

Distr.
GENERAL

UNCTAD/ITCD/TSB/2
24 de marzo de 1998

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO

LA MUNDIALIZACIÓN Y EL SISTEMA COMERCIAL INTERNACIONAL

Cuestiones relativas a las normas de origen

GE.98-50406 (S)

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN.	1 - 11	4
1. Las normas de origen en el comercio internacional: intentos de establecer normas multilaterales	12 - 18	7
1.1. Normas de origen no preferenciales: elusión y derechos antidumping	19 - 27	8
1.2. El Acuerdo sobre Normas de Origen de la Ronda Uruguay	28 - 30	14
1.2.1. Normas de origen armonizadas: cuestiones que se plantean	31 - 36	16
1.2.2. Marcas de origen	37 - 45	18
2. Normas de origen preferenciales	46 - 48	23
2.1. Normas de origen preferenciales unilaterales . .	49 - 53	24
2.2. Normas de origen contractuales en las áreas de libre comercio	54 - 64	25
2.3. Acumulación	65 - 73	31
2.4. Normas de origen contractuales y sistemas acumulativos	74 - 81	35
CONCLUSIONES.	82 - 88	38

Nota

El presente estudio forma parte de una serie de documentos sobre la mundialización y el comercio internacional publicados por la División del Comercio Internacional de Bienes y Servicios y de los Productos Básicos. Ha sido redactado por el Sr. Stefano Inama, Director de Proyectos de la UNCTAD, que ha recibido observaciones y sugerencias del Sr. Murray Gibbs, Jefe de la Subdivisión de Análisis del Comercio y Cuestiones Sistémicas, del Sr. Xiaobing Tang, Oficial de Asuntos Económicos de la Sección de Desarrollo de la Capacidad Comercial, y del Sr. Edwin Vermulst, socio del bufete de abogados Vermulst & Waer.

INTRODUCCIÓN

1. El párrafo 91 del documento final del noveno período de sesiones de la UNCTAD dice lo siguiente:

"La principal función de la UNCTAD en la esfera del comercio de bienes y servicios debe consistir en aumentar al máximo la contribución positiva que la mundialización y la liberalización aportan al desarrollo sostenible ayudando a los países en desarrollo, en particular los menos adelantados y algunos países en desarrollo con economías estructuralmente débiles y vulnerables, a integrarse efectivamente en el sistema comercial internacional para promover su desarrollo. También deben tenerse en cuenta los intereses específicos de las economías en transición."

2. Para cumplir este mandato de manera eficaz, es preciso tener una idea clara de la relación existente entre el proceso de mundialización y el sistema comercial internacional y de qué modo esta relación puede afectar al proceso de desarrollo.

3. Los instrumentos tradicionales de política comercial fueron concebidos para una situación en que se consideraba que la producción era una actividad que esencialmente tenía lugar dentro de las fronteras nacionales, aunque naturalmente se importaban materias primas y se exportaban productos semiacabados. Esos instrumentos se utilizaban para influenciar o controlar el precio o la cantidad de mercancías que entraban en un país. La liberalización en el marco del GATT se logró principalmente prohibiendo cada vez más las medidas cuantitativas y reduciendo los aranceles por medio de negociaciones multilaterales basadas en la reciprocidad.

4. Los adelantos tecnológicos en materia de información, comunicaciones y gestión permiten a las empresas mundializar la producción. Las empresas han adoptado nuevas "modalidades" de penetración de mercados además del comercio, la inversión extranjera directa, la subcontratación internacional, la concesión de licencias de tecnología, las fusiones y adquisiciones, las empresas conjuntas internacionales y los acuerdos entre empresas (alianzas estratégicas). El comercio se compone ahora cada vez más de productos de alta tecnología, comercio mutuo de productos similares y comercio de servicios.

5. Los gobiernos han cambiado sus prioridades, abandonando las políticas de sustitución de importaciones por otras encaminadas a aumentar su competitividad en el mercado mundial. Esas políticas consisten en apoyar las operaciones mundiales de "sus" empresas, aun cuando ello represente un aumento de las inversiones en el extranjero y una transferencia de empleos a países donde los costos son más bajos. Se considera que todo esto forma inevitablemente parte de la competitividad del país, que a su vez se cree que depende en gran medida de la competitividad mundial general de las empresas nacionales. Al mismo tiempo, la mayoría de los países intentan mejorar su infraestructura física, jurídica y administrativa y ofrecer más incentivos fiscales para atraer a los inversionistas extranjeros.

