

José Manuel López Libreros*

LAS NORMAS DE ORIGEN PARA LAS MERCANCÍAS EN EL SISTEMA GATT-OMC

Se inicia el artículo con un recorrido por los conceptos básicos relacionados con la cuestión del origen de las mercancías, los métodos para su determinación y su impacto comercial y económico, subrayando la distinción crucial entre normas de origen preferenciales y comunes. A continuación, una discusión del papel de las normas de origen en la dialéctica multilateralismo-regionalismo pone de manifiesto, tanto su utilización efectiva como instrumento ad hoc de política comercial, como la persistente indefinición de su status jurídico. Se pasa revista a las difíciles negociaciones sobre armonización de normas de origen comunes que se han venido desarrollando en la OMC a partir de la adopción del Acuerdo sobre Normas de Origen en la Ronda Uruguay del GATT. Finalmente, se hace referencia a los esfuerzos de simplificación de las normas de origen preferenciales que han tenido lugar en el ámbito de la Unión Europea.

Palabras clave: normas de origen, acuerdos comerciales regionales, desviación del comercio, distorsión comercial, liberalización competitiva, regionalismo aditivo, armonización de normas de origen.

Clasificación JEL: F10, F13, F19.

1. Introducción

Las normas de origen para las mercancías son un tema central en la reglamentación del comercio internacional, sin embargo se ha estudiado poco desde la perspectiva jurídica. De entre los diversos factores que han influido en ello, destacan el hecho de haber sido consideradas como meros instrumentos técnicos y, además, el que las normas hayan sido entendidas como un problema más económico que jurídico.

En un mundo globalizado, caracterizado por la deslocalización productiva y la celeridad en los intercambios, la determinación del origen puede parecer una tarea ociosa. Sin embargo, la configuración actual del comercio internacional hace necesaria la determinación del origen aduanero de las mercancías para ejecutar los principales instrumentos de política comercial y fijar con ello el régimen jurídico aplicable a la mercancía.

La aplicación de los regímenes de origen es una actividad compleja, que requiere conocimiento e información, tanto de las autoridades encargadas de ejecutarlos, como de los agentes económicos a los cua-

* Universidad Carlos III de Madrid.

les van destinadas. Las normas de origen generan importantes impactos en los flujos de las mercancías y de las inversiones, y, por ello, han sido utilizadas para proteger determinados sectores frente a la liberalización del comercio. No obstante la repercusión que tienen en el funcionamiento de los sistemas comerciales, la naturaleza de las normas de origen aún no está plenamente determinada. Lo anterior, aunado a la divergencia en los criterios que los países tienen sobre el origen, hace más complicados y caros los intercambios comerciales y pone de manifiesto la necesidad de la armonización.

La problemática que representan las normas de origen para el comercio internacional requiere de un análisis profundo y multidisciplinar. El objetivo del presente trabajo es menos ambicioso, se ciñe a la descripción de los conceptos básicos así como de los principales impactos que generan las normas de origen en la reglamentación y funcionamiento del comercio internacional. Por ello, se hace especial referencia a los problemas jurídicos que las normas suponen en la dinámica regionalismo-multilateralismo, así como al proceso de armonización que se lleva a cabo desde la Organización Mundial del Comercio (OMC).

2. Interdependencia, deslocalización productiva y fragmentación de mercados, ¿por qué determinar el origen?

Los adelantos de la ciencia y las telecomunicaciones han permitido un mundo más interconectado e interdependiente. En dicho escenario, las nuevas formas de producción basadas en cadenas regionales y globales de producción y suministro (como las estrategias productivas «justo a tiempo», que interconectan en el proceso a empresas suministradores de materias primas, con productores de tecnología, con factorías ensambladoras en distintos puntos del orbe, etcétera) han fomentado un intercambio de mercancías más acelerado que, además, involucra a una pluralidad de actores ubicados en distintos puntos del orbe.

Además del avance tecnológico y la inmediatez de las comunicaciones, el desarrollo de regímenes jurídico-comerciales de corte internacional ha sido una condición necesaria para el surgimiento del fenómeno de la globalización económica. De esta manera, para otorgar seguridad jurídica y a la vez facilitar el comercio internacional, los Estados se han dotado de toda una infraestructura jurídico-comercial bajo la cual se establecen reglas, procedimientos, mecanismos de decisión y de solución de controversias (como el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio —GATT— y la Organización Mundial del Comercio —OMC—, acuerdos comerciales regionales como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte —TLCAN— o la propia Unión Europea). En el ámbito de las normas de origen, el paradigma de cooperación internacional para reglamentar el fenómeno jurídico es el *Acuerdo sobre normas de origen* de la OMC.

Las normas de origen son manifestaciones jurídicas de la interdependencia económica y, como tales, son reflejo de la realidad de los intercambios internacionales, tanto de las nuevas formas de producción, como de los intereses y necesidades de los actores (de los agentes económicos en general, organizaciones internacionales de integración económica y de los gobiernos) ante los escenarios comerciales.

Sin embargo, es importante advertir que en las normas de origen aplicables a productos de sensibilidad comercial suelen predominar los intereses políticos sobre la objetividad técnica. Esto hace que, en ocasiones, los regímenes del origen estén llenos de excepciones para productos específicos. Esta casuística complica la determinación del origen y aumenta el coste del cumplimiento de la norma.

Desde una perspectiva meramente técnica, cuanto más complejo sea el proceso productivo y más países se involucren en ello, más difícil será determinar el origen. Resulta fácil determinar el origen de materias primas y productos poco procesados derivados de estas, por ejemplo una hortaliza congelada será originaria del lugar en donde se cosechó. Por el contrario, para mercancías tecnológicamente más complejas es más com-

plicado determinar el origen. Como ejemplo, pensemos en un ordenador, en cuya producción fácilmente pueden intervenir más de 400 empresas, de la nacionalidad más diversa, con locales en distintos puntos del orbe, que suministran insumos, materiales, tecnología y servicios, para la fabricación y venta (Friedman, 2005). Encontraríamos semejantes resultados al analizar la manufactura de la mayoría de las mercancías, desde un bolígrafo hasta un móvil, pasando por electrodomésticos, herramientas y maquinarias, automóviles, etcétera.

La fragmentación de la producción y el intercambio acelerado de mercancías entre empresas de distintos países, hace virtualmente imposible determinar el origen. En esta tesitura, cabe preguntarse ¿por qué es necesario vincular una mercancía con un territorio? Baste por ahora señalar que la configuración actual del comercio internacional se sigue basando en la discriminación de las mercancías en función de su origen. Por lo tanto, para la ejecución de los sistemas comerciales se necesitan procedimientos aduaneros que permitan determinar el origen y, en función a ello, fijar el régimen jurídico-comercial aplicable a la mercancía.

3. La configuración de una compleja herramienta comercial: concepto, importancia económica y jurídico-comercial de las normas de origen

Concepto de normas de origen

Aunque a lo largo del anterior apartado ya se han señalado algunas características propias de las normas de origen, es necesario establecer un concepto al cual hacer referencia. Por normas de origen se entienden todas aquellas disposiciones jurídicas de efecto general que vinculan a una mercancía con un determinado país o zona de integración. Aplicando de manera analógica el concepto de nacionalidad a los intercambios comerciales internacionales estaríamos hablando de la «nacionalidad económica» de un producto.

Para entender todo el alcance del concepto habrá que analizar los efectos económicos que las normas tienen en el comercio y en las inversiones, los elementos que configuran un régimen de origen, y cómo las normas de origen se aplican en los principales instrumentos de política comercial.

El impacto económico de las normas de origen

Las normas de origen generan efectos de estructuración de los cauces comerciales de las mercancías y de las inversiones. El impacto de las normas de origen repercute tanto en el escenario del comercio multilateral como en los acuerdos comerciales regionales (zonas de libre comercio y uniones aduaneras), pero es precisamente en estos últimos donde el efecto es más palpable.

La doctrina económica califica a las zonas de integración según el efecto económico que predomine, bien sea el efecto positivo de la *creación de comercio* (generación de nuevas oportunidades de comercio entre los socios) o el efecto negativo de la *desviación* de los flujos (Viner, 1950; Krueger, 1995). Por su parte, la ejecución de las normas de origen puede generar tres efectos comerciales, a saber: la *desviación del comercio*, la *distorsión* y la *desviación de los flujos de inversiones*, que a su vez también repercuten en los efectos económicos (positivos o negativos) del acuerdo comercial (entre varios, Kingston, 1994).

