

7 de abril de 2020

(20-2764)

Página: 1/10

Comité de Normas de Origen

**RESUMEN DE LA SESIÓN INFORMAL ORGANIZADA PARA CELEBRAR
EL 25º ANIVERSARIO DEL ACUERDO SOBRE NORMAS
DE ORIGEN DE LA OMC - 4 DE MARZO DE 2020**

1 INTRODUCCIÓN

1.1. El 4 de marzo de 2020 se organizó una sesión informal del Comité de Normas de Origen (CNO) para celebrar el 25º aniversario del Acuerdo sobre Normas de Origen de la OMC (el Acuerdo), que las partes contratantes del GATT concluyeron en diciembre de 1990 y que entró en vigor en 1995 junto con los demás Acuerdos alcanzados durante la Ronda Uruguay.

1.2. La sesión brindó a los Miembros la oportunidad de reflexionar sobre la labor del Comité a lo largo de estos 25 años y de considerar su labor futura.

1.3. Tras las observaciones introductorias de la Sra. Suja Rishikesh Mavroidis, Directora de la División de Acceso a los Mercados de la OMC, y de la Sra. Uma Muniandy (Singapur), Presidenta del Comité, los participantes escucharon las exposiciones de representantes de la Secretaría de la OMC, la Organización Mundial de Aduanas (OMA), la Cámara de Comercio Internacional (CCI), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), el Centro de Comercio Internacional (ITC) y el sector privado. Esas exposiciones se resumen a continuación.

2 DARLAN F. MARTÍ, SECRETARIO DEL COMITÉ DE NORMAS DE ORIGEN, SECRETARÍA DE LA OMC

2.1. El Sr. Martí expuso la historia de las negociaciones que desembocaron al Acuerdo sobre Normas de Origen de la OMC, así como los progresos realizados en el CNO en relación con el Programa de Trabajo en materia de Armonización (PTA). Explicó que el Comité se encuentra actualmente en un período de transición, y que su objetivo es la armonización de las normas de origen, si bien los Miembros tienen diferentes perspectivas acerca de los regímenes que deberían adoptarse en general.

2.2. Para ofrecer una visión general del panorama actual y de la situación de las normas de origen, el Sr. Martí explicó que las normas de origen desempeñan una función importante en el actual sistema de comercio internacional. La existencia, entre otras cosas, de acuerdos de libre comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias, contingentes de importación y derechos antidumping supone que las condiciones aplicables a la importación de mercancías idénticas difieren en función de cuál sea su origen. Las mercancías reciben un trato diferente dependiendo de cuáles sean las normas de origen, que sirven para identificar el trato adecuado y las medidas que han de aplicarse.

2.3. Las primeras preocupaciones por las normas de origen se plantearon durante los primeros días del GATT. De hecho, las reglamentaciones sobre el marcado en el país de origen (las etiquetas "fabricado en ...") se introdujeron por primera vez en el decenio de 1950, en el contexto de las políticas de protección de los consumidores. Los contingentes asignados por países (por ejemplo, para los textiles y las prendas de vestir) también requerían una determinación de origen. En los decenios de 1970 y 1980, el aumento de la utilización de medidas antidumping y la aplicación de normas diferentes para determinar el origen habían generado incertidumbre entre los productores. Posteriormente se mostró preocupación por el uso de definiciones arbitrarias del origen y por la falta general de previsibilidad y transparencia. Además, los Gobiernos tenían libertad para establecer y modificar sus normas de origen a capricho, lo que a menudo constituía un motivo de frustración para los comerciantes. Por lo demás, las empresas que solicitaban un arbitraje para resolver diferencias relativas a normas de origen solo podían recurrir a los tribunales nacionales del país importador en cuestión.

2.4. A pesar de que la CCI ya había recomendado en 1958 que las partes contratantes del GATT homologaran sus normas de origen, el GATT incorporó muy pocas disciplinas relativas a las normas de origen. El instrumento más importante que se elaboró en relación con las normas de origen fue el Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros de 1974 (el Convenio de Kyoto). Sin embargo, el Convenio de Kyoto era ambiguo, carecía de un mecanismo de supervisión y observancia y solo se habían adherido a él algunos Gobiernos.

2.5. Se decidió que las normas de origen debían incluirse como objeto de negociación al principio de la Ronda Uruguay, y en 1990 ya se había elaborado el primer proyecto de Acuerdo. El objetivo del Acuerdo era establecer unas normas de origen claras y previsibles que impulsaran el comercio y el crecimiento económico, y se consideraba que la normalización y la armonización serían la mejor forma de lograrlo. También se pensaba que esos objetivos asegurarían que las normas de origen siguieran siendo instrumentos técnicos y neutrales que no crearan obstáculos innecesarios al comercio. Aunque los Miembros ponderaron los beneficios de una posible armonización de todas las normas de origen, posteriormente se decidió armonizar únicamente las normas utilizadas con fines no preferenciales. No obstante, el Anexo II del Acuerdo contiene algunas disciplinas generales sobre la utilización de normas de origen preferenciales.