6. En consecuencia, la mundialización ha modificado las repercusiones de los instrumentos de política comercial, algunos de los cuales han perdido importancia relativa como medio de influir en el volumen y la dirección de las corrientes del comercio y la inversión. En cambio, otros instrumentos pueden haber adquirido mayor relevancia a este respecto. La mundialización ha significado también una mayor presión para implantar unas reglas de juego equitativas para las operaciones mundiales de las empresas y, mediante una aplicación más estricta de las disciplinas comerciales multilaterales, extenderlas a todos los países y negociar disciplinas multilaterales en nuevos sectores normativos, incluidos los referentes a la política industrial e incluso a la política social. Además, ha originado iniciativas para multiplicar los acuerdos regionales encaminados a lograr una integración más profunda de la que es posible a nivel multilateral, a fin de que las empresas puedan establecer redes regionales de producción.

La mundialización y la Ronda Uruguay

7. Los objetivos negociadores de los principales países comerciales en la Ronda Uruguay fueron sobre todo crear un entorno mundial más propicio para el proceso de mundialización. Se establecieron disciplinas multilaterales que facilitaban la mundialización de la producción. Por ejemplo, en lo tocante a las subvenciones, la Ronda Uruguay dio mayor profundidad a las normas para que abarcaran aspectos de la política industrial, en particular las subvenciones a la industria. Las disciplinas se hicieron más estrictas o bien se extendió su ámbito de aplicación a fin de facilitar la mundialización de la producción en sectores clave, sobre todo en lo referente a las prescripciones en materia de contenido nacional y a las medidas sobre inversiones relacionadas con el comercio (MIC). Los derechos de propiedad intelectual se incorporaron a las normas comerciales multilaterales. El nuevo marco para el comercio de servicios (que abarca la inversión, la circulación de personas, las comunicaciones, el transporte, las calificaciones profesionales, etc.) ofrece un medio para negociar medidas de liberalización y disciplinas exigibles en sectores de interés crucial para las operaciones mundiales de las empresas, es decir, que abarcan muchas de las "modalidades" antes mencionadas. La vinculación de todas estas disciplinas al mecanismo de solución de diferencias y la posible amenaza de sanciones comerciales les dieron un grado de credibilidad sin precedentes. Los resultados de la Conferencia Ministerial de Singapur, entre los que figuraban acuerdos sobre el libre comercio de productos de tecnología de la información y sobre una mayor liberalización de los servicios financieros y de telecomunicaciones básicas, demuestran que los principales países comerciales desarrollados siguen dando prioridad a este objetivo.

8. Sin embargo, si bien los Acuerdos de la Ronda Uruguay introdujeron un mayor grado de precisión y previsibilidad en su aplicación, la OMC todavía permite una serie de instrumentos para restringir y controlar el comercio, en particular medidas de "protección contra imprevistos", como los derechos antidumping y los derechos compensatorios, y medidas de salvaguardia urgentes. Asimismo introdujo nuevos tipos de salvaguardias en los sectores agrícola y textil. También deja a los gobiernos un amplio margen de maniobra en la utilización de determinadas subvenciones industriales (subvenciones para la investigación y el desarrollo, para la aplicación de reglamentos

ambientales y para la reducción de disparidades regionales dentro de los países). Si bien el nuevo sistema para el comercio de productos agrícolas prevé una mayor transparencia y seguridad de acceso, no ha reducido de manera apreciable el proteccionismo en este sector y puede tener el efecto contraproducente de fomentar los acuerdos bilaterales y el comercio dirigido. Esos instrumentos constituyen el arsenal de que disponen a) los gobiernos al competir con otros gobiernos para atraer inversiones, b) los gobiernos al competir con otros gobiernos para aumentar la competitividad de "sus" empresas, y c) las empresas al competir con otras empresas, incluidas otras empresas "nacionales".

