiones del mundo, y se incluyen, de manera puntual, comentarios respecto a procesos de negociación aún inconclusos.

Dado que Chile y México se destacan de los demás miembros de la ALADI porque han suscrito por su cuenta un gran número de AIE con varias regiones del mundo, el presente trabajo se concentra en ambos países. Se trata de responder por qué pese a que tanto Chile como México son miembros de la ALADI su actual AIE, a diferencia del anterior, no utiliza las normas de origen de la ALADI ni sus procedimientos, sino que toma como modelo el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). La elección de Chile y México también se basa en que son los dos únicos países de la ALADI que tienen individualmente AIE con la Unión Europea, en los cuales las normas de origen y sus procedimientos son muy similares. Además, tanto Chile como México han hecho esfuerzos para reformar las aduanas y facilitar el comercio internacional.

El documento se apoya en bibliografía especializada, en los propios textos de los AIE examinados y en entrevistas a funcionarios públicos y privados vinculados al tema en Chile y en México. Mediante un examen comparativo se abordan fundamentalmente las tres familias de normas de origen señaladas con sus respectivos procedimientos: de la ALADI, del TLCAN y de la Unión Europea. Para finalizar, las conclusiones se agrupan en tres ámbitos: las cuestiones de fondo de las normas de origen; sus aspectos formales, y reflexiones finales.

* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago, Chile <mizam@eclac.cl>. Las opiniones expresadas en este artículo son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la CEPAL.

El concepto

Las normas de origen son el conjunto de requisitos que debe cumplir el proceso productivo¹ de una mercancía final en lo tocante a la utilización de insumos y de bienes intermedios para definir su nacionalidad, si es el caso de un país o de un AIE. Esto es importante desde los puntos de vista estadístico, técnico-productivo, económico y de comercialización internacional, pero principalmente para que un producto se beneficie de las preferencias aduaneras.

Las normas de origen se dividen en preferenciales y no preferenciales. Las primeras se aplican con base en un acuerdo comercial selectivo que otorga un trato comercial favorable sólo a uno de sus miembros, a varios o a todos; además, pueden ser contractuales o autónomas.² Las contractuales corresponden a las de un AIE. Un tercer tipo, las autónomas, operan en el marco de programas internacionales, como el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) que aplican algunos países industrializados en favor de las importaciones de ciertos países en desarrollo.³ Así, Estados Unidos tiene la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, mientras que la Unión Europea hace lo propio con sus antiguas colonias de África, el Caribe y el Pacífico mediante la Convención de Lomé, ahora llamado de Cotonou.

Las normas de origen no preferenciales se aplican al comercio internacional que se realiza fuera de todo acuerdo que otorgue algún privilegio. Este asunto compete en especial a la Organización Mundial de Comercio (OMC).

1. E. I. Kingston, "The Economics of Rules of Origin", en E. Vermulst, P. Waer y J. Bourgeois (eds.), *Rules of Origin in International Trade. A Comparative Study*, The University of Michigan Press, Ann Arbor, 1994.
2. Centro de Trámites de Exportación de El Salvador (Infocentrex), *Conociendo sobre normas de origen*, Nota Técnica, año 4, núm. 1, El Salvador, febrero de 2002.
3. Con relación al origen del SGP, véanse los siguientes documentos del Proyecto de Cooperación Técnica de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD): sobre acceso al mercado, leyes comerciales y preferencias: *Resumen de las normas de origen del Sistema Generalizado de Preferencias* (INT/97/AO6, UNCTAD/TAP/133/Rev.7), febrero de 1999; *Sistema Generalizado de Preferencias: manual sobre el esquema de los Estados Unidos de América* (INT/97/AO6, UNCTAD/ITCD/TSB/MISC.58), agosto de 2000; *Sistema Generalizado de Preferencias: manual sobre el esquema del Canadá* (INT/97/AO6, UNCTAD/ITCD/TSB/MISC.66), diciembre de 2001, y *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), versión sin publicar, junio de 2002.

Los principios básicos

Los principios más importantes de las normas de origen son: 1) *la simplicidad*: deben ser claras y transparentes para minimizar la posibilidad de que se apliquen de manera discrecional o fraudulenta; 2) *la predictibilidad*: deben ser estables para que el sector productivo actúe estratégicamente, y 3) *la administrabilidad*: se deben administrar con eficiencia y verificarse.

Las normas de origen en el ámbito mundial

Aunque la importancia de las normas de origen ha sido creciente, aún no se cuenta con una definición internacional precisa sobre las condiciones que determinan la procedencia de una mercancía. En efecto, el primer documento que considera este tema en escala mundial es la Convención Internacional sobre la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros, cuya versión original, elaborada por el Consejo de Cooperación Aduanera (CCA), entró en vigor en 1974. Con todo, su cumplimiento no tiene carácter vinculante.

Por su parte, el Convenio de Kioto establece dos formas para definir un producto originario:

1) Cuando la mercancía se produce enteramente en un territorio.

2) Cuando éste no es el caso y el bien final incorpora insumos de otros orígenes es necesario que tal producto haya sufrido una transformación significativa o suficiente. Para esto se establecieron los siguientes tres criterios o métodos fundamentales que suelen usarse de manera complementaria:⁴

a) *Cambio de partida o salto arancelario*. Consiste en ubicar el producto final en una posición arancelaria diferente a la de los bienes intermedios importados que se utilicen.

b) *Lista de transformaciones o elaboraciones*. Son especificaciones sobre los procedimientos técnico-productivos necesarios para que un bien sea considerado originario.

c) *Reglas de porcentaje ad valorem*. Consiste en precisar el valor agregado interno mínimo necesario para que un bien se considere originario.

El CCA en la actualidad corresponde a la Organización Mundial de Aduanas (OMA).

Recientemente el Convenio de Kioto fue modernizado y modificado mediante el Protocolo de Enmienda del Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros de 1999, norma que aún no entra en vigor.

Por su parte, el Acuerdo sobre Normas de Origen de la OMC se negoció durante la Ronda de Uruguay, que conclu-

4. E. Gitli, "Nuevas implicaciones de las reglas de origen", *Revista de la CEPAL*, núm. 50, Santiago, Chile, agosto de 1995.

yó en 1994. Su objetivo es armonizar y clarificar las normas de origen que tienen que ver con el comercio no preferencial, dejando fuera, por tanto, el artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1947,⁵ donde caben los AIE. Se define un programa de trabajo y para realizarlo se crearon los comités de Normas de Origen, integrado por miembros de la OMC, y el Técnico de Normas de Origen, auspiciado por el CCA. Las tareas realizadas hasta ahora han sido intensas, pero no concluyen las definidas en la Conferencia Ministerial de Doha de la OMC de 2001.

