

CAPÍTULO 12

Normas de origen

Resumen

Los gobiernos recurren a las normas de origen para determinar en qué país debe considerarse que se han producido las mercancías importadas. Los cambios revolucionarios que se vienen produciendo en las comunicaciones y el transporte permiten ahora a las empresas manufactureras conseguir sus insumos para la fabricación de productos finales en países lejanos donde hay personal capacitado y los costos son más bajos. Las medidas que se están tomando para eliminar los aranceles y otros obstáculos al comercio facilitan esta tendencia a situar las fuentes de insumos en países distintos.

La fabricación de casi todas las manufacturas que hoy día se encuentran en los mercados se verifica en más de un país, ya se trate de artículos de consumo como los textiles o los cosméticos, ya de la compleja maquinaria utilizada en la fabricación de bienes de consumo. Por ejemplo, en el caso de los textiles – digamos las camisas o blusas – puede ocurrir que la fibra de algodón o sintética utilizada en su fabricación se produzca en un país, que la tela sea tejida, teñida y estampada en otro país y que la tela se corte y cosa en un tercer país.

Finalidad de la aplicación de normas para determinar el país de origen

¿Por qué tienen los gobiernos que determinar el origen de las mercancías importadas? Esa determinación es necesaria en tres situaciones.

En primer lugar, en el caso de las importaciones que entran al amparo de acuerdos preferenciales, los países importadores deben cerciorarse de que se aplican los tipos más bajos o preferenciales a los productos procedentes de los países receptores de preferencias. Necesitan, en consecuencia, elementos que demuestren que el producto importado ha sido, cuando no fabricado en su totalidad, por lo menos transformado sustancialmente en un país receptor de preferencias.

En segundo lugar, en el caso de las importaciones al amparo de tipos arancelarios NMF, la determinación del origen normalmente no es necesaria, ya que esos derechos se aplican sin discriminación a las importaciones de todas las procedencias. Sin embargo, cuando en las medidas aplicables en la frontera se tiene en cuenta el país de procedencia, la determinación del origen se hace necesaria. Entre esas medidas figuran:

- La percepción de derechos antidumping y derechos compensatorios;
- La administración de las restricciones cuantitativas específicas de países (por ejemplo, las que se imponen en virtud de lo dispuesto en el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido o en virtud de las medidas de salvaguardia de un país);
- La administración de los contingentes arancelarios; y

- ❑ La fijación de marcas de origen o etiquetas para indicar el país de procedencia.

En tercer lugar, la determinación del origen también es necesaria para la confección de estadísticas comerciales.

Grandes principios en que se basan actualmente las normas nacionales

Los sistemas nacionales que hoy se utilizan para determinar el origen varían considerablemente. Es más, puede ocurrir que dentro de un mismo país las reglas difieran según la finalidad con que vayan a utilizarse (por ejemplo, la administración de restricciones cuantitativas, la percepción de derechos preferenciales, el etiquetado para indicar el origen). Sin embargo, a pesar de las enormes variaciones que ostentan los sistemas adoptados, puede decirse que, en general, éstos se basan en dos grandes principios.

El primero es el del valor añadido en la fabricación o la elaboración ulterior. En los sistemas que se basan en este principio, un producto se considera fabricado en el país en que se ha agregado un porcentaje determinado (por ejemplo, el 40 %, el 50 %, el 60 %) a su valor.

El segundo principio es la determinación del origen en función del cambio de clasificación arancelaria. Se alienta a los países miembros de la OMC a utilizar la Nomenclatura del Sistema Armonizado (SA) elaborado por la Organización Mundial de Aduanas (OMA, antiguo Consejo de Cooperación Aduanera), tanto para el acopio de estadísticas comerciales como para la imposición de derechos de aduana. El Sistema consta de 97 capítulos, dentro de los cuales los productos están ordenados según el grado de elaboración, empezando por las materias primas y pasando por los productos semielaborados hasta los productos acabados. Utilizando este sistema de clasificación, se considera que un producto es originario del país en que, como resultado del proceso de elaboración, cambia su clasificación arancelaria.