La mundialización y el "origen"

9. La preparación y aplicación de normas de origen es ahora más problemática ante el fenómeno de la mundialización, ya que el origen de un producto resulta más difícil de determinar y es posible aplicar normas de origen para influir en el comportamiento de una empresa a fin de lograr los efectos comerciales deseados. Así, pueden prepararse normas no preferenciales (por ejemplo, en procedimientos antidumping) dirigidas contra determinados países o empresas. También pueden concebirse normas preferenciales como las que se aplican en los acuerdos regionales para que tengan una especial repercusión en determinados sectores, como los textiles y las piezas de automóviles. Esas normas, cuando se reflejan en las marcas de origen, tienen también una repercusión comercial.

10. En su continua búsqueda de una mayor eficiencia y competitividad, algunas empresas que han optado por la mundialización han cambiado ya de estrategia pasando de una simple diversificación del lugar de producción y la gestión de los medios de producción a la utilización de toda una serie de servicios más complejos que van más allá de la mera producción de bienes. Basándose cada vez más en las marcas de fábrica y en la gestión de los servicios de mantenimiento de productos acabados, estas empresas pueden superar algunos de los obstáculos tradicionales al comercio. Para estas empresas, el tener marcas de fábrica y marcas de origen con una reputación mundial de calidad y excelente tecnología se está convirtiendo cada vez más en la estrategia más importante. Las empresas que operan a escala mundial pueden empezar así a producir bienes y servicios adaptados a los gustos de consumidores supranacionales, abasteciéndose de los insumos necesarios en todo el mundo y utilizando sus instalaciones para fabricar los productos que ofrecen más ventajas comparativas. Es posible eliminar o suprimir los obstáculos tradicionales al comercio mediante una combinación de buena gestión de los servicios, marcas de fábrica y estrategia empresarial.

11. Las normas de origen son un posible parámetro para examinar la interacción entre la mundialización y el sistema comercial internacional. Se ha demostrado recientemente que este instrumento tradicional del sistema comercial internacional es muy útil para medir las relaciones industriales y el comportamiento de las empresas y para determinar qué estrategia siguen las empresas mundiales para abastecerse de insumos en todo el mundo. Algunos casos concretos ocurridos durante conflictos comerciales internacionales pueden servir para aclarar los enfrentamientos que pueden producirse en la utilización de instrumentos comerciales tradicionales y sus repercusiones

sobre otros nuevos instrumentos. Por estas razones, se eligió la cuestión del "origen" como primer tema de estudio de esta serie.

1. Las normas de origen en el comercio internacional:
intentos de establecer normas multilaterales

12. En el comercio internacional, el origen de las mercancías se ha considerado habitualmente uno de los instrumentos de la administración de aduanas relacionados con los aranceles preferenciales que se concedían por razón de los vínculos coloniales existentes, por ejemplo, por el imperio británico ¹. Al principio, la concesión de esas preferencias arancelarias dependía de que se cumplieran determinadas condiciones de las normas de origen basadas a menudo en el criterio del valor añadido.

13. Una notable excepción a este principio, resultado de unos antecedentes históricos distintos, son las normas de origen de los Estados Unidos, que al principio estaban asociadas a las marcas de origen ² y no a la concesión de aranceles preferenciales. Como se ve más adelante, esta diferencia ha tenido consecuencias directas en la evolución del concepto de origen en la legislación de los Estados Unidos.

14. La cuestión de las normas de origen (a diferencia de las marcas de origen, a las que está dedicado el artículo IX del GATT, probablemente por influencia de los Estados Unidos) no recibió mucha atención en la negociación del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio original. Por el contrario, durante el segundo período de sesiones de la Comisión Preparatoria en 1947, un subcomité consideró que era claramente de la incumbencia de cada Estado miembro importador determinar, de conformidad con las disposiciones de su legislación, y a efectos de la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida, si de hecho las mercancías tenían su origen en un determinado país ³. Sólo más tarde, en 1951 y 1952 ⁴, se hicieron las primeras tentativas (infructuosas) de abordar la cuestión de la armonización de las normas de origen.