La OMC es un organismo multilateral cuya normativa es vinculante; por tanto, el trabajo conjunto de la CCA con la OMC puede facilitar avances que pueden incorporarse en esta última. Algo parecido podría suceder con las cerca de 30 recomendaciones que existen sobre facilitación del comercio en la Comisión Económica para Europa (CEPE), entidad que trabaja en este tema desde 1961.⁶

Las recomendaciones pertenecen al Centro de las Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio, del Transporte Internacional y del Comercio Electrónico, conocido como UN/CEFACT. La recomendación número 18 se refiere a las normas de origen.⁷

En resumen, es poco probable que en el corto plazo se logren avances significativos en la OMC, dado que cada economía posee sus propias peculiaridades. Así, puede preverse que continuarán, entre otras, las reglas de origen nacionales y las de los AIE.

Elementos centrales de las normas de origen

Por su amplitud temática, en la norma de origen se distinguen los siguientes elementos principales:

1) *Definición de la norma de origen.* Son las condiciones que, de acuerdo con una normativa, debe cumplir un producto para que se le considere originario.

2) *Aplicación de la norma de origen.* Es la forma de administrar los procedimientos asociados a ella. A su vez, este aspecto tiene dos modalidades: a) *la certificación*, o sea el llenado del documento que indica que el bien cumple con la característica de ser de origen, y b) *la comprobación del origen*, es decir, fiscalizar la forma y el fondo del certificado.

La definición de la norma de origen, que tiene implicaciones económicas en materia de precios y de asignación de recursos, ha sido un asunto bastante estudiado y abordado por la literatura especializada.⁸ Así, se fundamenta la naturaleza discriminatoria de las reglas de origen, su uso como mecanismo de exclusión comercial⁹ y su incidencia asimétrica.¹⁰ Por lo demás, no parece posible negar o refutar las calificaciones anteriores.¹¹ Con todo, también se ha señalado que el bienestar social se maximiza a medida que es mayor la diferenciación sectorial o por productos de los requisitos de origen.¹² Esto podría ser válido en ciertos rubros productivos que tienen economías de escala, algún tipo de externalidades, que utilizan tecnologías de punta o que son intensivos en mano de obra. Entonces, las normas de origen pueden ser parte de una política económica que pretenda diversificar la estructura vertical y horizontal, y también atraiga la inversión extranjera directa.

La aplicación de la norma de origen también tiene efectos económicos a partir de la facilitación del comercio porque se relaciona con costos de transacción para los sectores público y privado.

La eficiencia de una norma de origen tiene que ver también con la simplicidad de su administración. Esto es funda-

5. Con todo, se hace mención a las normas de origen preferenciales y se pide que los AIE mantengan informada a la OMC sobre esa normativa. Probablemente se trata sólo de un primer paso hacia una futura profundización en el tema.

6. M. Izam, *Facilitación del comercio: un concepto urgente para un tema recurrente* (LC/L. 1680-P), documento núm. 19 de la serie Comercio Internacional de la CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración, Santiago, Chile, diciembre de 2001, p. 11.

7. Al respecto véase de Naciones Unidas, ECE-CEFACT, *Facilitation Measures Related to International Trade Procedures*, Recommendation 18, ECE/TRADE/271, Nueva York y Ginebra, 2001; ECE-UNCTAD-CEFACT, *Compendium of Trade Facilitation Recommendations*, EC/TRADE/279, UNCTAD/SDTE/TLB/3, Nueva York y Ginebra, 2002, y ECE-CEFACT, *United Nations Layout Key for Trade Documents: Guidelines for Application*, ECE/TRADE/270, Nueva York y Ginebra, 2002.

8. E. Vermulst, P. Waer y J. Bourgeois (eds.), *op. cit.*; K. Krishna y A.O. Krueger, "Implementing Free Trade Areas Rules of Origin and Hidden Protection", en A. Deardorff, J. Veinsohn y R. Stern (eds.), *New Directions in Trade Theory: Safeguard*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1995, y A. Estevadeordal, *Traditional Market Access Issues in RTAs: An Unfinished Agenda in the Americas?*, Integration, Trade and Issues Division Integration and Regional Programs Department, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, borrador preliminar presentado en el seminario Regionalism and the WTO, Ginebra, 26 de abril de 2002.

9. M.T. Gutiérrez-Haces, "Normas de origen: un mecanismo de exclusión comercial en el libre comercio", *Tercer Mundo Económico*, núm. 116, Uruguay, diciembre de 1998. Esta publicación tiene página en internet: <<http://www.tercermundoeconomico.org.uy/TME-116/index.html>>.

10. M. Hirsch, "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, núm. 4, Kluwer Law International, Ginebra, agosto de 1998.

11. R. Falvey y G. Reed, "Economic Effects of Rules of Origin", *Review of World Economics*, *Weltwirtschaftliches Archiv*, Kiel Institute of World Economics, vol. 134, núm. 2, 1998.

12. J. Rosellón, "Reglas de origen y análisis del bienestar", *El Trimestre Económico*, vol. LXIII (1), núm. 269, Fondo de Cultura Económica, enero-marzo de 2001 y, del mismo autor, "The Economics of Rules of Origin", *Journal of International Trade and Economic Development*, vol. 9, núm. 4, Routledge, Londres, diciembre de 2000.

mental para lograr la pronta solución de conflictos económicos o judiciales en caso de duda o fraude.

A su vez, se requieren normas bien definidas para su adecuada administración.¹³

No obstante que el interés principal de este estudio es abordar desde el punto de vista de la forma las reglas de origen que existen en AIE regionales o extrarregionales en los que participen miembros de la ALADI,¹⁴ es indispensable destacar en primer término los aspectos de fondo.

NORMAS DE ORIGEN EN ACUERDOS COMERCIALES EN LOS QUE PARTICIPAN MIEMBROS DE LA ALADI

Se hace mención a un AIE sin importar su profundidad.¹⁵ Un AIE puede ser regional, subregional, bilateral o de cualquier tipo. El entramado mundial de normas de origen será más complejo en el futuro cercano. Así, se calcula que el comercio preferencial de bienes llegará a 55% en 2005.¹⁶ Por otra parte, cuanto más elevada es la exigencia de contenido local, menos ventajoso será el AIE y más afectados se verán los socios menos desarrollados. Dicho efecto será mayor mientras más altos sean los aranceles externos de los socios del AIE.¹⁷ La iniquidad en la distribución de los beneficios entre los sectores productivos y los países también se ha estudiado.¹⁸ De modo análogo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) plantea 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 [...] Por consiguiente, si bien dichas normas se hacen necesarias [...] hay consideraciones de competitividad y equidad que aconsejan limitar sus exigencias”.¹⁹ Así, se plantea la necesidad de no descuidar sus posibles consecuencias de carácter asimétrico entre los países de la región, inquietud que comparte el Sistema Económico Latinoamericano (SELA).²⁰