Problemas que plantean las diferencias en las normas de determinación del origen

El GATT no contiene normas concretas para la determinación del origen. Esta circunstancia brinda a los países flexibilidad para que adopten sus propias reglas y las apliquen de manera diferente según la finalidad para la cual se utilizan (*véase* lo que antecede). Es más, esta flexibilidad ha permitido a los países adoptar normas de origen con fines de protección, por ejemplo, para denegar la entrada al amparo de contingentes alegando que el producto importado no puede considerarse originario del país al que se ha asignado un contingente.

Para resolver este y los demás problemas que han surgido a causa de la ausencia de reglas precisas, se negoció en la Ronda Uruguay el Acuerdo sobre Normas de Origen.

El Acuerdo sobre Normas de Origen

Ámbito de aplicación y objetivos

Acuerdo sobre Normas de Origen, Artículo 1:1

Las disposiciones del Acuerdo se refieren a las "leyes, reglamentos y decisiones administrativas de aplicación general aplicados por un Miembro para determinar

el país de origen de los productos” importados al amparo de la cláusula NMF. En él se indica expresamente que sus disposiciones no se regulan las importaciones efectuadas en régimen preferencial.

El objetivo básico del Acuerdo es conseguir que los países adopten una serie uniforme de normas armonizadas para determinar el origen de las mercancías importadas al amparo del trato NMF. Como se preveía que la labor técnica de elaboración de esas normas llevaría tiempo, se han incluido en el Acuerdo dos series de disposiciones.

La primera prescribe las disciplinas que los países habrán de respetar durante el período de transición, es decir hasta la entrada en vigor de las nuevas normas armonizadas. Los trabajos técnicos para la armonización de esas normas se están llevando a cabo en el Comité Técnico de la OMA, con la orientación del Comité de Normas de Origen de la OMC, instituido en virtud del Acuerdo. La segunda serie de disposiciones será aplicable después del período de transición. También sienta principios y directrices para la labor técnica sobre la armonización de las normas de origen.

Normas aplicables durante el período de transición

Acuerdo sobre Normas de Origen, Artículo 2

En el período de transición los países tendrán libertad para utilizar normas diferentes según la finalidad o el objetivo que se persigan. Después del período de transición, tendrán que aplicarse de manera uniforme las normas armonizadas elaboradas producto por producto, independientemente de la finalidad con que se apliquen. En otras palabras, los países no podrán, a su arbitrio, utilizar una serie de normas para determinar el origen con objeto de administrar restricciones cuantitativas y otra serie para indicar el origen mediante el etiquetado.

Además, el Acuerdo sienta los principios (por ejemplo, transparencia, no discriminación y mecanismo de examen de las decisiones administrativas) que habrán de seguir los países durante el período de transición. Esos principios se exponen en el recuadro 30.

Normas aplicables después del período de transición

Acuerdo sobre Normas de Origen, Artículo 3b)

Después del período de transición, la procedencia de las mercancías será siempre, según las normas, el país “en que se haya efectuado la última transformación sustancial”. A tal efecto, el Comité Técnico de la OMA precisará respecto de determinados productos o sectores de productos el cambio de subpartida o partida arancelaria que debe intervenir, en el proceso de fabricación o elaboración, para que un país pueda reivindicar el origen. Sin embargo, en el caso de los productos respecto de los cuales el “solo uso” del cambio de subpartida arancelaria “no permite decir que hay transformación sustancial”, se indica al Comité que proponga criterios suplementarios. Éstos podrían abarcar otros elementos consistentes en “porcentajes *ad valorem* y/u operaciones de fabricación o elaboración”.

Acuerdo sobre Normas de Origen, Artículo 9:2c)iii)

Estado actual de los trabajos técnicos sobre armonización

Los trabajos técnicos sobre armonización de las normas de origen debían haber concluido en 1998. La extrema complejidad de la labor y las divergencias que han surgido entre los países sobre criterios específicos para determinar el origen de ciertos grupos de productos han impedido que el Comité Técnico de la OMA finalice sus trabajos en la fecha prevista. Los resultados de sus deliberaciones, cuando las concluya, serán aprobados, tras el visto bueno del Comité de Normas de Origen de la OMC, por la Conferencia Ministerial de la OMC. Entonces serán incorporados al Acuerdo sobre Normas de Origen en un anexo.