15. La escasa atención dedicada a la cuestión de las normas de origen en el GATT original se debió probablemente a que los redactores estaban preocupados por establecer el principio incondicional de la nación más favorecida que figura en el artículo I. En el sistema de la nación más favorecida no hay ninguna necesidad de examinar el origen de las mercancías. Eso quiere decir que, como idea general, la cuestión del origen se introdujo en el comercio mundial con un cariz discriminatorio: es preciso determinar el origen siempre que se adopta una medida discriminatoria ⁵. Durante los años en que se aplicó el GATT de 1947, se debatieron ocasionalmente las normas de origen utilizadas por las Partes Contratantes en el contexto de los instrumentos del GATT y las normas de origen preferenciales relacionadas con la otorgación de concesiones arancelarias de acuerdo con los tratados o acuerdos concertados en virtud del artículo XXIV.

16. Además de estos debates tempranos en el GATT, uno de los primeros intentos de establecer una serie de normas de origen preferenciales armonizadas tuvo lugar durante el debate celebrado en la UNCTAD sobre el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). De hecho, al hablar del

establecimiento del SGP, los Estados miembros de la UNCTAD se dieron cuenta de la necesidad de examinar la cuestión del "origen" a nivel multilateral y sistémico ⁶. Sin embargo, el carácter preferencial de las normas, sus objetivos generales y el carácter unilateral del SGP no permitieron la elaboración de una sola serie de normas de origen del SGP. Al término de las primeras negociaciones, los países otorgantes de preferencias optaron por mantener sus propios sistemas de origen y extenderlos con algunos ajustes al SGP.

17. Durante las negociaciones de la Convención de Kyoto en 1973 se hicieron a nivel multilateral algunas tentativas de codificar y reforzar el concepto general de origen a falta de disciplinas multilaterales ⁷. Sin embargo, el Anexo D I de la Convención, que contiene directrices, no era suficientemente detallado y dejaba a los Estados miembros libertad para elegir métodos distintos y alternativos de determinar el origen. El bajo nivel de armonización conseguido, junto con el hecho de que pocos países ratificaron el anexo, significaba que éste servía poco más que de orientación general para determinar el origen a nivel nacional.

18. Los resultados exiguos logrados a nivel multilateral en lo que respecta a la armonización de las normas de origen o incluso al establecimiento de un método válido de determinar el origen contrastan con los esfuerzos desplegados para negociar el Código de Valoración en Aduana durante la Ronda de Tokio de 1979, y la entrada en vigor del Convenio Internacional sobre el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, negociado en 1988 bajo los auspicios del Consejo de Cooperación Aduanera. De este modo, hasta el Acuerdo de la Ronda Uruguay, las normas de origen siguieron siendo la única de las tres leyes aduaneras básicas aplicadas a nivel nacional que no estaban sujetas a una disciplina multilateral.

1.1. Normas de origen no preferenciales: elusión y derechos antidumping

19. Los primeros casos en que la falta de disciplinas multilaterales para las normas de origen no preferenciales empezó a llamar la atención de los responsables políticos y los analistas ocurrieron durante los años ochenta en relación con la imposición de derechos antidumping y otras medidas comerciales proteccionistas o previsorias.

20. La aparición de las leyes antidumping como uno de los más importantes instrumentos de política comercial durante los años ochenta y noventa ha sido la causa principal de que se prestara creciente atención a la utilización de las normas de origen como instrumentos de política comercial que podían influir en la interacción de la internacionalización de la producción y su ubicación. La imposición de derechos antidumping coincidiendo con la creciente mundialización de la producción dio lugar a los primeros casos tangibles de reubicación de determinadas empresas en mercados estratégicos como la Comunidad Europea y los Estados Unidos. Las reclamaciones presentadas por industrias de países de la Comunidad Europea y de los Estados Unidos relativas al establecimiento de plantas de montaje en sus territorios llevaron a ambas jurisdicciones a aprobar leyes contra la elusión durante los años ochenta ⁸.