2.6. El PTA se inició en 1995, y entre 1995 y 2000 el CNO y el Comité Técnico de Normas de Origen de la OMA trabajaron incansablemente en Ginebra y en Bruselas para armonizar las normas de origen de los Miembros por sectores de productos sobre la base de la nomenclatura del SA. Durante ese período, los Miembros lograron acordar normas de origen armonizadas para aproximadamente dos tercios de todos los productos (códigos del SA). Sin embargo, debido a la complejidad de las cuestiones planteadas, el PTA quedó inconcluso. En particular, algunas delegaciones temían que las normas armonizadas restringieran la capacidad de sus Gobiernos para aplicar medidas antidumping. Esta es la razón por la que actualmente no existen normas de origen no preferenciales armonizadas y el artículo 2 del Acuerdo contiene las únicas disciplinas que orientan a los Miembros en la utilización de normas de origen no preferenciales.

2.7. Como prevé el Acuerdo, los países empezaron a notificar a la Secretaría las normas de origen que aplican. De esas notificaciones se desprende que hay 50 Miembros que aplican normas de origen y 60 Miembros que no las aplican. Todos los Miembros tienen al menos un régimen de normas de origen preferenciales. Sin embargo, las notificaciones de los Miembros en esta esfera no siempre reflejan con precisión sus prácticas. En algunos casos, las notificaciones han quedado obsoletas (92 de las notificaciones pertinentes se recibieron en 1995, y en los años posteriores se recibieron muchas menos notificaciones). En otros, las notificaciones parecen contener únicamente información parcial (por ejemplo, no siempre especifican si un Miembro exige o no certificados de origen no preferencial y, en tal caso, en qué circunstancias). Además, un total de 77 Miembros de la OMC han informado de que cuentan con autoridades que realizan investigaciones antidumping, mientras que solo 50 Miembros han notificado haber adoptado leyes relativas a las normas de origen no preferenciales. Asimismo, según una encuesta llevada a cabo por la OMA, el 8% de los miembros de la OMA exigen siempre la presentación de certificados de origen no preferencial, mientras que el 80% comunicaron que recurrían a este requisito en determinados casos. Las notificaciones de los Miembros no reflejan adecuadamente esa información.

2.8. El Sr. Martí señaló que, dada la diversidad y variedad de normas de origen adoptadas por los Miembros de la OMC y la incertidumbre asociada a esa situación, la simplificación y la normalización en esta esfera deben seguir constituyendo una de las prioridades fundamentales.

3 STEFAN MOSER (SUIZA), EX PRESIDENTE DEL COMITÉ DE NORMAS DE ORIGEN

3.1. El Sr. Moser explicó que, aunque la mayoría de las empresas interpretan las normas de origen en términos preferenciales (por ejemplo, para obtener beneficios tales como la reducción de aranceles), el acceso a información fiable sobre las normas de origen no preferenciales también es de suma importancia para evitar incurrir en costos imprevistos cuando las mercancías llegan a la frontera.

3.2. Aunque el Acuerdo no especifica nada acerca de la aplicación, hay nuevos acuerdos, como el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC), que han dado un nuevo impulso a la simplificación de las prescripciones en materia de origen.

3.3. El artículo 2 del Acuerdo es el principal instrumento de la OMC en materia de normas de origen. En este artículo se entiende que los Miembros no deben modificar sus normas de origen con objeto de manipular la estructura del comercio, una aspiración que actualmente parece un tanto ingenua, dado que las modificaciones de las normas de origen se utilizan precisamente para eso. La dificultad que se plantea al tratar de abordar esta cuestión es que la aplicación resulta en la práctica muy difícil y exige evaluar la intención del Miembro que ha promulgado un cambio en sus normas de origen.

3.4. Aunque el PTA sigue siendo una cuestión pendiente, no ha sido en vano, y muchos países han adoptado sistemas que incorporan sus resultados a sus ALC.

3.5. Los problemas que plantea actualmente la presencia de normas de origen en el comercio internacional no son diferentes de los del decenio de 1990. Si acaso, se han agravado y generalizado con la proliferación de las prescripciones en materia de normas de origen preferenciales. Por lo tanto, la armonización sigue siendo un importante objetivo comercial.

4 METTE AZZAM, FUNCIONARIA TÉCNICA SUPERIOR, SUBDIRECCIÓN DE NORMAS DE ORIGEN, DIRECCIÓN DE ASUNTOS ARANCELARIOS Y COMERCIALES, SECRETARÍA DE LA OMA

4.1. La Sra. Azzam describió la historia y la importancia del Convenio de Kyoto revisado y otros instrumentos en materia de origen elaborados por la OMA.

4.2. El Convenio de Kyoto revisado es el único acuerdo internacional que se ocupa de los procedimientos en materia de origen y de la certificación del origen, incluidas las normas de origen preferenciales y no preferenciales (anexo K del Convenio de Kyoto revisado). Sin embargo, el Convenio de Kyoto revisado tiene ya 25 años y no es lo suficientemente detallado para satisfacer las necesidades del entorno comercial actual.