Una característica esencial de las zonas de libre comercio es que cada país conserva sus aranceles, por lo que se requiere de normas de origen para ejecutarlos. La diferencia entre los aranceles de las partes propicia el efecto de *desviación del comercio*, en virtud del cual las mercancías provenientes del exterior se internarían en la zona comercial a través de aquel país que tenga menor arancel. Al establecer requisitos de transformación dentro del territorio comercial, las normas de origen funcionan como mecanismos preventivos y correctivos del efecto de desviación.

Por su parte, la unión aduanera tiene como presupuesto necesario la creación de un arancel aduanero

exterior común para todos los miembros. Por esta característica se genera una protección arancelaria homogénea (al menos en las uniones aduaneras consideradas como «perfectas») que minimiza el problema del origen, ya que resulta indistinto el punto por el cual se interne la mercancía al territorio comercial.

Las normas de origen pueden generar la *distorsión comercial*. Ésta se presenta cuando la norma genera incentivos para que los productores locales, con el objetivo de que sus mercancías sean candidatas al trato preferencial, renuncien a materiales e insumos más eficientes provenientes de terceros países. Cabe señalar que en la medida en que sea mayor el diferencial entre el arancel NMF y el preferencial, más fuerza podrá tener el incentivo.

Los efectos económicos de las normas de origen repercutirán sobre la creación o desviación del comercio en la zona comercial en su conjunto, ya que pueden llegar a generar un comercio adicional de determinadas mercancías más allá de los aranceles, lo que supone nuevas desviaciones comerciales (Díaz Mier y Pueyo Abardía, 2001).

La capacidad de desplegar estos efectos en los flujos comerciales hace que las normas puedan utilizarse como instrumentos de protección encubierta (Krueger, 1993; Krishna y Krueger, 1995). En este sentido, a fin de resguardar algunas empresas frente a la competencia del exterior, en las negociaciones se busca normas de origen restrictivas que distorsionen el comercio y que favorezcan a los productores regionales. Por otra parte, las normas de origen de las zonas de libre comercio generan el efecto de trasladar la protección del arancel más alto de los socios hacia toda la zona de integración.

Las normas de origen se convierten en «porteros» de la zona de integración, por un lado, permiten el acceso a las preferencias a mercancías de los socios y, por otro, lo cierran a terceros, evitando así los beneficiarios sin contrapartida. Sin embargo, el otorgamiento de la preferencia servirá de poco si el coste de cumplimiento de la norma de origen es muy alto. Por ello, las normas de ori-

gen demasiado rigurosas pueden llegar a ser disuasorias en lugar de favorecer el comercio entre los beneficiarios. En este sentido, la forma jurídica que adopte el régimen de origen (que sea más rígido o más flexible al permitir materiales no originarios) repercute de manera directa en el grado y la profundidad de la integración comercial.

Se ha señalado que las normas de origen son la expresión de un «nepotismo» diseñado para fomentar la inversión extranjera en ciertos países en lugar de otros (Vermulst, 1994). Son los propios agentes económicos los que presionan a sus gobiernos para que celebren acuerdos regionales que les permitan explotar en otros territorios las ventajas comerciales que poseen, fomentándose así la internacionalización de la empresa y la inversión extranjera. A través de estos acuerdos comerciales, y sus normas de origen, se puede estimular a los productores terceros para que, a través de la deslocalización productiva, busquen que bienes inicialmente no originarios sean procesados en la región con el objetivo de adquirir el origen preferencial y poder acceder al mercado (generándose con ello una derrama económica en la región por la inversión extranjera directa).

Por la capacidad de afectar los flujos del comercio y de las inversiones, las normas de origen son objeto de deseo, tanto de las empresas que buscan la internacionalización, como de gobiernos que desean fomentar políticas industriales concretas.

Normas de origen: «llave maestra» de la política comercial

El régimen jurídico del origen es la «llave maestra» con la que los países establecen los requisitos y grados de transformación a los cuales habrá de someterse un producto a fin de vincularlo con un país. Estas normas, en general, resultan relevantes para la ejecución de todos los instrumentos de política comercial de ámbito multilateral y, en particular, para la puesta en marcha de los acuerdos comerciales regionales.

De esta forma, las normas de origen son, junto con la clasificación y valoración en aduana, requisitos previos para la aplicación de los principales instrumentos de política comercial, a saber: los aranceles (de NMF y preferenciales); las restricciones al comercio (salvaguardias, cuotas, restricciones); las medidas de defensa comercial (antidumping, cuotas compensatorias, medidas antielusión); la gestión de las estadísticas comerciales; así como las disposiciones de protección al consumidor (marca del país de origen), de la salud humana y animal (medidas sanitarias y fitosanitarias) y los compromisos en materia de compras públicas, entre otras.

Debido a que el origen de las mercancías es una cuestión horizontal respecto de los principales instrumentos de política comercial, el origen genera una repercusión sistémica que afecta al funcionamiento eficaz y coherente del sistema comercial al que pertenecen.

4. Características del régimen jurídico del origen

El universo normativo de las normas de origen es muy grande, y varía según el país o el tipo de esquema comercial de que se trate. De tal suerte que, tanto en el plano del multilateralismo como en el regionalismo, existen toda una serie de regímenes jurídicos que reglamentan la forma en que se adquiere, se acredita y, finalmente, se controla el origen de las mercancías.

Así por ejemplo, en la Unión Europea, tanto el *Código aduanero* (2913/92) como su *Reglamento de aplicación* (2454/93), y los múltiples protocolos de origen anejos a los acuerdos comerciales, contienen disposiciones relativas al origen. Al respecto, cabe adelantar que en el ámbito comunitario hay iniciativas tendentes a la armonización de los principios y procedimientos relativos al origen de las mercancías.

Las normas de origen, como disposiciones jurídicas que reglamentan el comercio internacional, deben fomentar la seguridad jurídica y estabilidad de los intercambios comerciales. Estas disposiciones deben contar con toda una serie de atributos, entre los que desta-

can la claridad, previsibilidad, neutralidad comercial, transparencia, objetividad, imparcialidad en su ejecución, facilidad en el uso y celeridad en su administración.

Distinción básica: normas de origen comunes y preferenciales

Según los objetivos de política comercial que subyacen en el régimen del origen, se encuentran dos grandes tipos de normas, las *preferenciales* y las *comunes* o *no preferenciales*. La principal diferencia entre un tipo de norma y otro guarda relación con el instrumento comercial al cual obedece. Las preferenciales, como su nombre indica, sirven para ejecutar un esquema comercial preferencial (acuerdos comerciales regionales y sistemas de preferencias generalizadas), y las comunes resultan aplicables a todos los demás supuestos (aranceles NMF, cuotas, salvaguardias, estadísticas, etcétera).

Mientras que en el comercio común no puede haber una mercancía sin origen, en el preferencial la sanción jurídica por el incumplimiento de los requisitos es negar el acceso preferencial a la zona comercial. De lo anterior se desprenden características básicas de uno y otro régimen; el común es más laxo y exhaustivo, ya que cuenta con disposiciones supletorias para garantizar la asignación de un origen a la mercancía; y el preferencial es más estricto y específico, puesto que supone el otorgamiento de un mejor trato comercial a las mercancías de los socios o beneficiarios.

Principios y criterios para determinar el origen

El régimen jurídico del origen descansa sobre dos principios básicos: el de *producto enteramente obtenido* y el de *transformación sustancial*. El principio de producto enteramente obtenido se aplica a materias primas (minerales, vegetales, animales) y productos poco manufacturados derivados de éstas que son obtenidos en un solo país. Así, la mercancía se vinculará

con el lugar en donde ha sido obtenida, cosechada, extraída, capturada, cazada, reciclada, etcétera. A manera de ejemplo, bajo las normas de origen del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) el cobre extraído en minas ubicadas en México conferirá el origen mexicano del producto. Ahora bien, si el cobre se obtiene del reciclaje de un cable telefónico el lugar en el cual se lleve a cabo la operación de recuperación conferirá el origen.

Este principio, aunque sencillo, genera algunos problemas cuando entran en escena el alcance jurídico de conceptos como territorio (delimitación de fronteras, límites del mar territorial y la zona económica exclusiva), nacionalidad de los buques, o a la hora de determinar el lugar de recuperación de productos reciclados.