Por otra parte, se comprueba que los procedimientos que se están utilizando en materia de normas de origen en los AIE de las Américas son de aplicación discrecional.²¹ Asimismo, las normas de origen son uno de los ámbitos más complejos de negociación de un AIE,²² pues su importancia es semejante al programa de liberalización. En un AIE las normas de origen también evitan la triangulación del comercio, es decir, que el producto pase por un socio con arancel más bajo para ingresar a otro que tenga uno mayor. Además, en los AIE de América Latina las reglas de origen son bastante complejas y diversas, según se afirma en un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo,²³ por lo que se aconseja realizar un análisis más amplio y profundo de ellas.²⁴

Con todo, cuando un AIE tiene un mayor número de integrantes es posible minimizar los costos de las normas de origen, si se incluye el criterio del valor acumulativo regional para los bienes intermedios y de los insumos provenientes de cualquiera de sus miembros.²⁵ Así, es preferible un AIE trilateral que uno bilateral si, por ejemplo, se exige un valor agregado

13. H.R. Ríos, “La organización y la gestión aduanera en los procesos de integración económica”, *Integración Latinoamericana*, año 19, núms. 198-199, Buenos Aires, marzo-abril de 1994.
14. Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela pertenecen a la ALADI.
15. Si las normas de origen son necesarias en una unión aduanera es un asunto que se debate en la literatura especializada. Véase A.A. Asdrúbal, “Las normas de origen en el Grupo Andino”, *Integración Latinoamericana*, año 3, núm. 21, Buenos Aires, enero-febrero de 1978; C. Celedón y R.E. Sáez, “Características y perspectivas de los acuerdos regionales en las Américas de los noventa”, *Notas Técnicas*, núm. 162, TIEPLAN, Santiago, Chile, julio de 1995; P. Meller, “Revisión y discusión de las opciones comerciales de Chile”, *Integración y Comercio*, año 1, núm. 0, BID-Intal, Buenos Aires, enero-abril de 1996, y M. Izam, *op. cit.*
16. K. Heydon, *RTA Market Access and Regulatory Provisions. Regulatory Provisions in Regional Trade Agreements: “Singapore” Issues*, ponencia personal presentada a nombre del Trade Directorate de la OCDE en el WTO Seminar on Regionalism and the WTO, Ginebra, 26 de abril de 2002.
17. A.O. Krueger, “Condiciones para maximizar las ganancias de una zona de libre comercio del hemisferio occidental”, en BID-CEPAL, *La liberalización del comercio en el hemisferio occidental*, Washington, 1995.
18. L.J. Garay y A. Estevadeordal, “Protección, desgravación preferencial y normas de origen en las Américas”, año 1, núm. 0, BID-Intal, Buenos Aires, enero-abril de 1996.

19. CEPAL, *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), Santiago, Chile, septiembre de 1994.
20. SELA, *Normas de origen: análisis económico y propuestas de acción multilateral* (SP/DRE/Di No. 2/1), Caracas, abril de 1993.
21. R. Devlin y A. Estevadeordal, *¿Qué hay de nuevo en el nuevo regionalismo 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, núm. 7 de agosto de 2001.
22. Respecto a esta complejidad en el TLCAN, véase A.O. Krueger, “Free Trade Agreements versus Customs Unions”, *Journal of Development Economics*, vol. 54, núm. 1, número especial sobre el 8th Interamerican Seminar on Economics, North-Holland, octubre de 1997.
23. BID, *Market Access in the Americas: An Unfinished Agenda*, avance de investigación, para la Integration, Trade and Hemispheric Issues Division y presentado en el seminario Looking Beyond Our Borders: Opportunities and Challenges of the New Regionalism, Annual Meetings of the Board of Governors, BID e Inter-American Investment Corporation, Fortaleza, Brasil, 11 de marzo de 2002.
24. A. Estevadeordal, *op. cit.*
25. Cabe consignar 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. UNCTAD, *La mundialización y el sistema comercial internacional: cuestiones relativas a las normas de origen*, UNCTAD/ITCD/TSB/2, 24 de marzo de 1998.

regional o local de 50%. En tal caso, si un país sólo puede cumplir con 25%, todavía hay la posibilidad de que éste utilice importaciones de los restantes socios por una suma mínima de 25% para cumplir con la condición de origen de 50 por ciento.

La ALADI y sus normas de origen

La ALADI, que data de 1980, plantea que al menos dos de sus miembros pueden suscribir un acuerdo de complementación económica (ACE) que otorgue preferencias arancelarias únicamente a sus participantes.²⁶ Hay 55 ACE, en su mayoría bilaterales. Al principio se pensaba que se iniciaría un proceso de multilateralización de los ACE, pero ello no ha sucedido.²⁷ También la ALADI permite a sus miembros establecer AIE con socios no pertenecientes a ella, siempre y cuando se cumplan ciertas condiciones.²⁸ Además, la ALADI definió que los ACE pueden contener disposiciones propias en algunos ámbitos, incluido el de origen de las mercancías. Por ello, la primera normativa de origen de la ALADI surge en 1987 (Resolución 78) con el propósito de contribuir a uniformar los criterios de los ACE.²⁹

Este régimen de origen de la ALADI es bastante general y breve.³⁰ La normativa se refiere a los bienes producidos íntegramente en un territorio nacional, al cambio de posición arancelaria, y a que el valor costo, seguro y flete en puerto de destino o CIF en puerto marítimo de los materiales de terceros países no exceda de 50% del valor libre a bordo (LAB) de la exportación de la mercancía final, coeficiente externo que es 60% para los países de menor desarrollo económico. Se aclara que podrán existir requisitos específicos que prevalecerán sobre los antes enunciados, que deberán aprobar su Comité de Representantes. Esto resulta positivo porque da libertad a un ACE. El sector automotor es el que más reglas propias tiene.³¹ En materia de acumulación, la ALADI prevé que el valor de un AIE incluye sólo al que se genera en sus países socio.

Los principales problemas derivados de la aplicación de esta normativa surgieron cuando la mercancía no se expedía directamente y la factura la emitía un tercer país, práctica bastante generalizada en todo el mundo. Estos vacíos jurídicos fueron comprobados por la propia ALADI. Como un todo, la normativa se actualizó en 1999 (Resolución 252). La nueva regla, todavía vigente, es más específica que la anterior y pese a que resolvió los dos principales problemas de la anterior dista mucho de ser lo suficientemente adecuada al actual entorno internacional, según lo ha reconocido la misma ALADI.³² En tiempos más recientes, la ALADI ha resaltado la necesidad de revisar los conceptos de materiales intermedios y *de minimis* (flexibilización de los criterios de origen). También la ALADI ha planteado la necesidad de mejorar sus criterios en materia de envase y embalaje, hoy incluidos en la mayoría de los AIE.³³

La centralización de estos aspectos por parte de la ALADI impediría que las resoluciones emitidas en relación con estos problemas se hicieran de manera individual mediante los regímenes de cada uno de sus ACE. Así se lograrían importantes beneficios, no sólo debido a que la homogeneidad facilitaría el comercio, sino porque una normativa única sería menos costosa que la suma de los gastos de los ACE (economías de escala).