4.3. Actualmente existen en el mundo más de 350 ALC en vigor, lo que ha dado lugar a una "maraña" de normas de origen. No obstante, esos diversos sistemas comparten diversos elementos, lo cual es alentador. Los principales modelos del sistema de comercio son los siguientes: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) (actualmente en proceso de transición hacia el Tratado entre México, los Estados Unidos y el Canadá (T-MEC)); el modelo paneuromediterráneo; la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN); y el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP). En este contexto, la Secretaría de la OMA se ha esforzado por facilitar a sus miembros instrumentos que les permitan desarrollar sus propias prácticas. La OMA no utiliza el término armonización porque, en la práctica, es sumamente difícil convencer a los países de que acepten aplicar las mismas normas. Por este motivo, los instrumentos de la OMA tratan en general de "simplificar" los procedimientos, lo que facilitará a su vez el comercio si todos los Gobiernos avanzan en la misma dirección.

4.4. La Secretaría de la OMA también ha elaborado estudios y directrices no vinculantes, que son instrumentos prácticos concebidos para ayudar a los miembros en su labor cotidiana. El Paquete de ingresos de la OMA (llamado así porque la recaudación de ingresos es el principal objetivo de los organismos aduaneros) aborda las siguientes cuestiones: verificación y certificación del origen, e irregularidades en materia de origen; resoluciones anticipadas (el Acuerdo sobre Normas de Origen y el AFC prescriben el desarrollo de una legislación en la que se prevean resoluciones anticipadas, y el reciente impulso en la aplicación del AFC está contribuyendo a que se generalice esa legislación); e infraestructura en materia de origen. La Secretaría de la OMA ha elaborado asimismo directrices para la aplicación de las Decisiones Ministeriales de la OMC relativas a las normas de origen preferenciales para los países menos adelantados (PMA).

5 DARLAN F. MARTÍ, SECRETARIO DEL COMITÉ DE NORMAS DE ORIGEN, SECRETARÍA DE LA OMC

5.1. El Sr. Martí explicó las medidas que se adoptaron después de que la OMC, en sus Decisiones Ministeriales de 2013 y 2015, ampliara su labor en el ámbito de las normas de origen. En las Decisiones Ministeriales de Bali de 2013 y de Nairobi de 2015 se establecieron nuevas directrices sobre las normas de origen para asegurar que los PMA pudieran beneficiarse de los esquemas preferenciales de acceso a los mercados.

5.2. Con arreglo a la Decisión relativa a las medidas en favor de los países menos adelantados (Declaración Ministerial de Hong Kong de 2005), los países desarrollados Miembros y los países en desarrollo Miembros que estén en condiciones de hacerlo deben otorgar un acceso a sus mercados libre de derechos y de contingentes a los productos procedentes de los PMA. Habida cuenta de las limitaciones de producción y desarrollo industrial de los PMA, y a fin de asegurar que puedan beneficiarse plenamente de esas preferencias, este compromiso se ha complementado con el requisito de que las normas de origen utilizadas en esos regímenes preferenciales sean sencillas y transparentes.

5.3. En la Decisión Ministerial de 2013 se estableció el primer instrumento jurídico que contiene disposiciones detalladas sobre la designación de las normas de origen preferenciales. Estos esfuerzos se complementaron con la Decisión Ministerial de 2015. En conjunto, las citadas Decisiones abordan el diseño de las normas de origen e introducen asimismo prescripciones en materia de certificación y expedición directa. Además, las Decisiones establecen mecanismos claros e institucionalizados de examen y vigilancia, entre los que figuran el empleo de las tasas de utilización como indicadores de la eficacia de los regímenes preferenciales.

5.4. Las Decisiones contienen términos vinculantes y no vinculantes, refuerzan la transparencia y han dotado a las delegaciones de un instrumento eficaz para vigilar los efectos de las normas de origen preferenciales. También permiten comparar los distintos requisitos e identificar las mejores prácticas. Y aunque esta labor se ha centrado en las normas de origen preferenciales para los PMA, las enseñanzas extraídas de este ejercicio han sido pertinentes para todos los Miembros de la OMC y han resultado especialmente útiles en el contexto de los acuerdos comerciales regionales. En resumen, las Decisiones Ministeriales de 2013 y 2015 han contribuido a ampliar y reforzar la labor de la OMC en el campo de las normas de origen.

6 HELEN CHANG, OFICIAL DE PROYECTOS, EQUIPO DE FACILITACIÓN DEL COMERCIO DE LA DIVISIÓN DE ACCESO A LOS MERCADOS, SECRETARÍA DE LA OMC

6.1. La Sra. Chang identificó disposiciones relativas al origen incluidas en el AFC de la OMC, así como determinadas disposiciones que no figuran en él. La Sra. Chang explicó que el AFC y el Acuerdo sobre Normas de Origen convergen en algunos aspectos y se complementan en otros. En caso de conflicto, ningún elemento de uno de los Acuerdos ha de interpretarse de manera que reduzca las obligaciones previstas en el otro. Por consiguiente, cuando se examina una obligación concreta del AFC es necesario tener en cuenta al mismo tiempo las demás disposiciones de la OMC que también se refieren a esa obligación.