El segundo principio, el de *transformación sustancial* sirve para determinar el origen cuando intervienen en la manufactura dos o más países. Bajo este principio se requiere determinar el grado de transformación que los materiales y los insumos habrán de soportar para realizar el vínculo de la mercancía con el lugar en la cual se procesa. La transformación se acredita a través de tres criterios básicos: el cambio de posición arancelaria (salto arancelario), los porcentajes *ad valorem* (también identificado como criterio económico, requisitos de contenido regional o método del valor añadido) y por el criterio de la operación de fabricación o elaboración (procesos técnicos). En los sistemas comerciales se utiliza cualquiera de estos criterios, bien como método primario y suficiente, o requiriendo su combinación. Es importante señalar que en la armonización llevada a cabo en la OMC y en muchos acuerdos regionales se fomenta el uso del salto arancelario como criterio primario.

No existe una norma de origen «talla única» que sea aplicable a todos los supuestos. Por otro lado, la norma de origen se debería aplicar atendiendo a la realidad de los sectores productivos afectados, toda vez que tiene un impacto sobre los mismos.

El régimen de origen no debe ser un obstáculo a la consecución de los objetivos del instrumento de política comercial al cual obedece, se requiere identificar y co-

nocer las características esenciales de cada método y, además, la realidad de los distintos países y sectores productivos involucrados, y, en función a ello, escoger el método que mejor se adapte y que facilite el intercambio comercial de una manera estable y segura.

Así por ejemplo, pese a los loables objetivos de los sistemas de preferencias generalizadas, el índice de su utilización se ve afectado por la incapacidad de los países beneficiarios para cumplir con las rigurosas normas de origen (entre varios, Inama 2002 y 2003; Brenton y Manchin, 2002).

El salto arancelario

Bajo el criterio del salto arancelario, la transformación se acredita por el cambio de la clasificación arancelaria de los insumos y materiales respecto del producto final. Como ejemplo de una norma basada en este método, pensemos en la salsa *ketchup*: en virtud del procesamiento al cual se someten los tomates frescos su naturaleza cambia, pasan de ser clasificados como hortalizas a ser parte de un nuevo producto, una salsa.

Este método se basa en el *Convenio Internacional sobre el Sistema Armonizado de Designación y de Codificación de Mercancías* (Sistema Armonizado). Este sistema de clasificación, organizado de manera jerárquica y por sectores productivos, sirve para identificar las mercancías en las distintas etapas de transformación. Por esta razón, y porque prácticamente la totalidad de los sistemas comerciales lo utilizan, el Sistema Armonizado dota de gran objetividad al criterio del salto arancelario (Asakura, 1993; Forrester y Tashi, 2005).

Si bien la norma puede ser clara y objetiva, se requiere de un mínimo conocimiento y familiarización con el sistema de clasificación. Además, existen una serie de desventajas tales como la puesta al día o la divergencia en los criterios de clasificación. El método puede ser restrictivo respecto de operaciones de ensamblaje que son económicamente valiosas.

El grado de restricción de la norma se determina por el «tamaño» del salto arancelario requerido y, en función

de ello, se puede establecer cierto grado de protección para empresas regionales en detrimento de las foráneas. En cuanto a los efectos en las estructuras productivas se ha señalado que este método fomenta el comercio intraempresarial y, con ello, la consolidación de esquemas de producción basados en la subcontratación o *maquila* (Witker, 2005).

Los porcentajes ad valorem

A través del criterio de los porcentajes *ad valorem*, se establecen porcentajes de valores máximos y mínimos que los procesos de transformación de materiales e insumos no originarios deben suponer respecto del producto final. Así por ejemplo, las normas de origen comunes de la Unión Europea requieren que para que un motor diesel se considere originario el valor de las piezas no originarias no exceda el 40 por 100 del valor del motor en base a un precio *libre a bordo* (FOB); o que en la elaboración del tabaco de fumar al menos el 70 por 100 de su peso sea de material originario.

Este método tiene la virtud de conferir el origen a transformaciones que realmente aportan valor al producto final. Por esto mismo, se reduce el efecto de las maniobras «destornillador» (deslocalización de operaciones de baja importancia con el solo objetivo de eludir la aplicación de medidas de defensa comercial).

La redacción de esta norma suele ser clara y sencilla, por lo que le convierte en un método objetivo. Sin embargo, una de sus principales desventajas es que no hay un criterio establecido para delimitar los porcentajes máximos y mínimos, por esta razón, la norma puede ser *capturada* por las industrias interesadas en aislarse de la competencia exterior. Se ha señalado que una norma restrictiva será aquella que exija alrededor del 60 por 100 del valor total de la mercancía final (Stephenson y James, 1995).

El valor de los materiales e insumos pueden fluctuar conforme lo hacen los precios, así como con las devaluaciones monetarias. De igual forma, afecta los pre-

cios de transferencia entre *partes relacionadas*¹. Las normas de origen basadas en criterios de valor pueden castigar a los países con mano de obra y materias primas baratas, ya que el aporte económico de sus procesos suele ser bajo si se le compara con el precio final.

Este método supone el problema de determinar si los materiales no originarios son «absorbidos» o no por la mercancía final. Se trata de determinar si los bienes intermedios no originarios son computados como parte del bien final al pasar a una nueva etapa de producción (*roll-up*), o por el contrario, serán considerados durante todo el proceso productivo como no originarios, y hacen que la mercancía final no adquiera el origen (*roll-down*). Una solución a este problema es el rastreo de todas las piezas a lo largo del proceso, como sucede con las normas de origen para productos automotrices en el TLCAN; una solución efectiva, pero muy cara para las empresas.

Operación de fabricación o elaboración

El criterio de los procesos técnicos establece cuales serán las transformaciones que, en concreto, deben llevarse a cabo en los materiales e insumos para considerar que otorgan el origen al producto final. Así por ejemplo, las normas de origen comunes de la Unión Europea vinculan el origen de los circuitos integrados con la operación de *difusión* (la introducción selectiva de un dopante apropiado sobre un sustrato semiconductor). En este sentido, la norma suele ser clara y precisa, la complejidad, en todo caso, proviene del carácter técnico de la transformación.

Este tipo de normas suele enunciarse en sentido positivo, es decir, señalando aquello que confiere el origen; sin embargo, también se han formulado de manera negativa, señalando lo que no confiere ori-

¹ Con el fin de uniformar los criterios para el cálculo del valor de las mercancías, la OMC cuenta con un *código de valoración*.

gen. Como ejemplo de lo anterior, en el régimen jurídico comunitario el vermú no se puede obtener si se fabrica a partir de materias distintas al vino de uvas frescas. Esta última forma de redacción de la norma viola los principios establecidos en el Acuerdo sobre normas de origen.

Este criterio, si bien es objetivo, también tiene el problema de ser fácilmente capturado por las industrias interesadas para protegerse frente a competidores de terceros países. Además, tiene el problema de la puesta al día conforme al avance de los procesos productivos.

Figuras complementarias

El régimen del origen no sólo se compone de los criterios para vincular la mercancía con un determinado territorio; se conforma, además, de toda una serie de elementos que determinan el alcance jurídico del régimen. De esta forma, los elementos de circunscripción incluyen el *principio de territorialidad* así como el de *transporte directo*, bajo los cuales se garantiza que la mercancía se transforme dentro del territorio y no lo abandone (salvo excepciones), evitando con ello las conductas fraudulentas como la triangulación del origen.

Los elementos de gradación de la flexibilidad incluyen la *acumulación de origen* y las *reglas de minimis*. La acumulación es una especie de preferencia que se otorga para utilizar bienes de los beneficiarios del trato preferencial y computarlos como propios al determinar el origen del producto resultante. Ésta puede ser: unilateral (en esquemas SPG, sólo el país beneficiario puede acumular el origen); bilateral (ambas partes pueden computar los bienes del socio); diagonal, cuando se vincula al menos tres países que no son todos de la misma zona comercial, pero cuentan con idénticas normas de origen y procedimientos aduaneros relativos al origen; y, derivada de esta última, la acumulación regional, que involucra a beneficiarios de una determinada área. Además, hay acumulación total cuando todos los procesos llevados a cabo en la zona se computan

como originarios, indistintamente del lugar en el cual son llevados a cabo.

En lo que respecta a las reglas *de minimis* (o reglas de tolerancia), son disposiciones que permiten límites máximos de material extranjero en el producto final sin que se afecte el origen. Generalmente la tolerancia de material extranjero oscila entre el 7 y el 10 por 100 del valor total de la mercancía.