Recuadro 1

ELUSIÓN MEDIANTE OPERACIONES DE TRANSPLANTE

El reglamento antidumping de la Comunidad Europea de 1988 contenía una disposición contra la elusión que permitía la imposición de derechos antidumping a los productos que se introdujeran en el comercio de la Comunidad tras haber sido montados o producidos en ella, si se reunían las condiciones siguientes:

- el montaje o la fabricación hayan sido efectuados por una empresa vinculada o asociada a uno de los fabricantes cuyas exportaciones de productos similares estén sometidas a un derecho antidumping definitivo;
- el montaje o la fabricación se hayan empezado o aumentado sustancialmente tras la apertura de la investigación antidumping;
- el valor de las piezas o materiales utilizados en las operaciones de montaje o de fabricación y procedentes del país de exportación del producto sometido al derecho antidumping exceda por lo menos en un 50% del valor de todas las demás piezas o materiales utilizados;

Al aplicar esta disposición, se tendrán en cuenta las circunstancias propias de cada caso y, entre otras cosas, los costos variables que entrañan las operaciones de montaje o de fabricación así como la investigación y el desarrollo efectuados y la tecnología aplicada dentro de la Comunidad.

En virtud de esta disposición, entre 1987 y 1989 se iniciaron siete procedimientos relativos a operaciones de montaje en la Comunidad. Se referían a operaciones japonesas de transplante para el montaje de máquinas de escribir electrónicas, balanzas electrónicas, fotocopiadoras, cojinetes de bolas, excavadoras, etc.

La disposición fue impugnada con éxito por el Gobierno japonés en un Grupo Especial del GATT ⁹. El Grupo Especial del GATT examinó si podían justificarse las medidas contra la elusión en virtud del artículo XX del GATT, que dispone lo siguiente:

"ninguna disposición del presente Acuerdo será interpretada en el sentido de impedir que toda parte contratante adopte o aplique las medidas... d) necesarias para lograr la observancia de las leyes y de los reglamentos que no sean incompatibles con las disposiciones del presente Acuerdo..."

El Grupo Especial examinó si las medidas contra la elusión podían considerarse necesarias para lograr la observancia de los reglamentos que imponían un derecho antidumping definitivo a la importación del producto

acabado ("las leyes y los reglamentos"). A este respecto, la Comunidad Europea argumentó que la expresión "lograr la observancia" debía interpretarse en un sentido amplio que abarcaba no sólo la aplicación de las leyes y de los reglamentos propiamente dichos sino también la prevención de medidas que tuvieran como efecto socavar los objetivos de las leyes y los reglamentos. El Grupo Especial no aceptó esta interpretación amplia y señaló que el texto del artículo XX d) del GATT no se refiere a los "objetivos" de las leyes y de los reglamentos sino tan sólo a las leyes y los reglamentos.

Por consiguiente, de esta decisión del Grupo Especial del GATT se desprende claramente que no puede invocarse el artículo XX d) del GATT como base jurídica general para adoptar medidas contra la elusión que se aparten de las condiciones fijadas en el artículo VI (relativo a los derechos antidumping). Así pues, está claro que sólo pueden adoptarse medidas contra la elusión si se cumplen plenamente las condiciones del GATT para imponer derechos antidumping, es decir, la determinación de que ha habido dumping y se ha causado un daño importante y de que existe una relación causal entre ambos hechos.

En las negociaciones de la Ronda Uruguay no se llegó a ningún acuerdo sobre las medidas contra la elusión. De hecho, en el Acta Final de Marrakech sólo se remitió este asunto "al Comité de Prácticas Antidumping" creado en virtud de ese Acuerdo para la solución de diferencias. En la más reciente legislación antidumping de la Comunidad Europea este vacío legal se ha llenado con una versión nueva y modificada de la disposición original contra la elusión ¹⁰.

21. Los procedimientos antidumping suelen iniciarse a solicitud de un sector de la producción nacional que presenta una reclamación contra productos procedentes de un determinado país. Así pues, un procedimiento antidumping normal requiere que, además de otros hechos relativos al dumping y al daño causado, las autoridades investigadoras determinen el origen del producto exportado del tercer país. Sin embargo, las autoridades investigadoras no lo hacen sistemáticamente ¹¹.