6.2. Aunque tanto el Acuerdo sobre Normas de Origen como el AFC prevén obligaciones en materia de transparencia, solo el primero exige a los Miembros que notifiquen sus normas de origen a la Secretaría de la OMC. El AFC exige que los Miembros publiquen sus normas de origen "de manera no discriminatoria y fácilmente accesible", y el Acuerdo sobre Normas de Origen también prevé la obligación de publicar. En el AFC se alienta a los Miembros a dar a conocer toda la información publicada a través de Internet, si bien no se les obliga a ello.

6.3. Las resoluciones anticipadas reciben el mismo trato en el AFC y en el Acuerdo sobre Normas de Origen, lo que significa que los Miembros no tienen dos obligaciones distintas a este respecto (en otras palabras, no es necesario establecer dos órganos distintos y que cada uno de ellos emita sus propias resoluciones anticipadas). No obstante, el texto de ambos Acuerdos difiere en cierta medida. El Acuerdo sobre Normas de Origen exige que se emita la resolución anticipada a más tardar 150 días después de hecha la petición, mientras que el AFC establece que debe establecerse un plazo al efecto, pero no indica explícitamente ese plazo (normalmente, las resoluciones anticipadas se expiden en un plazo de 60 a 90 días). Además, el AFC establece una nueva obligación, a saber, que cuando un Miembro deniega una solicitud de resolución, está obligado a comunicar al solicitante los motivos de la denegación. Por último, el Acuerdo sobre Normas de Origen establece que las resoluciones anticipadas tienen una validez de tres años, mientras que en el AFC se establece que serán válidas durante un plazo razonable, a menos que cambien las circunstancias.

6.4. En cuanto a la cuestión de los pequeños envíos, se ha tratado de establecer un valor monetario por debajo del cual los Miembros no recaudarían derechos, aunque la práctica real en este ámbito es tan variable que las delegaciones no han podido llegar a un acuerdo sobre cuál debe ser ese valor. No obstante, se ha establecido una obligación condicionada relativa a la introducción de

procedimientos simplificados para los envíos de pequeño valor. El Acuerdo sobre Normas de Origen no aborda esta cuestión.

6.5. Durante las negociaciones del AFC, uno de los objetivos de algunos Miembros era eliminar la "consularización" de los documentos comerciales, ampliando así las disciplinas de la OMC relativas a las normas de origen. Sin embargo, otras delegaciones se opusieron a ello, argumentando que esos procedimientos constituyen una fuente de recaudación de ingresos. Por este motivo, ni las disciplinas establecidas en el Acuerdo sobre Normas de Origen ni las previstas en el AFC contemplan actualmente este aspecto.

6.6. En cuanto a la digitalización, el AFC es neutral desde el punto de vista tecnológico, como lo es también el Acuerdo sobre Normas de Origen. Por esta razón, en lo relativo a la publicación o aceptación de documentos electrónicos solo incluye disposiciones de máximo empeño.

7 MARTIN VAN DER WEIDE, ASESOR DE POLÍTICAS SOBRE EL ORIGEN DE LA CÁMARA DE COMERCIO DE LOS PAÍSES BAJOS Y PRESIDENTE ADJUNTO DEL CONSEJO INTERNACIONAL DE CERTIFICADOS DE ORIGEN DE LA CÁMARA DE COMERCIO INTERNACIONAL (CCI)

7.1. El Sr. Van der Weide señaló que las cámaras de comercio desempeñan un papel fundamental en el ámbito de las normas de origen: expiden certificados de origen y, además, interpretan las normas de origen del país importador. El orador describió cómo suelen expedir las cámaras de comercio esos certificados. Explicó que la CCI trabaja para promover certificados de alta calidad a través de diversas iniciativas. También expuso un nuevo proyecto de autocertificación que está desarrollando actualmente la CCI.

7.2. A este respecto, señaló que el concepto de autocertificación no es nuevo, pero que la autocertificación completa, sin prescripciones de ningún tipo en el país importador, carece de precedentes. La adopción de la autocertificación también puede resultar difícil para las empresas más pequeñas, que a menudo se sospecha cometen errores en esta esfera. La autocertificación conlleva riesgos para los importadores, que podrían encontrarse con que deben asumir el pago de los derechos o sanciones.

7.3. El título provisional de este nuevo proyecto de la CCI es "Génesis", y su objetivo es crear una herramienta interna y un sistema de interfaz integrado que permita a las cámaras de comercio de todo el mundo certificar las declaraciones en factura en el marco de las normas de origen preferenciales establecidas en los ALC. La finalidad es crear soluciones de autocertificación que permitan simplificar los procesos. Si el importador o el exportador desean hacerlo, "Génesis" también les permitirá verificar su autocertificación ante la cámara de comercio. El proyecto "Génesis" solo prevé la interacción entre importadores y exportadores, pero no con los proveedores, ya que estos no están tan implicados en los pormenores de los procesos relacionados con las normas de origen. La CCI espera finalizar y poner en marcha la iniciativa de Génesis en el verano de 2020.