Tanto la acumulación como las reglas de tolerancia permiten aminorar los efectos de distorsión y de desviación que surgen con las normas de origen. De la forma en cómo se utilicen estas dos figuras, en conjunción con la menor rigidez de los criterios para determinar el origen, se puede inferir el alcance de las preferencias otorgadas y, con ello, el grado de integración comercial (Lana, 1996).

Además, hay toda una serie de elementos de «control de la transformación» que se aplican a las *transformaciones insuficientes*, aquellas que por ser demasiado sencillas y poco valiosas no son susceptibles de conferir origen, por ejemplo, algún tipo de embalaje. También hay supuestos para los accesorios, piezas de recambio y productos desensamblados.

El control del origen de las mercancías se hace principalmente a través de la prueba documental (certificados de origen, declaración en factura, documentos únicos aduaneros, entre otros). Para poder controlar el origen las autoridades aduaneras de los distintos países deben valerse de la cooperación administrativa para llevar a cabo los procedimientos de verificación, así como para garantizar una interpretación uniforme de las disposiciones que conforman el régimen de origen.

5. Las normas de origen como instrumentos de protección

El proceso de globalización económica ha sido apuntalado por la consolidación del sistema comercial GATT-OMC. A través de las sucesivas rondas de negociación se ha logrado tanto el desmantelamiento de barreras comerciales, como una mejor y más profunda re-

glamentación del comercio. Todo ello ha dotado de mayor celeridad, seguridad y estabilidad a los intercambios comerciales. No obstante, a pesar del beneficio de la apertura comercial, no acaban las demandas de protección, por el contrario, en razón de un «efecto de desplazamiento» surgen nuevas formas de protección (Bhagwati, 1990).

De hecho, ha sido en los sectores sensibles en donde ha habido mayor conflictividad respecto del origen. Se trata de sectores que tradicionalmente han sido protegidos por aranceles, cuotas o restricciones altas (como los productos textiles y del vestido), aquéllos en los cuales se ha aplicado de manera constante las medidas de defensa comercial (acero, hierro, plásticos, etcétera), o que se han considerado como industrias estratégicas (vehículos, maquinaria eléctrica y mecánica, etcétera). Así por ejemplo, tras el Acuerdo OMC sobre los Textiles y el Vestido, las empresas afectadas con la liberalización de cuotas presionaron a sus gobiernos para la negociación de normas de origen restrictivas, como sustituto o complemento a las barreras comerciales tradicionales (Johnson, 2005).

El uso proteccionista ha sido uno de los puntos centrales del análisis de las normas de origen, tanto desde el plano económico (ente varios, Krueger, 1993; Krishna y Krueger, 1995), como en el ámbito jurídico (Palmer, 1988; LaNasa, 1993; Vermulst, 1994; Gantz, 1995, entre otros). El régimen del origen será más restrictivo en la medida en que sea más rígido, es decir, generará más distorsión en la medida en que los requisitos sean más elevados y no se permita el uso de materiales e insumos provenientes del exterior. Según índices de restricción, dentro de las normas más restrictivas se encuentran las utilizadas para bienes textiles y del vestido en el TLCAN (Estevadeordal y Suominen, 2006). A su vez, las normas de origen restrictivas pueden suponer un obstáculo para que los beneficiarios accedan a las preferencias

Pero existiendo otros mecanismos de protección, como los aranceles o los subsidios, ¿por qué se ha reinterpretado a las normas de origen como instrumentos

de protección? La respuesta se refiere sobre todo a la opacidad que caracteriza a las normas de origen (su enorme dificultad técnica, necesidad de contar con expertos que las interpreten, secretismo en las negociaciones). Si bien este problema de información asimétrica es común en el sistema GATT-OMC (Howse, 2003), éste se magnifica tratándose de las arcanas normas de origen, que son utilizadas como la punta de lanza para aplicar políticas industriales.

La opacidad convierte a las normas de origen en instrumentos idóneos para el cultivo de intereses proteccionistas en beneficio de algunas empresas. De hecho, los efectos de las normas de origen restrictivas no son incidentales, sino que son buscados por las empresas y ofrecidos por los gobiernos. Aunado a lo anterior, el sistema GATT-OMC no cuenta con las herramientas jurídicas necesarias para controlar el impacto de las normas de origen.

6. Las normas de origen en la dinámica multilateralismo-regionalismo

El regionalismo en el sistema multilateral

El objetivo central del GATT ha sido la integración comercial multilateral sobre una base no discriminatoria. Es por esta razón que los redactores del GATT se encontraban más preocupados por hacer operativo el principio NMF (cláusula que al homogeneizar el trato entre pares hacía menos relevante el origen de los productos entre las Partes contratantes) que por regular el comercio discriminatorio (donde las normas de origen son necesarias para ejecutar los acuerdos).

En el GATT se reconoce, y se «tolera», el fenómeno del regionalismo. Hasta la fecha no hay consenso sobre si los acuerdos comerciales regionales son beneficiosos para el comercio multilateral o, por el contrario, suponen un escollo. Baste por ahora señalar que no tienen por qué ser necesariamente peligrosos para los países no participantes, pero tampoco hay que considerarlos totalmente inocuos (Díaz Mier y Pueyo Abardía, 2001).

Es una realidad innegable que el regionalismo ha llegado para quedarse, al menos por un buen tiempo. Actualmente, más de la mitad del comercio se lleva a cabo por la vertiente preferencial —en el caso de la Unión Europea, ronda el 70 por 100 (Doc. WT/TPR/S/177/Rev.1)—, y según las perspectivas de la OMC, para 2010 la cantidad de acuerdos preferenciales se duplicará (pasarán de 170 a cerca de 400).

Los principales impulsos hacia el regionalismo provienen de las grandes empresas transnacionales, cuya actividad de internacionalización se ve favorecida por la fragmentación de los mercados. Así, los grandes capitales, principalmente de países desarrollados, han estimulado el desarrollo del regionalismo y, a la vez, han minado el principio NMF en el ámbito multilateral (cfr. Bhagwati, 2005).

La carencia de instrumentos jurídicos adecuados que sirvan para compatibilizar los acuerdos regionales con el comercio común, ha hecho que la OMC sea un «testigo inocente» de la explosión descontrolada del regionalismo (Baldwin, 2006). La importancia de las normas de origen preferenciales seguirá creciendo, es por esto que resulta indispensable encontrar soluciones jurídicas que permitan compatibilizarlas con el sistema multilateral.

Liberalización competitiva, regionalismo aditivo, sistemas radiales

Bajo el argumento de que con el regionalismo se profundiza y amplía la integración comercial más allá de los límites del multilateralismo, muchos países han optado por una estrategia comercial de la *liberalización competitiva* (acuerdos «OMC plus»), así como el *regionalismo aditivo*, que supone la firma de acuerdos con cada uno de los interlocutores comerciales más importantes, sin importar si son vecinos de una región o no.

Con la firma de los acuerdos comerciales el país se coloca en el centro de un *sistema radial* conformado por los distintos acuerdos (Wonnacott, 1996a). Esto, a su vez, desencadena una suerte de efecto dominó entre los países excluidos que comenzarán a buscar su pro-

pia red de acuerdos (Baldwin, 1993). De esta forma, se va creando una confusa red de acuerdos preferenciales y sus respectivos regímenes de origen, muchas veces incoherentes. Este fenómeno, identificado como del «tazón de espagueti» (Bhagwati, 2002), hace más complejos y caros los intercambios. Más complejos, puesto que hay una pluralidad de normas de origen que cubrir según el acuerdo comercial de que se trate. Más caros, porque el costo de cumplimiento (que para nada es trivial) se multiplica por la cantidad de regímenes de origen preferencial que hay que observar (Estevadeordal y Suominen, 2006).

Ha sido tal la proliferación de esquemas regímenes del origen que los agentes económicos han presionado a sus gobiernos para encontrar alternativas que «reconecten» los mercados. Prueba de ello es que se está fomentando la armonización de protocolos de origen y procedimientos aduaneros para fomentar la acumulación del origen, como sucede con el sistema Paneuropeo-Mediterráneo, en cuyo centro se encuentra la Unión Europea.

En resumen, las normas de origen preferenciales suponen dos problemas medulares para el sistema del comercio global, tanto desde una perspectiva cuantitativa (problema del «tazón de espagueti»), como desde una postura cualitativa (¿favorecen al comercio multilateral?, o por el contrario, ¿suponen un escollo?). Cabe señalar que hasta la fecha no hay solución a estas cuestiones, y que en parte se debe a la falta de consenso sobre el alcance de los mecanismos de homologación de la OMC respecto de los acuerdos comerciales, los cuales serán desarrollados en el siguiente punto.