Al parecer es inevitable la modernización de tales reglas de la ALADI. En efecto, una hipótesis es que su anacronismo haya contribuido a que algunos de sus ACE tengan regímenes diferentes. Esto ocurre, por ejemplo, con el Mercado Común del Sur (Mercosur)³⁴ y con los tratados de libre comercio (TLC) que aquél tiene de manera independiente con Bolivia y con Chile. Lo mismo sucede con el ACE de Chile-Perú. Hay también ACE que no consideran en absoluto la norma de la ALADI: el G3 (Grupo de los Tres: AIE de Colombia, México y Venezuela) y el actual AIE Chile-México (ACE 41), que contrasta con el anterior firmado por ambos países (ACE 17), en el que se utilizó la norma de la ALADI. ¿Por qué ésta se dejó a un lado y se adoptó la del TLCAN?

Este punto es importante ya que estos dos países son los miembros de la ALADI que más han suscrito AIE con países

26. La ALADI, como AIE, es mucho más amplia que el mero ámbito jurídico que permite la constitución de un ACE.

27. ALADI, *De la convergencia prevista en el artículo 3 del Tratado de Montevideo 1980*, Secretaría General (ALADI/SEC/dt 244), Montevideo, 30 de noviembre de 1990.

28. Esto ha generado problemas, el más agudo de los cuales es el que se presentó con la participación de México en el TLCAN.

29. ALADI, *Establecimiento del Régimen General de Origen*, Comité de Representantes (ALADI/CR/Resolución 78), Montevideo, 24 de noviembre de 1987. Este documento está disponible en <<http://www.aladi.org/nsfaladi/juridica.nsf/c340eedbd217abfa032567df00681529/9198b93>>.

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

31. ALADI, *La normativa de la Organización Mundial de Comercio y su incidencia en el proceso de integración regional*, Secretaría General (ALADI/SEC/Estudio 131), Montevideo, enero de 2001.

32. ALADI, *Análisis de los procedimientos aduaneros en relación al cumplimiento de las normas de origen y las nuevas formas de comercialización del comercio internacional*, Secretaría General (ALADI/SEC/di 1420), Montevideo, 25 de octubre de 2000.

33. OCDE, *The Relationship Between Regional Trade Agreements and Multilateral Trading Systems: Rules of Origin* (TD/TC/WP(2002)33/FINAL), Working Party of the Trade Committee, 19 de julio de 2002.

34. Por ejemplo, en el Mercosur, constituido por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay como el ACE 18 de la ALADI, en principio la regla general de contenido local era de 50%, con sistemas preferenciales para los dos últimos países, considerando su menor nivel de desarrollo. En cambio, en la actualidad, la norma es de 60 por ciento.

que pertenecen o no a ella. En efecto, son las únicas naciones de esta entidad que han signado, por separado, ACE con la Unión Europea y con países centroamericanos. Además, si bien México ya forma parte del TLCAN, donde participa Estados Unidos, éste firmó un AIE con Chile, que ya tiene suscrito un TLC con Canadá. Aun cuando sus intereses comerciales son muy distintos,³⁵ las experiencias de Chile y de México son coincidentes porque ambos han respondido de manera eficiente a fin de facilitar el comercio que, por otro lado, ha tenido un gran incremento en esas dos naciones.

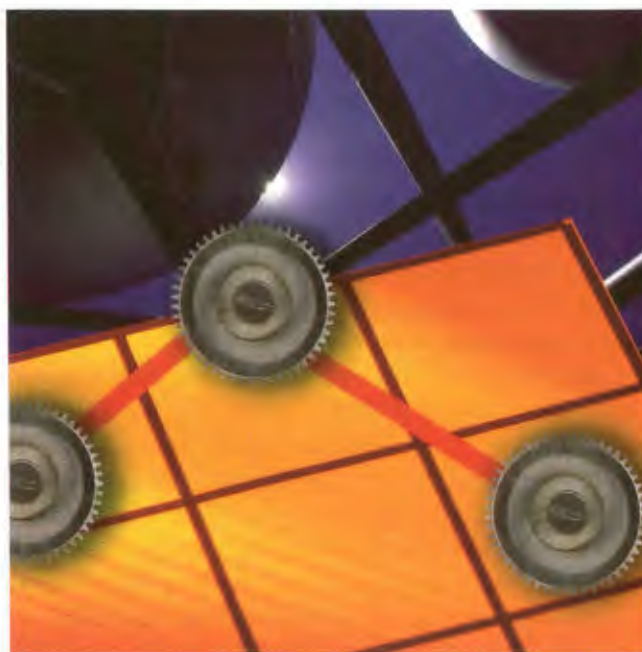
Las tres familias de normas de origen examinadas

Un elemento en común de las normas de origen de la familia del TLCAN y las de la Unión Europea es que ambas se negociaron por producto y de manera muy clara. Esto tiene ventajas y desventajas. Una de éstas es que ello requiere una larga negociación y un texto extenso. Con todo, esto es positivo porque la norma permite discriminar.

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 todos ellos comercializan sólo unos pocos productos. Así, sólo tienen que conocer las que rigen para sus ventas al exterior. Esto no ocurre con los exportadores de muchos bienes, pero este efecto se suaviza porque se trata de empresas de gran tamaño y con experiencia internacional. Lo contrario sucede en la familia de la ALADI, donde, como se dijo, predominan los criterios generales, que aparte de no permitir una adecuada discriminación entre productos, son fácilmente interpretables y dan lugar a muchas anfibologías.

Cabe aclarar que el AIE de Chile con el Mercosur, si bien sigue en lo fundamental el criterio de la ALADI, también se aproxima al TLCAN en tanto que contiene normas específicas de nacionalidad para un alto número de productos, en comparación con los otros ACE. Algo similar ocurre en el AIE Chile-Perú. Por otra parte, tanto los AIE de Chile como los de México con países centroamericanos están más cercanos al TLCAN, ya que los criterios específicos sobresalen en comparación con los generales.