8 DZMITRY KNIAHIN, ANALISTA DE MERCADOS, INFORMACIÓN SOBRE EL COMERCIO Y LOS MERCADOS, DIVISIÓN DE DESARROLLO DE LOS MERCADOS, CENTRO DE COMERCIO INTERNACIONAL (ITC)

8.1. El Sr. Kniahin describió a grandes rasgos la nueva herramienta "Facilitador de normas de origen" del ITC, la OMC y la OMA (<https://findrulesoforigin.org>), que es la primera y mayor base de datos pública existente sobre normas de origen y prescripciones en materia de origen por productos específicos. La base de datos abarca casi todos los acuerdos comerciales regionales (ACR) actualmente en vigor, así como los regímenes preferenciales no recíprocos para los PMA.

8.2. Hay numerosos factores que afectan a la creación de esta base de datos. Por ejemplo: a las empresas les resulta difícil aprovechar las preferencias otorgadas en los ACR debido a la naturaleza sumamente técnica de las normas de origen, como ha confirmado una encuesta empresarial reciente de la que se desprende que las normas de origen es uno de los ámbitos que más dificultades plantea.

8.3. El "Facilitador de normas de origen" del ITC, la OMC y la OMA es una herramienta intuitiva que está ahora a disposición del público y que podría utilizarse, por ejemplo, para comparar acuerdos comerciales a fin de ver cuáles de las condiciones establecidas en ellos prevén los aranceles más bajos y qué normas de origen son más restrictivas, lo que dificulta el cumplimiento.

8.4. Uno de los principales objetivos de la base de datos es reducir la complejidad de las normas de origen. Además de facilitar el acceso a las normas aplicables, la base codifica todas las normas en 14 tipos, todos ellos explicados en términos sencillos. Esto crea un idioma universal para los diversos tipos de normas de origen que puede utilizarse en el futuro para hacer referencia a ellas y seguir clasificándolas. El análisis de los datos incluidos en el Facilitador revela que el tipo de norma más común es el "cambio de partida arancelaria".

8.5. El ITC está trabajando para completar la base de datos, incorporando entre otras cosas la cobertura de los 450 ACR actualmente vigentes en el ámbito mundial. Posteriormente, la base de datos podría abarcar también, una vez que se disponga de la información, las normas de origen no preferenciales. También se podría añadir en breve otra información, como contenidos en español y en francés, así como una advertencia para señalar la aplicación de medidas comerciales correctivas (por ejemplo, derechos antidumping).

9 SIMON NEUMUELLER, OFICIAL DE ASUNTOS ECONÓMICOS DE LA DIVISIÓN DE ACCESO A LOS MERCADOS, SECRETARÍA DE LA OMC

9.1. El Sr. Neumueller describió los esfuerzos académicos que se están realizando para tratar de cuantificar los costos que supone para las empresas el cumplimiento de las normas de origen, así como las carencias de que adolece actualmente la investigación en este ámbito.

9.2. Los costos de cumplimiento de las normas de origen preferenciales son ligeramente distintos a los del cumplimiento de las normas no preferenciales. Por ejemplo, una empresa puede decidir si cumplir o no con las normas de origen preferenciales, mientras que está obligada al cumplimiento de las no preferenciales. Para cumplir las normas de origen, las empresas deben entender las normas específicas que se aplican y estar familiarizadas con los diversos y a menudo distintos requisitos nacionales. Cuanto mayor sea el número de mercados de exportación de una empresa, más expuesta estará a esos requisitos heterogéneos. Algunos costos están asociados al propio cumplimiento de la norma, mientras que otros son costos administrativos (por ejemplo, la certificación).

9.3. La transparencia es un factor clave. Si las empresas no conocen las normas, no cabe esperar que las cumplan. Y el conocimiento y cumplimiento de las normas resulta especialmente difícil para las microempresas y las pequeñas y medianas empresas (mipymes). Además, los costos administrativos asociados a la obtención de certificados de origen no son desdeñables.

9.4. Un estudio ha estimado que el costo de cumplimiento de las normas de origen puede representar hasta un 6,8% (en el caso de los Estados Unidos y el TLCAN) y hasta un 8% (en el caso de la Unión Europea y las normas paneuromediterráneas).

9.5. En el caso de las normas de origen preferenciales, puede haber otros costos asociados a la desviación del comercio si las empresas optan por cambiar de proveedores para acogerse a las preferencias previstas en el marco de ACR.

9.6. Además, los estudios han demostrado que unas normas de origen más flexibles facilitan la utilización de más insumos intermedios extranjeros en el proceso de producción. También han demostrado que la capacidad de los exportadores para cumplir las normas de origen pasa por una curva de aprendizaje. Y algunos estudios han cuestionado la propia utilización de normas de origen.

9.7. En cuanto a cómo afectan las normas de origen a las empresas, hay aún numerosos elementos desconocidos, en parte porque hay muchas variables muy difíciles de cuantificar. Por ejemplo, no está aún claro qué aspectos concretos de las normas de origen resultan costosos para las empresas. Puede ser que las normas sean demasiado estrictas y por ello sea demasiado difícil cumplirlas, o que los costos administrativos de la certificación sean excesivos.