Los mecanismos de homologación del regionalismo al multilateralismo

Toda vez que el comercio preferencial supone apartarse de uno de los principios básicos del comercio multilateral, el trato NMF, el sistema GATT-OMC establece una serie de requisitos y procedimientos a cubrir. Los fundamentos jurídicos se encuentran, por un lado, en el artículo 24 del GATT y el *Entendimiento* que lo desarro-

lla y, tratándose de acuerdos con países en desarrollo, en la *Cláusula de habilitación* (Zapatero, 2003).

A grandes rasgos, el artículo 24 establece dos tipos de obligaciones para aquellos miembros que establecen una zona de libre comercio o una unión aduanera (Mathis, 2002). En primer lugar, una obligación a nivel interno, en un plazo máximo (diez años) se tiene que lograr la liberalización de «lo esencial de los intercambios» entre los socios. En segundo lugar, una obligación de cara al exterior, por la cual los aranceles y las demás *reglamentaciones comerciales* establecidas en el acuerdo no deben suponer una escalada en la protección previamente existente².

En lo que respecta a las normas de origen, la cuestión central es si el establecimiento del régimen de origen puede suponer una incidencia más elevada frente al comercio de terceros países; es decir, ¿son reglamentaciones comerciales?, y, ¿como tales, una nueva barrera comercial? La falta de consenso sobre el alcance jurídico de los conceptos acuñados en el mecanismo de homologación, hace que éste no sea una interfaz efectiva, sino un mero mecanismo de presión a fin de que los miembros no abusen en sus acuerdos comerciales (Hudec y Southwick, 1999).

Aunado a lo anterior, las distintas zonas de integración se están valiendo de la armonización de criterios del origen y procedimientos aduaneros para ejecutar *acumulaciones diagonales*, cuyo efecto supone la creación de una zona de libre comercio fuera de la disciplina de la OMC.

¿Son las normas de origen «reglamentaciones comerciales»?

Hay datos empíricos que demuestran que las normas de origen preferenciales distorsionan y generan un efec-

² El trasfondo de esta norma jurídica obedece a la lógica de permitir la creación del comercio con la integración comercial y, además, evitar la distorsión; lo que se traduce en que el regionalismo sea un complemento y no un obstáculo al desarrollo del comercio multilateral.

to de ordenación del comercio de los sectores productivos involucrados (entre varios, James y Umemoto, 2000; Gonheim, 2003). El efecto restrictivo de las normas de origen limita las posibilidades de creación de comercio, que, en teoría, tienen que generarse con el nuevo escenario comercial (cfr. Estevadeordal y Suominen, 2006).

Pese a que no hay un concepto unívoco de «reglamentación comercial», el Panel en la diferencia *Turquía-Textiles*, de 1999, señaló que habría de entenderse cualquier instrumento que tenga efectos en el comercio. Tomando esta interpretación, y considerando que las normas de origen afectan a los flujos comerciales, deberían entenderse como reglamentaciones comerciales y no como meros instrumentos neutrales para vincular el origen. Por otra parte, en revisiones de acuerdos llevadas a cabo por el Comité de Acuerdos Regionales Comerciales, muchos de los miembros han reconocido el efecto de ordenación (aunque han mantenido una postura ambivalente)³.

Tanto las disposiciones jurídicas, como los textos derivados de los comités y, claro está, los análisis económicos permiten considerar a las normas de origen como una reglamentación comercial que incide en el comercio (Rivas, 2006). Sin embargo, de nuevo, se trata de una cuestión que desde la perspectiva técnica es superable, pero no lo parece tanto desde la política. La indeterminación de los conceptos otorga mayor flexibilidad e independencia para que los miembros sigan utilizando de manera restrictiva las normas de origen. Por ello, es previsible que se mantenga el *statu quo*.

Si las normas de origen son consideradas reglamentaciones comerciales, entonces, habría que analizar si

³ Por un lado, cuando revisan los acuerdos ajenos condenan el uso de normas de origen rigurosas, y por el otro, cuando son los acuerdos propios los que se revisan, se han limitado a considerarlas como meros instrumentos técnicos. Prueba de lo anterior puede ser la posición de Estados Unidos y de la Comunidad Europea al revisar, a principios de los años setenta, el régimen del origen en el acuerdo de la Asociación Europea de Libre Comercio y, durante los noventa, el régimen del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

con su ejecución causan una mayor restricción al comercio, al compararlas con el estado previo a la integración comercial⁴.

Por último, es importante señalar que la Cláusula de habilitación permite que dos o más países en desarrollo reduzcan las barreras comerciales entre ellos sin sujetarse a las restricciones del artículo 24, generando, con ello, que la liberalización entre países en desarrollo se lleve a cabo de manera menos controlada, desordenada e ineficiente (Bhagwati, 2005).

Visión pragmática: las normas de origen facilitan la firma de acuerdos

Algo que no se toma en consideración en el examen de homologación son las precondiciones (objetivos políticos y no comerciales) que llevan a las partes a firmar un acuerdo (Torrent, 2007). De hecho, los acuerdos exitosos dependen más de los vínculos políticos entre los socios que de los económicos (Bouzas, 2007). No obstante la enorme complejidad que implica tanto la negociación como la puesta en práctica de los regímenes de origen, éstos facilitan la viabilidad política de la firma de acuerdos comerciales (cfr. Duttagupta y Panagariya, 2003).

El hecho de que las normas de origen sean «válvulas de escape» de las demandas de protección —solicitadas por los empresarios y ofertadas por los gobiernos— facilita la generación de apoyos a la liberalización. Así por ejemplo, en el TLCAN se negoció con éxito la apertura en el sector del vestido, porque se les permitió a los

empresarios estadounidenses contar con las normas de origen más rigurosas, la norma «fibra en adelante», cuyo efecto práctico es la protección de casi toda la cadena productiva de la prenda. Aunado a lo anterior, las normas también juegan un papel como moneda de cambio en el complejo tablero de las negociaciones. En el mismo caso del TLCAN, el gobierno mexicano aceptó en parte las normas rigurosas porque a su vez se le ofreció un mejor trato arancelario para sus productos textiles.

En el escenario comercial internacional predominan las zonas de libre comercio frente a las uniones aduaneras, pese a que estas últimas son formas más eficientes de integración. Ello se debe a que las zonas de libre comercio representan un compromiso de integración de menor envergadura y, como tales, otorgan a los países mayor libertad, no sólo para gestionar su política arancelaria sino en general su política comercial. Pero también se debe a que, pese a la complejidad de la negociación y ejecución de los regímenes de origen, facilitan la firma de los compromisos comerciales.

Algunas soluciones para atenuar el impacto de las normas de origen

Cualquier mecanismo tendente a minimizar el efecto de las normas de origen se tiene que analizar desde una perspectiva amplia y multidisciplinar, ya que cualquier modificación a la norma de origen, por mínima que sea, puede suponer un impacto en las estructuras productivas. A continuación, se enunciarán algunas de las propuestas que hasta ahora se han hecho.

Una primera propuesta supone sustituir las normas de origen por un arancel que requiera mayor valor añadido en los productos (Lloyd, 1993; James, 2005). También, se suavizaría el efecto de las normas de origen con la conversión de las zonas de libre comercio en uniones aduaneras, en virtud de la armonización de los aranceles. Sin embargo, como ya se ha señalado, es una postura que implica un mayor compromiso político,

⁴ Así por ejemplo, las normas de origen del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá (ALC), firmado a finales de los ochenta, estableció un régimen de origen para vehículos automotores y autopartes más restrictivo que el existente en el acuerdo previo, el «Auto Pact» de los años sesenta. A su vez, las normas de origen para los mismos productos, pero ahora en el TLCAN, establecieron mayores requisitos de contenido que su predecesor, el ALC. El problema que surge es que desde la perspectiva estrictamente formal, son acuerdos distintos y, como tales, no son objeto de comparación; sin embargo, no se puede negar que reglamenten el mismo ámbito comercial.

y, además, en una unión aduanera aún se necesitarían las normas de origen para aplicar instrumentos como los de defensa comercial.