22. Por otra parte, cabe esperar que se examine también el origen del producto de la industria nacional que presentó la reclamación. Sin embargo, no suele exigirse ninguna prueba de origen a los productores nacionales que presentan la reclamación. En el artículo 4 del Acuerdo de la Ronda Uruguay sobre medidas antidumping (definición de la rama de producción nacional) no se exige que, para presentar una reclamación, los productores nacionales fabriquen productos originarios ¹². Por lo tanto, se utiliza un doble rasero cuando se examina el origen de las exportaciones de los productos presuntamente objeto de dumping pero no de los productos de la industria nacional que presenta la reclamación. Por otra parte, industrias nacionales se quejan del dumping de productos procedentes del país A cuando al mismo tiempo están importando piezas para fabricar el mismo producto. En determinados procedimientos antidumping incoados por la CE durante los años ochenta, se planteó esta cuestión en términos realistas. Especialmente

en el caso de las fotocopiadoras y de otros productos ¹³, las autoridades investigadoras de la CE descubrieron que, según las normas de origen de la Comunidad, determinados modelos de fotocopiadoras estaban hechos con piezas importadas del Japón. Sin embargo, como la fábrica en cuestión tenía previsto aumentar el contenido de productos comunitarios, no se insistió en el asunto.

23. En particular, la interacción entre las normas de origen y la mundialización se ponía y se sigue poniendo claramente de manifiesto en la cuestión no resuelta de si es apropiado adoptar medidas contra la elusión en el contexto de la legislación antidumping. En procedimientos antidumping se han registrado también varios casos de elusión de contingentes de textiles.

24. La disposición contra la elusión contenida en el reglamento antidumping de la CE de los años ochenta fue por lo tanto impugnada con éxito por el Japón en el GATT (véase el recuadro 1).

25. La cuestión concreta de la elusión puede adoptar las formas siguientes: i) reubicación de plantas de montaje en el país importador; ii) reubicación de fábricas en terceros mercados; y iii) exportación de artículos desmontados para montarlos en el país importador (en realidad una variante de la opción i)) ¹⁴. Es preciso examinar los diferentes planteamientos de los demandantes y los demandados para comprender la justificación de las medidas contra la elusión. Los reclamantes suelen argumentar que la reubicación de una fábrica en el mercado nacional del reclamante o en un tercer país tiene como objetivo principal evitar los derechos antidumping y que las operaciones de transformación o elaboración realizadas son mínimas y no determinan el origen del producto. Así pues, alegan que deberían imponerse también derechos antidumping a los productos fabricados en el tercer país o en el mercado nacional porque mantienen su origen inicial como productos del tercer país sometidos a derechos antidumping (véase el recuadro 2). Por su parte, los exportadores sostienen que la reubicación es una auténtica inversión extranjera directa, una simple medida en el proceso de mundialización de la producción, y que la cuantía del valor añadido o la operación de transformación o elaboración realizada en el tercer país o en el mercado nacional es suficiente para que el producto adquiriera un nuevo origen.

26. Desde el punto de vista jurídico, el problema básico de las medidas contra la elusión es la falta de normas multilaterales acordadas y las consiguientes prácticas discrecionales unilaterales de las autoridades investigadoras. Ni los Estados Unidos ni la CE, principales usuarios de esas medidas, han codificado normas de origen no preferenciales detalladas y además a veces aplican diferentes pruebas de origen según cuáles sean los instrumentos comerciales con arreglo a los cuales se ha efectuado la determinación del origen.

27. Por ejemplo, en la práctica de los Estados Unidos, el origen de los semiconductores determinado por el Departamento de Comercio en el contexto de procedimientos antidumping era distinto del determinado por el Servicio de Aduanas de los Estados Unidos ¹⁵. En la legislación de la CEE no había ninguna codificación de normas no preferenciales o sólo rara vez. De este

modo, las investigaciones de la Comisión de la CE solían basarse en el criterio empírico de que hubiera un valor añadido del 45% ¹⁶. Sin embargo, eso no impidió a las autoridades de la CE establecer normas especiales sobre el montaje de productos cuando lo requerían las circunstancias del caso, como ocurrió al parecer con los cojinetes de bolas ¹⁷, las fotocopiadoras ¹⁸ y los semiconductores ¹⁹.