A diferencia de lo que ocurre con la ALADI, tanto las normas de origen de la familia del TLCAN como de la Unión Europea son mucho más avanzadas. Destaca en especial la primera de ellas por, entre otros, los siguientes tres factores:



1) tiene condiciones *de minimis*, que flexibilizan de manera muy interesante la norma; 2) el criterio de acumulación considera todas las fases de la producción, y 3) incorpora bienes fungibles,³⁶ lo cuales, por definición, tienen propiedades idénticas, lo que permite almacenarlos en un mismo lugar, sin diferenciar su procedencia, si se puede demostrar de manera contable que sólo se ha exportado la parte originaria.

LOS PROCEDIMIENTOS ADUANEROS

Emisión del certificado de origen

En la ALADI, el certificado de origen lo debe emitir una autoridad pública; sin embargo, ésta puede delegar esa tarea a una asociación de productores o exportadores con firma autorizada. Esto ocurre con las materias primas, los productos intermedios y los bienes manufacturados. Para las mercancías más complejas, relacionadas, por ejemplo, con aspectos sanitarios o higiénicos, la autoridad pública está calificada para recurrir a una entidad técnica. En cualquier caso, el certificado de origen siempre debe ser visado al final por la institución pública, que es la responsable de él. Después, cada país debe indicar las firmas autorizadas a la ALADI y darle cuenta de inmediato de los cambios. Sin embargo, no siempre se cumple este compromiso, por lo cual se generan problemas formales que hacen que el país importador retrase la operación comer-

35. De hecho, una elevada proporción del comercio exterior de bienes de Chile se realiza con la ALADI, a diferencia de México, que efectúa más de 90% con Estados Unidos.

36. Por ejemplo, el café y algunos líquidos.

cial, con los consiguientes costos económicos.³⁷ Además, el certificado de origen lo debe pagar el exportador,³⁸ y los criterios de las entidades certificadoras nacionales no son homogéneos.

La autocertificación en el TLCAN trata de minimizar la participación del sector público. Por tanto, cuando hay dudas de origen o sospechas de fraude, la responsabilidad es de los particulares. En caso de adulteración o de delito, el responsable es quien emitió el certificado de origen, al igual que el importador, si éste es corresponsable. Sin embargo, en Chile todavía no existe la figura jurídica para castigar al exportador, lo que le da un beneficio relativo frente a Canadá y México.³⁹ Otro elemento que debe destacarse de esta familia es que cada AIE tiene, entre otros, dos subcomités: uno para los asuntos aduaneros y otro para las normas de origen. Ambos cuentan con objetivos definidos y se reúnen periódicamente o a solicitud de algún socio. La existencia de estos órganos es de gran importancia desde el punto de vista de la facilitación del comercio. En efecto, es bastante más beneficioso intentar resolver los conflictos apenas se generan, así como detectar los problemas con prontitud para arribar a soluciones anticipadas.

No obstante los elementos positivos mencionados, la familia del TLCAN, también presenta algunos problemas derivados de la facilidad con que los exportadores pueden alterar la declaración de origen. Al respecto, se dispone de dos sistemas de control que puede aplicar cualquier socio. El primero corresponde al sector privado exportador o importador que se ve afectado por un competidor deshonesto, lo cual no es fácil que ocurra. El segundo lo realiza el sector público, pero si carece de los recursos necesarios, no podrá detectar un delito que tiene un costo social para toda la nación. Así, que existan pocos problemas de origen en el AIE Chile-México puede implicar que el sistema funciona correctamente pero también que no se utilizan las fiscalizaciones adecuadas.

Como se señaló, el procedimiento para la emisión de certificados de origen de la Unión Europea se parece más al de la ALADI que al del TLCAN, porque participan sólo entidades públicas. Con todo, los chilenos lograron que aquella aceptara la subcontratación de entidades certificadoras, experiencia que es novedosa para la Unión. Por otra parte, en la familia de la Unión Europea cada vez que la autoridad del país importador detecta algún problema formal del certificado de origen, responsabiliza al importador, quien tiene un plazo

de 30 días para conseguir uno nuevo, que debe solicitar al exportador. Cuando esto ha ocurrido a los importadores de México, éstos se han enfrentado a innumerables problemas para conseguir un nuevo certificado. Por lo general estos últimos no lo envían o lo hacen fuera de plazo, ante lo cual las autoridades aduaneras de México exigen al importador el pago de los derechos arancelarios totales.⁴⁰ Por otra parte, esto causa incertidumbre al importador respecto al futuro. Es posible que lo mismo le pase a Chile.

Cuando el organismo gubernamental tiene dudas de fondo respecto al origen de una mercancía, hace, de manera muy cautelosa, las preguntas pertinentes a la institución pública del país de procedencia. Si esta última, luego de un proceso de investigación, señala que en efecto se trata de un producto originario, la respuesta es por lo general aceptada por la autoridad pública del país solicitante. Esto, pese a que podría ser cuestionable, funciona así porque la confianza y la buena fe son principios fundamentales para la parte pública de los AIE de la Unión Europea, que por lo general son las aduanas.⁴¹

De hecho, en los textos de los AIE suscritos por los miembros de la ALADI con la Unión, a la aplicación de las normas de origen se le denomina *cooperación administrativa*; se llega incluso a expresar la idea de una asistencia mutua. En cambio, en la familia del TLCAN, la denominación es *procedimientos aduaneros*. En ambas familias el tema se aborda en las partes del texto que se refieren a los procedimientos. En la ALADI, éstos figuran en la misma normativa, lo que sugiere que esta entidad ha subestimado el tema de la facilitación del comercio en materia de origen.

Por otra parte, el certificado de origen que se utiliza en la familia de la Unión Europea tiene que ser de un papel de determinado color y de una calidad precisa⁴² para que no se pueda alterar el documento. Con todo, esto tiene algunos inconvenientes para el comercio, como que son mínimas las posibilidades de que este formato permita la utilización de la firma electrónica y que el certificado preciso no siempre esté disponible en el mercado. Lo anterior a veces se resuelve con certificados similares, pero de un color diferente al establecido en el propio AIE. Esta situación ha ocurrido mucho con importaciones mexicanas de bienes procedentes de la Unión Europea, lo que ha generado demoras y costos económicos innecesarios.

37. Otras causas de problema formal tienen que ver con fechas, llenado correcto, nomenclatura, valor y glosa.

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

39. Aunque cabe señalar que hay un proyecto de ley.

40. Este problema fue mencionado por entrevistados tanto del sector público como del privado de México.

41. Excepto en el caso de Chile, donde la Unión Europea aceptó que esta responsabilidad la asumiera el Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante su Dirección de Asuntos Económicos.