Tomando en cuenta la dificultad política se ha propuesto un sistema híbrido, avanzar hacia la armonización de aranceles en ámbitos en que los márgenes arancelarios no sean tan elevados conviviendo, así, una unión aduanera fáctica para ciertos productos con una zona de libre comercio para el resto (Wonnacott, 1996b). De hecho, esto ha sucedido en el TLCAN, ya que cuenta con una «miniunión aduanera» para determinados productos electrónicos (Reyna, 1994).

Se ha puesto el énfasis en la «multilateralización del regionalismo», a través de una mayor implicación de la OMC en el análisis del impacto de los regímenes de origen. Esta propuesta supone que la OMC se constituya como un foro efectivo para la negociación de las normas de origen, de manera semejante a lo que la ISO realiza con las normas técnicas (Baldwin, 2006).

7. Armonización multilateral

Durante casi cinco décadas de comercio multilateral, los países han gozado de una libertad casi plena para determinar aquello que confiere el origen. En este período los distintos países crearon sus regímenes de origen, sin sujetarse a principios ni criterios comunes, incluso teniendo distintas normas de origen según el propósito de la reglamentación comercial que se aplicaba. Pese a la importancia de las normas de origen para gestionar el sistema, resulta paradójico que en el GATT sólo se hicieran algunas menciones esporádicas (arancel NFM y compras públicas) y no se contara con disposiciones específicas.

Esta carencia obedece, en parte, a un error de apreciación por el cual las normas se calificaron como cuestiones «meramente técnicas» y, derivado de ello, a una estrategia política, ya que los Estados reconocieron de manera temprana los efectos económicos de las normas de origen, y prefirieron mantenerlas como instrumentos

de «baja intensidad», técnicos y neutrales, reservándolas para el arsenal jurídico nacional⁵.

Tras la aparición de instrumentos técnicos y neutrales, las normas de origen pasaron inadvertidas durante mucho tiempo. Con el cambio del escenario mundial (interdependencia económica, deslocalización productiva, liberalización comercial multilateral, desarme paulatino de barreras comerciales tradicionales), surgió una mayor conflictividad respecto al origen de las mercancías y, con ello, la necesidad de armonizar.

Durante los años setenta y ochenta, el uso arbitrario que las autoridades estadounidenses y comunitarias hicieron de las normas de origen —en la ejecución de medidas de defensa comercial (antidumping, antielusión), contingentes (especialmente para productos textiles y del vestido) y acuerdos de restricción voluntaria— puso de manifiesto la importancia de la norma como instrumento de protección, así como la necesidad de armonizar los criterios y procedimientos para determinar el origen de los productos. Otro factor que ha traído a la palestra a las normas de origen ha sido la proliferación de acuerdos comerciales regionales que se ha vivido desde finales de los años ochenta, y que hasta la fecha no ha parado de crecer.

No fue hasta principios de los años setenta cuando se firmó, bajo los auspicios del Consejo de Cooperación Aduanera (ahora denominada Organización Mundial de Aduanas —OMA—), el *Convenio Internacional sobre la Simplificación y Armonización de Prácticas Aduaneras* (conocido como «Convenio de Kioto»); que, entre otras disciplinas aduaneras, reglamenta a través de tres anexos específicos relativos al origen de las mercancías (criterios, medios de prueba y control administrativo). El Convenio de Kioto ha supuesto más una armonización

⁵ Lo anterior se desprende de las propias negociaciones del GATT, así como de los primeros intentos de armonización (en la Sociedad de las Naciones en los años veinte, la Cámara de Comercio Internacional en los años cincuenta, la UNCTAD a partir del surgimiento de los SPG en los años sesenta, el Consejo de Cooperación Aduanera a partir de los años setenta).

de principios que el establecimiento de un régimen vinculante. No obstante su limitado alcance vinculante, el Convenio ha sido un indiscutible referente para que los países hayan puesto en marcha sus regímenes de origen sobre bases similares. Tanto el Convenio como la actividad especializada de la OMA, han sido fundamentales en el desarrollo de la armonización en OMC.

El Acuerdo sobre normas de origen: el primer paso hacia un sistema basado en reglas

Cerca del final de la Ronda Uruguay del GATT (1986-1994) se iniciaron las negociaciones que culminarían con el *Acuerdo sobre normas de origen* (en lo sucesivo el «Acuerdo»), que forma parte de los Acuerdos de Marrakech (Stewart, 1999). En el Acuerdo se establecen toda una serie de principios y criterios (disciplinas) que reglamentan los procedimientos de creación de las normas, prueba y gestión del régimen, que son de obligado cumplimiento para los miembros (Navarro Varona, 1995; LaNasa, 1996; Imagawa y Vermulst, 2005).

Con las disciplinas se busca que las normas de origen no se erijan en obstáculos innecesarios al comercio. Además, se establece un ambicioso programa de armonización, cuyo fin último es la consecución de un único régimen del origen aplicable a propósitos múltiples. El ámbito de aplicación del Acuerdo es el comercio común y, en concreto, a efectos de aplicación del trato NMF, los derechos antidumping y compensatorios, las medidas de salvaguardia, marcado del país de origen (marca «hecho en...»), restricciones cuantitativas y contingentes, estadísticas comerciales y la contratación pública.

Las disciplinas son de aplicación en tres momentos diferenciados: en tanto se logre la armonización (período transitorio), una vez logrado el cuerpo normativo único (período final) y como guía en los trabajos de armonización. Los principios en los que se basan las disciplinas se centran en la transparencia (claridad en la redacción de la norma, publicidad), la neutralidad comercial (evitar la distorsión y desviación del comercio), la equidad (trato comercial no discriminatorio), de admi-

nistración (uso coherente, uniforme, imparcial y en base a criterios positivos) y, por último, en la seguridad jurídica (irretroactividad, revisión judicial, confidencialidad y la introducción del dictamen vinculante del origen).

Los trabajos de armonización: dificultades técnicas y políticas

Inicialmente se fijó como fecha para la finalización de la armonización el año 1998, situación que pone de manifiesto la errónea percepción de que el proceso implicaría un trabajo esencialmente técnico. La fecha de finalización se ha postergado año tras año y, al día de hoy, la divergencia de posturas derivada de las diferentes percepciones políticas de los miembros subsiste.

De hecho, aún quedan pendientes tanto cuestiones técnicas como políticas que no han podido resolver los órganos *ad hoc* establecidos por el Acuerdo (el Comité de normas de origen de la OMC ni el Comité Técnico de normas de origen —bajo los auspicios de la OMA—). Estas cuestiones se han enviado a instancias de decisión políticas de mayor categoría (Consejo del Comercio de Mercancías, y éste a su vez al Consejo General), que tampoco han encontrado soluciones. Además de lo anterior, el único informe emitido por un Grupo especial relacionado con el Acuerdo (*Estados Unidos-Normas de origen sobre textiles*) no ayuda mucho a la armonización, puesto que certificó la amplia «flexibilidad» que los miembros tienen para elaborar sus normas de origen en el régimen transitorio de la armonización (cfr. Bhattacharyya, 2003; Qureshi y Grynberg, 2005).

En julio de 2002 el CNO remitió al Consejo General más de 90 cuestiones de política para debate y aprobación, relativas al proceso de armonización de las normas de origen y, desde entonces, no ha habido avances significativos. De estas cuestiones, 12 son las de mayor sensibilidad para los miembros, siendo: el teñido y estampado de productos textiles; el revestimiento de productos de acero; el montaje de maquinaria; montaje de vehículos; refinado de azúcares; tostado del café; sacrificio de animales vivos; refinado de aceites; pescado ob-

tenido en el mar de la zona económica exclusiva; calzado; y finalmente, productos lácteos, y especialmente, la conocida como «cuestión de las repercusiones» de las normas de origen en otros ámbitos OMC, como se verá más adelante.

El mayor avance de la armonización se ha producido en lo referente a productos enteramente obtenidos. En general, las áreas de mayor conflicto han sido los ámbitos comerciales sensibles (Nell, 1999). Otra cuestión que retrasa las negociaciones es la falta de acuerdo sobre las reglas residuales que resultarían de aplicación en caso de que una norma de origen no pueda otorgar, en un primer instante, el vínculo a un país en concreto.