Recuadro 30***Disciplinas durante el período de transición****(Acuerdo sobre Normas de Origen, Artículo 2)**Durante el período de transición (es decir, hasta la entrada en vigor de las nuevas normas armonizadas), los Miembros tendrán que asegurarse de que:*

- a) Las normas de origen, incluidas las especificaciones de la prueba de transformación sustancial, estén claramente definidas.*
- b) Las normas de origen no se utilicen como instrumento de política comercial.*
- c) Las normas de origen no surtan por sí mismas efectos de restricción, distorsión o perturbación del comercio internacional ni exijan el cumplimiento de condiciones no relacionadas con la fabricación o elaboración del producto de que se trate.*
- d) Las normas de origen aplicadas a las importaciones y a las exportaciones no sean más rigurosas que las aplicadas para determinar si un producto es de procedencia nacional ni discriminen entre los Miembros (principio de la cláusula NMF del GATT).*
- e) Las normas de origen se administren de manera coherente, uniforme, imparcial y razonable.*
- f) Las normas de origen se basen en un criterio positivo. Los criterios negativos sólo podrán permitirse bien como elemento de aclaración de un criterio positivo, bien en casos individuales en que no sea necesaria una determinación positiva de origen.*
- g) Las normas de origen se publiquen rápidamente.*
- h) Los dictámenes del origen que atribuyan a un producto se emitan, previa petición al respecto, lo antes posible y nunca después de los 150 días siguientes a tal petición. Los dictámenes se pondrán a disposición del público; la información confidencial no podrá divulgarse, salvo que ello sea necesario en el contexto de procedimientos judiciales. Los dictámenes del origen conservarán su validez por tres años, siempre que subsistan hechos y condiciones comparables y siempre que no se haya tomado ninguna decisión contraria a ellos al proceder a una revisión de las previstas en el apartado j).*
- i) Las nuevas normas de origen o sus modificaciones no se apliquen con efectos retroactivos.*
- j) Toda medida administrativa adoptada en relación con la determinación de origen sea susceptible de pronta revisión por tribunales o procedimientos judiciales o administrativos independientes de la autoridad que haya emitido la determinación; las conclusiones de tales revisiones podrán modificar o incluso anular la determinación.*
- k) La información confidencial no sea revelada sin autorización expresa de la persona que la haya facilitado, excepto en la medida en que pueda ser necesario en el contexto de procedimientos judiciales.*

Todos los países miembros tendrán que aplicar en régimen NMF los criterios armonizados especificados en el anexo, a partir de la fecha acordada para su entrada en vigor.

Cabe señalar que, además de la obligación de aplicar los criterios armonizados, los países miembros tendrán que respetar los principios relativos a la transparencia, la no discriminación, la evaluación administrativa y el examen judicial enumerados en el recuadro 30 [apartados d) a k)].

Normas de origen preferenciales

Aunque las normas de origen armonizadas que está elaborando la OMA no se aplicarán a las importaciones efectuadas al amparo de acuerdos preferenciales

regionales o del Sistema Generalizado de Preferencias, el Acuerdo dispone que los países tengan presentes los principios generales enunciados en el recuadro 30 al aplicar y administrar dichas normas de origen.

Consecuencias para las empresas

Se prevé que la adopción de criterios armonizados para determinar el origen resolverá muchos de los problemas con que hoy se enfrentan los exportadores, en particular los problemas relativos a los textiles, cuando utilizan los cupos específicamente asignados a sus países. La armonización eliminará asimismo las diferencias que actualmente existen en las normas nacionales de determinación del origen. Todo ello reducirá la carga administrativa de las empresas exportadoras que hoy en día deben cerciorarse de que cumplen las prescripciones impuestas por los distintos países respecto de los productos sujetos a medidas cuantitativas o restricciones de otra índole.