10 LAWRENCE M. FRIEDMAN, ASOCIADO, BARNES, RICHARDSON & COLBURN

10.1. El Sr. Friedman señaló que muchos de sus clientes han tenido dificultades para descifrar las normas de origen, incluso en el contexto de algunos asuntos sometidos a los tribunales estadounidenses. Esto pone de relieve que las normas de origen son complejas, y también sugiere que, debido a la falta de un conjunto coherente de normas nacionales e internacionales, la aplicación de esas prescripciones es muy subjetiva.

10.2. Las mipymes tienen a menudo dificultades para conocer cuáles son las normas de origen aplicables, en especial en el caso de las normas no preferenciales. Además, aunque muchos de los conceptos relacionados con las normas de origen resultan obvios para los expertos en cuestiones comerciales, las empresas pueden tener dificultades en comprender incluso nociones básicas. El Sr. Friedman señaló que, en ocasiones, ha visto cómo empresas estadounidenses adaptan sus cadenas de suministro para cumplir con un acuerdo comercial como el TLCAN, y posteriormente no entienden cuál es la razón por la que no pueden exportar a Australia sobre la base de las mismas preferencias en el marco del ALC entre los Estados Unidos y Australia.

10.3. En un caso, los materiales procedentes de China se envían al Canadá y a México antes de incorporarse a un producto final. Debido al valor añadido en México, que forma parte del producto, ese producto final tiene derecho a entrar libre de derechos en los Estados Unidos de conformidad con las normas de origen preferenciales del TLCAN. Sin embargo, la norma no preferencial sobre transformación sustancial del artículo 301 que se aplica a las mercancías importadas de China llevó a las autoridades aduaneras a decidir en última instancia que el importador tenía que pagar derechos sobre el producto, como si este procediera de China.

10.4. La complejidad de las prescripciones en materia de etiquetado indicativo del país de origen y otros requisitos locales complican aún más el panorama. Por ejemplo, las normas obligatorias de México o la prohibición de Nigeria de utilizar marcas dobles o múltiples hacen que las empresas tengan más dificultades para exportar.

10.5. El orador también subrayó el hecho de que las normas estadounidenses evolucionan constantemente y son sumamente complejas. Un motivo especial de preocupación es qué hay que hacer con los programas informáticos (*software*), los microprogramas (*firmware*) y otros bienes intangibles, y en particular si debe tenerse también en cuenta su origen. Otro ejemplo se refiere a los requisitos mínimos de transformación sustancial. El grado de subjetividad del criterio de transformación sustancial es innegable. Por ejemplo, se considera transformación sustancial la adición en los Estados Unidos de cerdas a un cepillo fabricado en el Japón, pero no la adición de suelas a los bajos de unos zapatos importados de Indonesia.

10.6. La complejidad y subjetividad de esas normas dan lugar a una cadena de suministro igualmente compleja, lo que a su vez se traduce en un despliegue inaudito de productos, conjuntos y subconjuntos que da lugar a la clasificación y la importación definitivas de un producto determinado.

11 ANNA MARCINOWSKI, ALTA DIRECTIVA, ADUANAS Y COMERCIO EXTERIOR, DAIMLER AG

11.1. La Sra. Marcinowski habló sobre su función en la gestión de las complejas cadenas internacionales de suministro de Daimler AG, e hizo referencia a los numerosos retos a los que se enfrenta la empresa en el ámbito de las normas de origen. Explicó la estructura financiera de la empresa y cuáles son las razones por las que Daimler tiene plantas de producción de automóviles y camiones en todo el mundo.

11.2. Daimler AG, como gran empresa multinacional, considera que es importante establecer un órgano interno con responsabilidades claras para gestionar las prescripciones en materia de origen; también es fundamental vigilar los cambios en las cadenas de suministro y las redes de producción. En el plano externo, las empresas internacionales tienen que formar a sus proveedores en lo que respecta a las normas de origen y mantener una estrecha relación de trabajo con las autoridades aduaneras.

11.3. La gestión de las normas de origen era antes menos difícil que hoy, porque había menos cambios importantes en los ALC; en este sentido, el entorno comercial era bastante previsible. En los últimos tiempos, esa gestión se ha vuelto más difícil debido a que las cadenas de suministro internacionales de Daimler AG están creciendo constantemente y son cada vez más complejas, a lo que hay que añadir la cada vez mayor utilización de ALC en todo el mundo y la creciente sofisticación de los instrumentos de política comercial empleados en las diferencias políticas. La incertidumbre y la imprevisibilidad también han contribuido a esas dificultades. Por ejemplo, aún no se han formulado determinaciones claras sobre el Brexit. La transición del TLCAN al T-MEC también está alterando el panorama comercial, ya que implica un número mayor de prescripciones en materia de contenido nacional y cambios en las normas laborales.