Mecanismo de negociación

El mecanismo de negociación seguido en la armonización se basa en el consenso y el paquete único. Esto implica que hasta que todos los miembros no se pongan de acuerdo sobre todos los aspectos no se obtiene la armonización. La negociación se complica puesto que se tiene que llevar entre prácticamente todos los países del mundo, que no necesariamente comparten las mismas visiones en la negociación⁶. Se pueden identificar tres tipos de liderazgos en la negociación: por una parte, el desempeñado por las potencias económicas (Estados Unidos, Unión Europea, Japón, Australia y Nueva Zelanda, etcétera); también, aquel que ejercen países que tienen un interés concreto por una rama de productos en específico (por ejemplo, Colombia en cuanto al grano de café, y Suiza, respecto del café procesado); y el de las potencias emergentes (como Brasil, la India o algunos países de Asia).

Los países líderes tienen que generar incentivos para que los «relegados» se sumen a las negociacio-

nes. En este sentido, el problema de los beneficiarios sin contrapartida no es tan acuciante como el problema del «convoy» (por el cual la negociación avanza conforme lo hace el último de los miembros). La creación de puntos de sinergia para la transacción en la negociación implica necesariamente la cesión mutua de posturas (incluso basándose en temas fuera de la negociación de las normas de origen). Si bien de esta forma se podría obtener resultados, también es cierto que las normas resultantes obedecerían más a necesidades políticas que a la realidad productiva, disociando con ello un importante aspecto de las normas de origen: que la transformación refleje la forma actual de producción.

La «cuestión de las repercusiones»

Una de las principales razones del lento avance de la armonización es que los miembros desconocen los efectos que las normas de origen, únicas y de propósito múltiple, pueden generar en los demás ámbitos reglamentados por la OMC. Dado que las normas de origen afectan de manera horizontal a las disciplinas jurídicas contempladas en la OMC, una única norma de origen puede tener impactos distintos según la materia a la que se aplique. Las principales preocupaciones de los miembros se enfocan en los ámbitos de las medidas antidumping y antielusión, medidas sanitarias y fitosanitarias y marcado de país de origen. Ante la duda, los miembros prefieren mantener la discrecionalidad en la creación y administración de las normas de origen, bloqueando con ello el proceso de negociación y manteniendo la mayoría de los acuerdos «entre corchetes».

La armonización, tal como ha sido concebida, dista mucho de lograrse. El proceso no culminará sin que antes los miembros revisen el Acuerdo y las bases del propio proceso de armonización. En especial, en tanto no se logre un entendimiento sobre la cuestión de las repercusiones.

No obstante lo anterior, el Acuerdo y el programa de armonización ha sido un primer paso hacia un sistema

⁶ Las posturas negociadoras se determinan por factores económicos, geopolíticos, dependencia de un tipo de industria, pertenencia a sistemas de integración, experiencia en el uso de un determinado «régimen» del origen.

orientado en normas que permita reglamentar de mejor manera el fenómeno de las normas de origen. La OMC se ha constituido como el foro idóneo para la discusión y negociación de soluciones a la cuestión del origen, incluyendo tanto a países en desarrollo como desarrollados. La experiencia acumulada en la armonización ha permitido que los miembros mejoren sus regímenes de origen, tanto del ámbito común como del preferencial.

Relación con las normas preferenciales

Como se desprende del propio Acuerdo, éste excluye su aplicación a las normas de origen preferenciales. Sin embargo, como anexo al propio Acuerdo existe una Declaración que realizan los miembros, por la cual «conviene en asegurar» el cumplimiento de una serie de disciplinas, casi idénticas a las establecidas por el Acuerdo para las normas comunes. El hecho de que el ámbito de las normas preferenciales se reglamente con una especie de *soft-law* pone de manifiesto la voluntad política de los miembros de conservar la libertad de controlar sus normas preferenciales. Ahora bien, el hecho de que se requiera una atención especial a las normas de origen preferenciales no legitima un uso arbitrario y proteccionista.

Como ya ha quedado señalado, la diferencia básica entre normas comunes y preferenciales es el objetivo de política comercial al que obedecen; sin embargo, técnicamente son disposiciones casi idénticas. En este sentido, aunque la intensidad con la que se reglamentan uno y otro tipo de normas en el Acuerdo no es la misma, el hecho de que exista cierta influencia recíproca genera un impacto mutuamente beneficioso. Es decir, las discusiones y resultados en el ámbito multilateral son utilizadas para mejorar los regímenes preferenciales y, a su vez, la experiencia en la aplicación de las normas preferenciales repercute sobre el sentido de la armonización multilateral.

Cabe señalar que, de manera paralela, en las distintas zonas de integración se están llevando a cabo esfuerzos por lograr la armonización de sus regímenes de

origen, con el objetivo principal de facilitar los intercambios comerciales, dotándoles de mayor celeridad y reduciendo su coste.

En el ámbito de la Unión Europea, la Comisión adoptó en 2005 el *Libro blanco* titulado «Las normas de origen en los regímenes comerciales preferenciales: Orientaciones de cara al futuro» —COM (2005) 100 final—, para simplificar los regímenes de origen preferenciales. En esta reforma, las normas de origen para productos específicos se basarán en criterios de valor; sin embargo, su desarrollo dependerá de que los análisis demuestren que la reforma no generará un impacto perjudicial para los productores europeos.

En el plano de los acuerdos comerciales, se está negociando con los países de la región para crear la zona de libre comercio más grande del mundo, la región Pa-neuropea-Mediterránea. A través de la firma de acuerdos entre la Unión Europea y los socios, y entre los socios, se está creando una red que se verá interconectada por procedimientos aduaneros comunes, normas de origen idénticas y acumulación diagonal.

Como no puede ser de otra forma, la actividad llevada a cabo en la Unión Europea para simplificar y armonizar sus regímenes de origen, delimita la postura comunitaria en el proceso de armonización multilateral.

Referencias bibliográficas

- [1] ASAKURA, H. (1993): «The Harmonized System and Rules of Origin», *JWT*, número 4, volumen 27, páginas 5-21.
- [2] CADOT, O., *et al.*, (eds.) (2006): *The Origin of Goods: Rules of Origin in Regional Trade Agreements*, Oxford, Oxford University Press.
- [3] BALDWIN, R. E. (1993): «A Domino Theory of Regionalism», *NBER Working Paper*, número 4465, septiembre [acceso: 20.03.2008], 23 páginas, formato pdf, disponible en Internet: http://www.nber.org/papers/w4465.pdf?new_window=1.
- [4] BALDWIN, R. E. (2006): «Multilateralising Regionalism: Spaghetti Bowls as Building Blocs on the Path to Global Free Trade», *CEPR Discussion Papers*, número 5775, agosto [acceso: 20.04.2008], formato pdf, disponible en Internet: <http://webcartero02.uc3m.es/horde-3.0.9/services/go.php?url=http%3A%2F%2Fwww.cepr.org%2Fpubs%2Fnew-dps%2Fshowdp.asp%3Fdpno%3D5775>.