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

Por último, se hace referencia a la emisión del certificado de origen en otros AIE, existentes o en negociación, en los que participan miembros de la ALADI. La primera mención es sobre los AIE suscritos por Chile por separado con el Mercosur y con Perú, en los cuales se incorpora un procedimiento adicional al que sugiere la ALADI, y que surge del TLCAN. Éste consiste en que los exportadores deben presentar una declaración jurada responsabilizándose de los antecedentes consignados en el certificado de origen, cuestión que podría ser considerada por la ALADI.

La segunda referencia es al 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 exportados desde Chile son autocertificados, mientras que los que van en sentido contrario los emite una entidad pública del país asiático.

La tercera referencia es a la discusión actual en materia de procedimientos de origen en la negociación para constituir el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).⁴³ En efecto, según el último borrador disponible,⁴⁴ el capítulo correspondiente a las normas de origen muestra que, pese a algunos logros relevantes,⁴⁵ el proceso aún está muy inmaduro. Lo mismo ocurre con los procedimientos aduaneros, donde las posiciones de algunos países son todavía muy discrepantes.

El asunto más conflictivo es la forma en que se emitirán los certificados de origen. Por ejemplo, Canadá, Chile y México son partidarios de la autocertificación. Por su parte, tanto el Mercosur como la Comunidad Andina de Naciones (CAN) insisten en usar sus propios sistemas.⁴⁶ La mayor sorpresa proviene de la postura de Estados Unidos, que ha planteado que el emisor del documento sea el importador.

La iniciativa estadounidense tiene aspectos positivos y negativos. Lo positivo radica en que el que asume la responsabilidad de enfrentar los costos económicos y jurídicos por un certificado de origen mal emitido siempre es el importador, por lo cual él es el principal interesado. Este argumento se sustentaría en que algunos importadores de ese país no tienen la confianza suficiente para aceptar la autocertificación

La aplicación de la norma de origen también tiene efectos económicos a partir de la facilitación del comercio porque se relaciona con costos de transacción para los sectores público y privado

proveniente de gran parte de los países que constituirán el ALCA, en particular de los que no tienen leyes que sancionen el fraude aduanero del exportador.⁴⁷ Lo negativo es que además del poco control público, es difícil que un importador obtenga los datos que le permitan saber si un exportador cumple con los requisitos exigidos, lo que puede inhibir el comercio. Por tanto, es necesario un esfuerzo adicional para aclarar este punto.

Fiscalización y verificación

La fiscalización aduanera fue históricamente la función principal de todas las aduanas del mundo para impedir los fraudes y el contrabando y asegurar la obtención de la recaudación tributaria. Si bien esta antigua responsabilidad todavía corresponde a una aduana, su importancia se ha reducido con el tiempo. En efecto, debe considerarse que la aduana es una institución que existe desde hace varios siglos, por lo cual ha tenido que evolucionar para mantenerse vigente. Aquí cabe destacar dos hechos cruciales. El primero es que en la actualidad casi no existen los derechos aduaneros a la exportación y los que permanecen, aparte de ser una excepción, según los acuerdos vinculantes de la OMC, deberán eliminarse dentro de poco. Asimismo, la importancia de la recaudación de las aduanas también se ha reducido por la disminución que han experimentado los aranceles a partir de las rondas de Tokio y Uruguay, estas últimas de la actual OMC.

47. Los cuales, en términos legislativos, están todavía mucho menos avanzados que Chile.

43. En el ALCA estarían presentes todos los miembros de la ALADI, excepto Cuba.

44. ALCA, 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), confidencialidad anulada, 1 de noviembre de 2002.

45. Cabe destacar la reciente creación (septiembre de 2002) de un grupo especial que se encargará exclusivamente de las reglas de origen en el ALCA. Al respecto véase J. Cerro, *Acceso a mercados en el ALCA: la complejidad de la agenda de negociación*, Universidad Iberoamericana, México, serie informe ALCA, acceso a mercados, informe núm. 1, Latin American Trade Network (LATN, en español, Red Latinoamericana de Política Internacional), octubre de 2002.

46. La CAN está compuesta por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.



El segundo hecho que debe destacarse es que de forma progresiva se ha agregado otra responsabilidad a las aduanas, que en la actualidad tienen un carácter central, por la necesidad de hacer más eficiente su funcionamiento. Se trata de facilitar los procedimientos administrativos aduaneros relacionados con las operaciones económicas externas, cuyo volumen ha tenido un enorme crecimiento en los últimos decenios, en especial como consecuencia de los procesos de liberación comercial que se mencionaron en el párrafo anterior. Básicamente, el propósito de esta función pública consiste en hacer más expeditos los trámites para reducir los costos de transacción de los bienes comerciados en escala internacional. Un factor que ha coadyuvado a que se dé mayor importancia a la facilitación del comercio en las aduanas son los relevantes avances tecnológicos logrados hasta ahora. Por lo demás, el tema de la facilitación del comercio será negociado en la próxima OMC.

La fiscalización aduanera opera en varios ámbitos de las importaciones;⁴⁸ destaca el tema del valor de una mercancía. Por lo general, en América Latina se da poca importancia al cumplimiento de los requisitos de origen de un producto, aun si se pretende que éste ingrese con un arancel preferencial. Las formas de control más relevantes son las siguientes:

a) *Inspección o aforo físico y documentario.* De carácter no aleatorio, consiste en que de manera rutinaria un funciona-

rio aduanero revisa las mercancías de cada importación, con los documentos correspondientes, lo que se verifica al momento del desembarque.

b) *Luces aleatorias.* Después de la inspección anterior, a cada operación de importación corresponde una luz verde o roja; en este caso, el aforo físico y documentario es minucioso.

c) *Análisis de riesgo.* Se trata de un sistema computacional aleatorio que se procesa antes de la llegada de la mercancía a la frontera. El resultado de este método puede indicar la necesidad de efectuar un aforo físico y documentario exhaustivo al momento de la importación.

d) *Inspección posterior.* De carácter aleatorio, se hace después de haberse despachado el producto. En general, la autoridad dispone de tres a cinco años para ello. Por eso se exige que los documentos se resguarden por el tiempo necesario.

Para una fiscalización eficiente se requieren recursos económicos, tecnología adecuada y funcionarios capacitados.

Otro factor importante es que los países cuentan con varios puntos de entrada de los productos; por ello si las normas no son lo suficientemente precisas, los criterios aplicados por los funcionarios públicos son distintos y a veces discrecionales. Con todo, debería ponerse más atención en la fiscalización de los requisitos de origen para las importaciones que ingresan mediante un AIE con preferencias arancelarias. Además, hay una relación directa entre la dificultad de fiscalizar el origen y el número de AIE suscritos por un

48. Por lo general, las exportaciones no son inspeccionadas.

país.⁴⁹ La relación es inversa entre el número de AIE firmados por un país y la facilitación del comercio.⁵⁰ En cualquier caso, los AIE definen procedimientos adicionales a los anteriores para controlar el origen, los cuales se explican a continuación.