Recuadro 2

ELUSIÓN DE LAS NORMAS DE ORIGEN MEDIANTE OPERACIONES
DE MONTAJE EN TERCEROS PAÍSES ²⁰

a) Cambio del origen durante los procedimientos antidumping

En una actuación antidumping relativa a máquinas de escribir procedentes de la Provincia china de Taiwán, la Comisión de la CE puso fin a las investigaciones que había iniciado por considerar que los procesos de producción que allí se realizaban no eran suficientes para determinar que el producto tenía su origen en la Provincia china de Taiwán. La consecuencia práctica de esa conclusión fue que los productos ensamblados en la Provincia china de Taiwán se seguían considerando de origen japonés y, por consiguiente, estaban efectivamente sometidos a los derechos antidumping impuestos a los productos que tenían su origen en el Japón ²¹. Más tarde, las autoridades aduaneras de algunos Estados miembros llegaron a adoptar la posición de que había que percibir retroactivamente derechos antidumping por las anteriores importaciones de máquinas de escribir de la Provincia china de Taiwán. Esto acabó dando lugar al caso Brother ²², en el cual las autoridades aduaneras de Alemania, después de efectuar una visita de inspección a las instalaciones de Brother, determinaron de nuevo que las máquinas de escribir en cuestión no podían considerarse originarias de la Provincia china de Taiwán sino del Japón, y que el derecho antidumping aplicado a las importaciones de máquinas de escribir japonesas era aplicable, con efectos retroactivos a las máquinas de escribir exportadas desde la Provincia china de Taiwán. El resultado fue que las autoridades aduaneras de Alemania ordenaron a Brother pagar derechos antidumping por un importe de más de 3 millones de marcos alemanes. Brother recurrió contra esa decisión aduciendo que, si se aplicaban las normas de origen de la CE, las máquinas de escribir en cuestión debían considerarse originarias de la Provincia china de Taiwán. Se argumentó que, si bien la mayor parte de las piezas provenía del Japón, las operaciones de montaje que las convertían en máquinas de escribir listas para su uso se efectuaban en la Provincia china de Taiwán, en una fábrica totalmente equipada.

b) Determinación del origen en casos controvertidos

El hecho de que no exista una disciplina multilateral sobre las normas de origen permite que los Estados Unidos y la CE extiendan determinaciones de origen para casos concretos en relación con controversias sobre el origen debidas a la producción en terceros países. A veces esas decisiones han dado lugar a críticas internacionales y a reglamentaciones insólitas o contradictorias. A fines del decenio de 1980, tras una visita de inspección realizada por la Comisión de la CE a la planta de fotocopiadoras Ricoh de California se concluyó que no podía considerarse que esas fotocopiadoras fueran de origen estadounidense, sino que debían continuar considerándose de origen japonés. Posteriormente, la Comisión promulgó un reglamento específico sobre el origen de las fotocopiadoras, que, pese a estar formulado de manera general, correspondía básicamente a la situación de Ricoh. Como consecuencia directa de esa determinación del origen, los derechos antidumping impuestos a las importaciones directas de fotocopiadoras Ricoh del Japón se extendieron a las exportaciones de Ricoh desde California a la CE, aunque presumiblemente esas fotocopiadoras incluían una proporción sustancial de valor añadido de los Estados Unidos.

Esa decisión sobre las fotocopiadoras fue objeto de críticas de parte de algunos de los principales socios comerciales de la Comunidad. En ese momento, los Estados Unidos y el Japón denunciaron que esos reglamentos eran proteccionistas porque determinaban el carácter de las operaciones de fabricación que llevaban a cabo productores europeos en la Comunidad en vez de ofrecer criterios objetivos para determinar el origen y/o porque promovían indirectamente políticas de fabricación en Europa.

Por ejemplo, en el reglamento relativo a los circuitos integrados, la Comisión determinó que lo que confería la cualidad del producto originario no era el montaje sino la difusión, pese a que la difusión siempre viene seguida del montaje y el ensayo, a que el montaje y el ensayo requieren una mayor densidad de mano de obra que la difusión y a que el valor añadido del proceso de montaje y ensayo puede ser igual, y a veces incluso mayor, que el valor añadido en el proceso de difusión. El reglamento beneficiaba en general a importantes empresas europeas como Siemens, las cuales (en el momento de aprobarse el reglamento) llevaban a cabo el proceso de difusión en la CE y el ensayo y el montaje en terceros países, en detrimento de los productores japoneses, que montaban y ensayaban circuitos integrados en la CE ²³.