- [5] BHAGWATI, J. (1990): *Protectionnisme*, París, Du-mond.
- [6] BHAGWATI, J. (2002): *Free Trade Today*, Princeton, N.J., Princeton University Press.
- [7] BHAGWATI, J. (2005): «Reshaping the WTO», *FEER*, volumen 162, enero/febrero, número 22, páginas 26 y siguientes.
- [8] BHATTACHARYYA, B. (2003): «Rules of Origin: The Way Ahead, Lessons from the USA-EC-India Textile Dispute», en GRYNBERG, R. y TURNER, E. (eds.), *Multilateral and Regional Trade Issues for Developing Countries*, Londres, Commonwealth Secretariat.
- [9] BRENTON, P. y MANCHIN, M. (2002): «Making the UE Trade Agreements Work: The role of the rules of origin», *CEPS Working Document*, número 183, marzo.
- [10] BOUZAS, R. (2007): «Los acuerdos preferenciales de comercio Norte-Sur. ¿Cuánto progreso ha habido en temas sensibles para el Norte?», en BOUZAS, R. (ed.), *Después de Doha: la agenda emergente del sistema de comercio internacional*, Madrid, Marcial Pons, páginas 139-181.
- [11] DÍAZ MIER, M. A. y PUEYO ABARDÍA, S. (2001): «Integración y regionalismo: reflexiones desde un punto de vista económico», en BROTONS, R. A. y ESPÓSITO, C. (eds.), *La Organización Mundial del Comercio y el Regionalismo Europeo*, Madrid, Dykinson, páginas 41-80.
- [12] DUTTAGUPTA, R. y PANAGARIYA, A. (2003): «Free Trade Areas and Rules of Origin: Economics and Politics», *IMF Working Paper (WP/03/229)*, noviembre [acceso: 13.04.2008], 30 páginas, formato pdf, disponible en Internet: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp03229.pdf>.
- [13] ESTEVADEORDAL, A. y SUOMINEN, K. (2006): «Mapping and Measuring Rules of Origin Around the World», en CADOT, O., et al. (eds.), *The Origin of Goods: Rules of Origin in Regional Trade Agreements*, Oxford, Oxford University Press, páginas 69-113.
- [14] FORRESTER, I. S. y TASHI, K. (2005): «Tariff classification», en MACRORY, P. F. J.; APPLETON, A. E. y PLUMMER, M. G. (eds.), *The World Trade Organization: Legal, Economic and Political Analysis*, volumen 2, Nueva York, primavera, páginas 1581-1599.
- [15] FRIEDMAN, T. (2005): *La tierra es plana: breve historia del mundo globalizado del Siglo XXI*, Madrid, Ediciones Martínez Roca.
- [16] GANTZ, D. A. (1995): «Implementing the NAFTA Rules of Origin: Are the Parties Helping or Hurting Free Trade?», *Ariz. J. Int'l. & Comp. L.*, volumen 12, número 2, páginas 367-400.
- [17] GHONEIM, A. F. (2003): «Rules of Origin and Trade Diversion: The Case of the Egyptian-European Partnership Agreement», *JWT*, junio, volumen 37, número 3, páginas 597-621.
- [18] HOWSE, R. (2003): «How to Begin to Think About the "Democratic Deficit" at the WTO», en GRILLER, S. (ed.), *International Economic Governance and Non-Economic Concerns*, Viena, primavera, páginas 79 y siguientes.
- [19] HUDEC, R. E. y SOUTHWICK, J. D. (1999): «Regionalism and WTO Rules: Problems in the Fine Art of Discriminating Fairly», en RODRÍGUEZ MENDOZA, M.; LOW, P. y KOTSCHWAR, B. (eds.), *Trade Rules in the Making: Challenges in Regional and Multilateral Negotiations*, Washington, D.C.: Organization of American States, páginas 47-80.
- [20] IMAGAWA, H. y VERMULST, E. (2005): «The Agreement on Rules of Origin», en MACRORY, P. F. J.; APPLETON, A. E. y PLUMMER, M. G. (eds.), *The World Trade Organization: Legal, Economic and Political Analysis*, volumen 1, Nueva York, primavera, páginas 601-678.
- [21] INAMA, S. (2002): «Market Access for LDCs: Issues to be Addressed», *JWT*, volumen 36, número 1, páginas 85-116.
- [22] INAMA, S. (2003): «Trade Preferences and the World Trade Organization Negotiations on Market Access: Battling for Compensation of Erosion of GSP, ACP and Other Trade Preferences or Assessing and Improving Their Utilization and Value by Addressing Rules of Origin and Graduation?», *JWT*, volumen 37, número 5, páginas 959-977.
- [23] JAMES, W. E. (2005): «Rules of Origin and Rules of Preference and the World Trade Organization: The Challenge to Global Trade Liberalization», en MACRORY, P. F. J.; APPLETON, A. E. y PLUMMER, M. G. (eds.), *The World Trade Organization: Legal, Economic and Political Analysis*, volumen 2, Nueva York, primavera, páginas 263-292.
- [24] JAMES, W. E. y UMEMOTO, M. (2000): «NAFTA Trade with East Asia: Rules of Origin and Market Access in Textiles, Apparel, Footwear and Electrical Machinery», *ASEAN*, volumen 17, número 3, páginas 293-311.
- [25] JOHNSON, J. R. (2005): «Rules of Origin in Canadian and US Preferential Trade Arrangements», en GRYNBERG, R. (ed.): *Rules of Origin: Textile and clothing sector*, Londres, Cameron May, páginas 43-119.
- [26] KINGSTON, I. E. (1994): «The Economics of Rules of Origin (Cap. 1)», en VERMULST, E.; WAER, P. y BURGEONIS, J. (eds.), *Rules of Origin in International Trade: A Comparative Study*, Michigan, University of Michigan Press.
- [27] KRISHNA, K. y KRUEGER, A. O. (1995): «Implementing Free Trade Areas: Rules of Origin and Hidden Protection», *NBER Working Paper Series*, número 4983, 46 páginas [acceso: 20.04.2008], formato pdf, disponible en Internet: <http://www.nber.org/papers/w4983>.
- [28] KRUEGER, A. O. (1993): «Free Trade Agreements as Protectionism Devises: Rules of Origin», *NBER Working Paper*, número 4352, mayo [acceso: 20.04.2008], formato pdf, disponible en Internet: <http://www.nber.org/papers/w4352>.
- [29] KRUEGER, A. O. (1995): «Free Trade Agreements versus Custom Unions», *NBER Working Paper*, número 5084,

abril [acceso: 20.02.2008], formato pdf, disponible en Internet: <http://www.nber.org/papers/w5084>.

[30] LANASA, J. A. (1993): «Rules of Origin under the North American Free Trade Agreement: A Substantial Transformation into Objectively Transparent Protectionism», *Harv. Int'l. L. J.*, volumen 34, número 2, páginas 381-406.

[31] LANASA, J. A. (1996): «Rules of Origin and the Uruguay Round's Effectiveness in Harmonizing and Regulating Them.», *Am. J. Int'l L.*, volumen 90, número 4, octubre, páginas 625-640.

[32] LLOYD, P. (1993): «A Tariff Substitute for Rules of Origin in Free Trade Areas», *World Econ.*, noviembre, páginas 699-712.

[33] MATHIS, J. H. (2002): *Regional Trade Agreements in the GATT/WTO: Article XXIV and the Internal Trade Requirement*, The Hage, TMC Asser Press.

[34] NAVARRO VARONA, E. (1995): *Las reglas de origen para las mercancías y servicios en la CE, EE UU y el GATT*, Madrid, Civitas.

[35] PALMETER, D. N. (1988): «Rules of Origin or Rules of Restriction? A Commentary on a New Form of Protectionism», *Fordham Int'l L. J.*, volumen 11, páginas 1-50.

[36] QURESHI, A. H. y GRYNBERG, R. (2005): «Preferential Rules of Origin and WTO Disciplines with Specific Reference to US Practice in the Textiles and Apparel Sectors», *LIEI*, volumen 32, número 1, páginas 25-63.

[37] REYNA, J. V. (1995): *Passport to North American Trade: Rules of Origin and Customs Procedures Under NAFTA*, Colorado, Shepard's/McGraw-Hill.

[38] RIVAS, J. A. (2006): «Do Rules of Origin in Free Trade Agreements Comply with the Article XXIV GATT?», en BARTELS, L. y ORTINO, F. (eds.), *Regional Trade Agree-*

ments and the WTO Legal System, Oxford, Oxford University Press, páginas 149-171.

[39] STEPHENSON, S. M. y JAMES, W. E. (1995): «Rules of Origin and the Asia-Pacific Economic Co-operation», *JWT*, volumen 29, número 2, abril, páginas 77-104.

[40] STEWART, T. P. (ed.). (1999): *The GATT Uruguay Round: A Negotiating History*, Hague, Kluwer.

[41] TORRENT, R. (2007): «Los acuerdos preferenciales y la OMC: una perspectiva política, legal e institucional», en BOUZAS, R. (ed.), *Después de Doha: la agenda emergente del sistema de comercio internacional*, Madrid, Marcial Pons, página 29-58.

[42] VERMULST, E. (1994): «Rules of Origin as Commercial Policy Instruments? -Revisited (Cap. 9)», en VERMULST, E.; WAER, P. y BURGEOIS, J. (eds.), *Rules of Origin in International Trade: A Comparative Study*, Michigan, University of Michigan Press.

[43] VINER, J. (1950): *The Customs Union Issue*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace.

[44] WITKER, J. (2005): *Las reglas de origen en el comercio internacional contemporáneo*, México, UNAM [acceso: 20.02.2006], formato pdf, disponible en Internet: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1597>.

[45] WONNACOTT, R. J. (1996a): «Trade and Investment in a Hub and Spoke system Versus a Free Trade Area», *World Economy*, volumen 19, número 3, páginas 237-252.

[46] WONNACOTT, R. J. (1996b): «Beyond NAFTA: The Design of a Free Trade Agreement of the Americas», en BHAGWATI, J. y PANAGARIYA, A., *The Economics of Preferential Trade Agreements*, Washington, AEI Press, páginas 79-107.

[47] ZAPATERO, P. (2003): *Derecho del Comercio Global*, Madrid, Thompson, Civitas.