Si bien la verificación del origen y sus consecuencias se mencionaron antes, ahora se analizarán desde una perspectiva sistemática.

a) *La familia de la ALADI.* Este sistema es bastante limitado. En efecto, la comprobación del origen de una mercancía se da cuando un país participante de un AIE considera que un certificado de origen, llenado con anterioridad por la entidad gremial autorizada y finalmente expedido por la dependencia oficial correspondiente, no cumple con los requisitos de fondo de la norma de origen. Entonces la autoridad del país importador lo comunicará al organismo público exportador para que éste adopte las medidas que considere necesarias para solucionar el problema planteado. Por el lado de la importación, se permite tomar los resguardos fiscales correspondientes.

Lo anterior da una idea clara de la precariedad de la ALADI en este ámbito. Así, es posible realizar una interpretación unilateral que puede generar conflictos, porque no se establecen los criterios que se deben seguir ni los procesos debidos. Tampoco se especifican plazos ni se indica la instancia para dirimir el problema. Cabe destacar que estas carencias han hecho que en todos los ACE de la ALADI se haya tenido que llenar el vacío dejado por estas omisiones, lo cual, como se dijo, podría evitarse si se contara con una normativa general lúcida de esta entidad.⁵¹

b) *La familia del TLCAN.* En este sistema, la autoridad importadora puede solicitar a la parte exportadora información sobre el origen de un bien. Hay tres procedimientos para ello: el envío de cuestionarios dirigidos directamente a los exportadores, la realización de visitas de verificación a un productor y la aplicación de otros mecanismos que acuerden los socios. Al tercero todavía no se ha recurrido, mientras que el menos usado son las visitas relacionadas con los cuestionarios, en parte porque, como se anticipó, este último procedimiento es más barato y más simple. En síntesis, una vi-

sita implica la participación de un equipo de funcionarios muy especializados de la aduana importadora. Además, el viaje tiene una duración promedio cercana a los cuatro días hábiles. A dichos gastos financieros debe adicionarse el costo alternativo de las tareas que los funcionarios que viajan dejan de realizar en su aduana.

Esto podría ocurrir en el AIE Chile-México, ya que el primer país trata de evitar estas visitas, ya sea por problemas para financiarlas o porque la operación que se debe fiscalizar no es de un alto valor económico, a lo que se suma la necesidad de tener cierta garantía de que la visita permitirá identificar el incumplimiento de la norma. Pese a las mejoras en el presupuesto de la aduana de Chile, todavía persisten restricciones financieras en materia de fiscalización que afectan el número de visitas, en particular cuando hay exigencias presupuestarias en relación con el desempeño y el resultado de la fiscalización sobre el origen. Esto implica que tenga que evaluarse mucho si es rentable realizar una visita de fiscalización. Aunque con menor intensidad, esta situación se repite 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 restricciones presupuestarias que afectan la realización de un buen control aduanero, preocuparía que el sistema de fiscalización de visitas de la familia del TLCAN pudiera aplicarse en el ALCA sin los ajustes o resguardos que consideren este asunto.

No es suficiente que las normas de origen se hayan negociado bien y queden establecidas con claridad en el texto de un AIE, si de manera simultánea los procedimientos operacionales para llevar adelante los procesos no están considerados de manera detallada. Asimismo, parece imprescindible que las formas de fiscalización vigentes en los AIE sean factibles y 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 al momento de determinar si las normas de origen, vistas de manera integral, cuentan con la eficiencia necesaria.

c) *La familia de la Unión Europea.* En este caso son las mismas autoridades nacionales competentes para expedir los certificados de origen las encargadas de adoptar las medidas necesarias a fin de verificar el cumplimiento de los requisitos de origen. Así, están facultadas para exigir cualquier prueba e inspeccionar la contabilidad del exportador. En materia de verificación, el sistema es al azar o cuando las autoridades del país importador tienen dudas razonables sobre la forma del certificado de origen. Cuando son razones de fondo, las autoridades aduaneras del país importador devolverán los documentos necesarios a la autoridad del país exportador,

49. De acuerdo con las entrevistas realizadas por el autor con algunos funcionarios públicos chilenos encargados de este tema, ésta sería una realidad presente en dicho país. Esto se puede ilustrar mediante el hecho de que en Chile hasta ahora ya existen ocho tipos de normativas y de formatos para certificar el origen de un producto.

50. Esto también fue corroborado por el autor mediante las entrevistas con el sector privado chileno.

51. Cabe recordar que prácticamente cada uno de los actuales 55 ACE ha creado un tribunal propio para resolver controversias. Sin duda, esto es más costoso que si se contara con uno solo que operara de manera central.

fundamentando la realización de una investigación. Luego, las autoridades del país exportador se encargan de llevar a cabo la investigación de la manera que consideren conveniente. Si bien puede cuestionarse su pasividad, mientras dura este proceso la autoridad importadora puede suspender transitoriamente el beneficio arancelario.

Además, la autoridad del país exportador debe informar al país importador en un máximo de 10 meses. Si la respuesta se recibe a tiempo y la duda permanece, se podrá hacer definitivo el retiro de los beneficios arancelarios. Dicho plazo es muy largo en la facilitación del comercio. Por otra parte, cuando no coinciden los criterios entre las autoridades correspondientes después de un proceso de verificación, el caso debe remitirse al Comité Especial de Cooperación Aduanera y Normas de Origen del propio AIE, de manera que el proceso no llega a un tribunal de resolución de controversias. Además, la función de esta entidad no es muy precisa, de manera que, por lo general, para evitar conflictos diplomáticos el importador asume costos económicos que podrían no corresponderle. En este ámbito, y en términos generales, parece más simple mejorar la familia del TLCAN, después la de la Unión Europea y en tercer lugar la de la ALADI.

Cabe consignar que el AIE Chile-Mercosur, que incorpora, con algunas deficiencias en materia de plazos, un acápite en materia de verificación parecido al del TLCAN, ha generado fricciones importantes que ameritan una renegociación. Éste es un proceso largo y costoso que es preferible evitar con un proceso negociador inicial más lento y menos sometido a presiones de diversa índole para ser concluido.

CONCLUSIONES

Cuestiones de fondo

En materia de origen todavía no se dispone de reglas multilaterales vinculantes en la OMC; si bien hay algunos avances al respecto, ello tiene que ver con el comercio internacional no preferencial. En este ámbito son destacables los aportes de la Organización Mundial de Aduanas y del Centro para la Facilitación del Comercio y los Negocios Electrónicos, de las Naciones Unidas. Entonces, por algún tiempo más se tendrá que convivir con normas de origen preferenciales.