11.4. Las empresas también están experimentando fuertes presiones políticas para abandonar el motor de combustión y canalizar un mayor nivel de inversión hacia las tecnologías eléctricas. Esto está obligando a las empresas automovilísticas, incluida Daimler AG, a replantearse sus cadenas de suministro.

11.5. Los períodos de renegociación de los ALC son demasiado largos, y en todo caso el número de ALC es demasiado elevado, lo que impide a las empresas reaccionar con rapidez. Algunos ALC prevén opciones como la culminación plena o el cálculo de un promedio basado en modelos, pero no existe una armonización general.

11.6. Las normas de origen no preferenciales son un requisito obligatorio y las consecuencias de su incumplimiento son graves. Además, las normas de origen no preferenciales se están utilizando cada vez más como arma en las diferencias comerciales y políticas internacionales, especialmente en las que se refieren a la aplicación de derechos antidumping.

11.7. En cuanto a las normas de origen preferenciales, las empresas se beneficiarían enormemente de una reducción del tiempo necesario para renegociar los ALC; también sería bueno para ellas que las normas de origen no preferenciales no se utilizasen en las diferencias comerciales y políticas.

12 LISA McAULEY, DIRECTORA EJECUTIVA DE GLOBAL TRADE PROFESSIONALS ALLIANCE, UNIVERSIDAD DE NUEVA GALES DEL SUR

12.1. La Sra. McAuley explicó que la aparición de cadenas de valor mundiales y de nuevos ACR ha creado un entorno en el que los regímenes de normas de origen evolucionan continuamente. La oradora se refirió a cómo podrían limitarse los costos y riesgos asociados a las normas de origen, así como la labor que está haciendo en este sentido la Global Trade Professionals Alliance (GTPA).

12.2. La elaboración de normas mundiales que faciliten la trazabilidad y certificación de los productos y el desarrollo de tecnologías que simplifiquen los procedimientos relacionados con las normas de origen serían de gran ayuda para los comerciantes.

12.3. La normalización mundial podría reportar beneficios similares a los de la armonización en materia de facilitación del comercio mundial. Esas normas también podrían mejorar la rastreabilidad del origen y otras certificaciones de productos, además de asegurar que los importantes esfuerzos que realizan los Gobiernos para proteger a sus consumidores no generen obstáculos al comercio.

12.4. La actual iniciativa de la GTPA prevé reforzar la integridad en las cadenas de valor mundiales. Los elementos de esta iniciativa están estrechamente relacionados con las normas, especialmente en las esferas de la seguridad y la sostenibilidad. La labor de la GTPA incluye la creación de una plataforma tecnológica para hacer operativa la armonización de las normas. La elaboración de una norma mundial no será tarea fácil, pero merece la pena.

13 METTE AZZAM, FUNCIONARIA TÉCNICA SUPERIOR, SUBDIRECCIÓN DE NORMAS DE ORIGEN, DIRECCIÓN DE ASUNTOS ARANCELARIOS Y COMERCIALES, SECRETARÍA DE LA OMA

13.1. La Sra. Azzam analizó la posible modernización del Anexo K del Convenio de Kyoto revisado, que se ocupa de las normas de origen.

13.2. La modernización del Anexo K del Convenio de Kyoto revisado se aplazó inicialmente debido al PTA de la OMC. Sin embargo, desde entonces, algunos miembros de la OMA han presentado propuestas para modernizar el Anexo K basadas en textos compatibles con el AFC de la OMC. Es probable que esta modernización del Convenio de Kyoto revisado facilite la adhesión al mismo de un mayor número de miembros (actualmente, solo 20 países han suscrito ese Anexo).

13.3. La oradora también se refirió a cómo la "maraña" de normas de origen ha llevado a muchas personas a concluir que no es realista prever una armonización de esas normas. No obstante, el objetivo del Convenio de Kyoto revisado es establecer normas vinculantes para la certificación del origen y la verificación del origen. En las normas revisadas se establece una clara distinción entre normas de origen preferenciales y no preferenciales y se establecen definiciones normalizadas de términos comúnmente utilizados, como "obtenido totalmente" o "transformación sustancial/suficiente". Por último, las normas revisadas promueven la aplicación de tecnologías de la información a la certificación y la verificación.

14 STEFANO INAMA, JEFE, DIVISIÓN PARA ÁFRICA, LOS PAÍSES MENOS ADELANTADOS Y LOS PROGRAMAS ESPECIALES, CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO (UNCTAD)

14.1. El Sr. Inama examinó la posibilidad de lograr una convergencia plurilateral o sectorial de las normas de origen, aduciendo la necesidad de examinar las normas de origen por productos específicos desde una nueva perspectiva y de aspirar a lograr la convergencia en relación con diversos aspectos de esas normas, en lugar de aspirar a una solución armonizadora universal.

14.2. Durante el decenio de 1990 se impulsó la armonización de las normas de origen, y las actitudes en esa dirección fueron en aquellos momentos muy positivas. La Ronda Uruguay había concluido y había grandes expectativas. Sin embargo, las actitudes de entonces eran muy distintas a las actuales.