Por otra parte, dado que son las sensibilidades económicas propias de cada uno de los países que forman un AIE las que determinan sus respectivas normas de origen, éstas son diferentes en los AIE en que participan. Además, como tales normas afectan de forma asimétrica a los países que compo-

nen un AIE, porque tienen estructuras productivas y desarrollos económicos disímiles, parece necesario contar con un tratamiento especial y diferenciado para los menos avanzados.

Las normas de origen del TLCAN y las de los AIE de miembros de la ALADI con la Unión Europea se negociaron por producto, lo que las hace selectivas. Las de la ALADI son generales, si bien se permiten reglas específicas. Además, las normas de origen del TLCAN y las de los AIE de miembros de la ALADI con la Unión Europea son precisas para evitar interpretaciones y conflictos. En cambio, el texto de la ALADI es breve, simple y laxo, para permitir que sea fácil que un producto la cumpla. Así, ésta llega a perder su naturaleza discriminadora y al dar lugar a interpretaciones con frecuencia genera problemas. Asimismo, dichas normas en el TLCAN y en los AIE de miembros de la ALADI con la Unión Europea responden a los desafíos del presente, a diferencia de la ALADI, que no se ha adaptado al mundo actual. También la norma del TLCAN sobresale porque aplica criterios *de minimis*, procedimientos especiales de acumulación e incorpora bienes fungibles.

Cuestiones de forma

Una norma de origen puede ser precisa y simultáneamente simple y clara en su especificación. Con todo, una regla así requiere de un sistema complejo y eficiente. Por eso, la especificidad de las normas de origen del TLCAN y las de los AIE de miembros de la ALADI con la Unión Europea requieren procedimientos expeditos y detallados. Por otra parte, a diferencia de lo que ocurre con el fondo de las normas de origen, sí parece posible hacer esfuerzos para homogeneizar las formas si se incorpora la firma electrónica y se modernizan y estandarizan sus procedimientos. Esto es importante para los sectores público y privado de un país cuando participa en varios AIE. La mayor facilidad va desde la emisión del certificado de origen hasta su verificación. En el caso del TLCAN, los certificados los emiten directamente los productores o exportadores. En las otras dos familias examinadas participan organismos públicos. La resolución de problemas entre agentes privados impide fricciones de carácter político, pero tiene el inconveniente de que se pueden producir situaciones fraudulentas con mayor facilidad. Aparte de este problema, la certificación directa simplifica los trámites a los sectores público y al privado. Además, el certificado de origen del TLCAN puede ser utilizado durante un año por el agente exportador cuando se trata del mismo producto, a diferencia de lo que ocurre con la ALADI y la Unión Europea, donde es válido sólo una vez.

Hay instancias especializadas para la administración de la norma de origen en el TLCAN y en los AIE suscritos con

la Unión Europea, aunque los objetivos del primero están mejor especificados. En cambio, en la ALADI la única instancia que existe es la encargada del conjunto del AIE. Por otra parte, en materia de solución de controversias por origen, el TLCAN se destaca porque las partes en litigio pueden utilizar su propia institucionalidad o recurrir a la OMC. La ALADI no dispone de un tribunal para la resolución de controversias, por lo que generalmente cada uno de sus ACE ha tenido que constituir su propio mecanismo para dirimir las diferencias; si tuviera una institución para esto, se generarían beneficios para todos sus ACE. Por su parte, los conflictos surgidos en los AIE suscritos por miembros de la ALADI con la Unión Europea no se resuelven en un tribunal especializado, sino en una institución administrativa con una base política de buena fe, lo que baja el perfil de los problemas.

La fiscalización de los certificados de origen en las familias examinadas es un proceso complejo y lento, pero es más preciso en el TLCAN. En efecto, esta familia tiene dos formas principales. La primera, que radica en cuestionarios, muy recurridos por su bajo costo, es menos eficiente que la segunda, que consiste en visitas de inspección al país exportador, sistema que se utiliza poco por oneroso. Esto no beneficia a países en desarrollo que tienen AIE de este tipo y restricciones en su financiamiento público. Sería recomendable enfrentar de forma equitativa los costos de las visitas, así como mejorar la capacidad administrativa de los socios menos desarrollados. A pesar de las debilidades mencionadas del TLCAN, que podrían resolverse, su sistema administrativo es más expedito que el vigente en los AIE suscritos por miembros de la ALADI con la Unión Europea, quedando en tercer lugar la ALADI.

Reflexiones finales

Para que una norma de origen sea eficiente se deben considerar los aspectos de fondo y de forma. Mirada así, esta normativa parece ser más avanzada en el TLCAN que en la Unión Europea. Con todo, ambos sistemas podrían mejorarse. Luego viene el de la ALADI, para el cual se sugieren cambios radicales. Así, es comprensible que algunos ACE suscritos entre miembros de esta asociación se hayan alejado de la normativa de ésta. Cabe mencionar los siguientes AIE: Bolivia-Mercosur, Chile-Mercosur, Chile-Perú y el propio Mercosur. Lo mismo es válido para el G3 y para el actual AIE Chile-México, los cuales se basan en el sistema del TLCAN, siendo el último caso, que corresponde al ACE 41 de la ALADI, el más destacable porque su símil anterior, el ACE 17 de la ALADI, se basaba en las normas de origen de dicha entidad.



También es interesante mencionar lo que está ocurriendo en el ACE Chile-Mercosur, que incorpora algunos elementos del TLCAN. Sin embargo, en su aplicación actual hay problemas que exigen la renegociación de las normas de origen y de sus procedimientos. Al respecto, cabe destacar que todo proceso renegociador es lento y costoso, por lo cual se recomienda evitarlo. Por ello, es preferible demorar el establecimiento de un AIE, a fin de revisar todos sus detalles, para reducir las renegociaciones futuras.

Hace poco se firmó el AIE Chile-República de Corea, donde la emisión de certificados de origen es mixta. Mientras el primer país utiliza la autocertificación, en el segundo el responsable es una entidad pública. Esto muestra que hasta ahora este tema no está del todo resuelto. Un indicador claro de que aún no hay consenso respecto a la manera de operar las normas de origen surge al observar el desarrollo de las negociaciones para constituir el ALCA. Así, Estados Unidos ha propuesto un procedimiento distinto del TLCAN, que consiste en que la emisión del certificado de origen la haga el propio importador, dado que es el principal afectado en caso de fraude. El inconveniente de este sistema es que al importador se le dificulta obtener la información adecuada, lo que puede desalentar el comercio. Por su parte, Canadá, Chile y México plantean establecer la autocertificación, mientras que el Mercosur propone un sistema distinto del anterior y también del sugerido por la CAN.

Como se aprecia, el tema es muy amplio y es necesario seguir estudiándolo desde el punto de vista de la facilitación del comercio. 