14.3. En parte, los problemas para acordar en aquel momento normas de origen armonizadas se debían a que hacía poco tiempo que se habían firmado determinados ACR (por ejemplo, el TLCAN) y las delegaciones querían conservar las normas que habían establecido en el marco de esos regímenes. Por ejemplo, la UE y los Estados Unidos habían examinado a fondo las normas de origen relativas a los caballos y habían llegado finalmente a la conclusión, bastante obvia, de que el origen de un caballo debía ser el país en el que hubiera nacido. El hecho de que los países quieran que sean sus propias normas de origen las que se conviertan en la norma mundial sigue siendo uno de los principales escollos para la armonización.

14.4. Para adoptar disciplinas internacionales en materia de normas de origen, las delegaciones deben admitir que es necesario trabajar en esta esfera, que una cosa es el contenido de una norma (su grado de restricción) y otra la forma que adopte (su proyecto) y que los proyectos de normas de origen armonizadas pueden utilizarse como referencia para tratar de lograr la convergencia en las normas de origen.

14.5. Ni el Convenio de Kyoto revisado ni el Acuerdo sobre Normas de Origen especifican qué autoridades gubernamentales o intergubernamentales se encargarán de aplicar el Acuerdo sobre Normas de Origen. En el caso de los países en desarrollo, y especialmente de los PMA, la identificación de la autoridad responsable es una de las principales dificultades a que se enfrenta la aplicación de cualquier acuerdo sobre normas de origen.

14.6. Algunos sectores, como el sector textil en los Estados Unidos o la pesca en el Japón y la UE, son más sensibles, y esa sensibilidad podría dificultar la convergencia en esas esferas. En esos casos, sigue siendo importante identificar las disparidades existentes a fin de mejorar la transparencia y que las empresas sepan lo que pueden esperar. En otros sectores, sin embargo, las similitudes entre normas hacen más probable la convergencia.

14.7. La UNCTAD ha identificado muchas normas de origen relativas a productos específicos comunes en determinados ACR (por ejemplo, el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá y el ACR entre la UE y el Japón). Además, ha clasificado las divergencias como posibilidades consideradas más o menos restrictivas del comercio. También ha observado que existe una clara tendencia a la convergencia de las normas de origen por productos específicos, lo cual es alentador.

14.8. A este respecto, el Sr. Inama propugnó que los Gobiernos iniciaran un debate multilateral o plurilateral sobre directrices de elaboración de las normas de origen relativas a productos específicos, procurando que el objetivo de ese debate fuera una convergencia razonable, y no una armonización plena.

15 EMMANUELLE GANNE, ANALISTA SUPERIOR, DIVISIÓN DE ESTUDIOS ECONÓMICOS Y ESTADÍSTICA, SECRETARÍA DE LA OMC

15.1. La Sra. Ganne explicó cómo la digitalización de los documentos comerciales y la utilización de la tecnología de la cadena de bloques en los trámites relativos al origen y en la documentación comercial podrían simplificar y racionalizar considerablemente los procedimientos en materia de normas de origen, además de hacer más seguras todo tipo de transacciones internacionales.

15.2. La cadena de bloques es una red descentralizada y entre iguales muy segura, ya que su naturaleza distribuida implica que no existe un servidor central ni, por lo tanto, un punto único de fallo.

15.3. Una de las dificultades para simplificar y digitalizar las complejas y múltiples fases que caracterizan a los procedimientos comerciales es que las tecnologías no permitían a las partes interesadas garantizar la autenticidad de los documentos. La tecnología de la cadena de bloques vendría a resolver este problema, dado el alto nivel de seguridad inherente al sistema.

15.4. Una de las ventajas de la cadena de bloques es su capacidad para automatizar procesos como, por ejemplo, los pagos que se realizan automáticamente cada vez que un camión atraviesa una frontera. Además, ya existen muchas iniciativas que utilizan plataformas basadas en la cadena de bloques.

15.5. En la actualidad, las plataformas basadas en la cadena de bloques pueden reducir los costos administrativos asociados a los procedimientos en materia de normas de origen. Además, esta tecnología también puede simplificar cómo se establecen las normas de origen, lo que reduciría los costos de cumplimiento.

15.6. Las principales cuestiones que se deben abordar para que la tecnología de la cadena de bloques pueda empezar a tener una repercusión real en la facilitación del comercio son las siguientes: el reconocimiento de la firma electrónica y de los documentos electrónicos; la necesidad de un enfoque transfronterizo; las cuestiones de reglamentación (por ejemplo, el Reglamento General de Protección de Datos de la UE); el reconocimiento jurídico de las transacciones realizadas por medio de cadenas de bloques (China ha avanzado en este campo); y los retos a los que se enfrentan las autoridades aduaneras, como el uso de tecnologías diferentes y múltiples nodos y la interoperabilidad de los diversos programas informáticos.

15.7. Si la cadena de bloques puede dar plena transparencia a toda la cadena de suministro, podría incluso eliminar la necesidad de certificados de origen. Sin embargo, para que esta sea una posibilidad realista es necesario que haya un acuerdo a todos los niveles de Gobierno sobre qué elementos de las normas de origen deben incluirse.