El reglamento relativo a los circuitos integrados llegó en un momento que era a la vez conveniente e inoportuno para los procedimientos antidumping pendientes con respecto a las DRAM ²⁴ y las EPROM ²⁵ del Japón. Hasta que se aprobó el reglamento, algunas autoridades aduaneras de los Estados miembros habían mantenido que el proceso de montaje y ensayo constituía la última transformación sustancial. Esa actitud podría haber sido desastrosa para el resultado de las actuaciones antidumping iniciadas, porque ineludiblemente habría conducido nada menos que a la conclusión de que la única industria comunitaria existente era de propiedad japonesa.

Las posteriores objeciones de los Estados Unidos a la determinación de la CE de considerar la difusión como el último proceso u operación sustancial para determinar el origen de los circuitos integrados parecen incongruentes ya que el Departamento de Comercio de los Estados Unidos, para los fines de aplicar la ley antidumping, ha sostenido explícitamente que la difusión, y no el montaje, constituye la última transformación sustancial, con lo cual revoca la práctica establecida del Servicio de Aduanas de los Estados Unidos, que anteriormente había determinado, para sus propios fines, que el montaje y el ensayo conferían la cualidad de producto originario.

1.2. El Acuerdo sobre Normas de Origen de la Ronda Uruguay

28. Como se ha señalado anteriormente, el hecho de que no exista una disciplina multilateral clara y obligatoria en materia de normas de origen ha sido uno de los factores que han abierto el camino a la utilización de las normas de origen como instrumento de política comercial. La inquietud creciente por las consecuencias que para la política comercial podían tener las normas de origen acabó por generar el proceso que culminó en la tan esperada disciplina multilateral ²⁶. En comparación con anteriores negociaciones multilaterales sobre la cuestión, el Acuerdo sobre Normas de Origen de la Ronda Uruguay fue pionero en varios sentidos. Primero, define claramente las diferencias y el ámbito de aplicación de los regímenes de normas de origen preferenciales y no preferenciales. Según el Acuerdo, se suele entender que las normas de origen no preferenciales se aplican al comercio NMF ²⁷, es decir, para la determinación del origen en el marco de instrumentos de política comercial del GATT, como los derechos antidumping, las restricciones cuantitativas, las salvaguardias, la aplicación de las normas de origen a las marcas de origen, las estadísticas comerciales y las compras del sector público. Contrariamente, las normas de origen preferenciales son las que se aplican en el contexto de los regímenes arancelarios preferenciales ²⁸, como el SGP, las zonas de libre comercio y los acuerdos de integración regional. El Acuerdo introduce en el marco de la disciplina de la OMC las normas de origen no preferenciales. En segundo lugar, tiene por objeto armonizarlas mediante un procedimiento detallado en el que participa la Organización Mundial de Aduanas (OMA). El tercer elemento, que tal vez sea el más importante, es que el conjunto armonizado de normas de origen deberá utilizarse para todos los fines relacionados con el trato NMF, tal como se ha descrito.

29. Pese a esos logros notables, en el Acuerdo no se regularon las normas de origen preferenciales. Los miembros se limitaron a una Declaración Común acerca de ese tipo de normas. En comparación con el programa específico para armonizar las normas de origen no preferenciales y los claros compromisos contraídos por las partes al respecto, la Declaración Común contiene compromisos de "hacer todo lo posible". Su principal resultado práctico parece ser el establecimiento de un procedimiento anticipado para los dictámenes del origen ²⁹.

30. El Acuerdo contempla la elaboración del conjunto armonizado de normas de origen no preferenciales por parte del Comité de Normas de Origen de la OMC y el Comité Técnico de Normas de Origen establecido en el marco de la OMA. Este último Comité está encargado de los aspectos técnicos de la elaboración de las normas armonizadas. Con arreglo al calendario que figura en el Acuerdo, esta labor debía haber concluido en octubre de 1997. Sin embargo, habida cuenta de las dificultades técnicas y de la complejidad de las negociaciones, cabe esperar que se produzcan demoras. Actualmente, la labor emprendida en el marco del Acuerdo ha permitido una primera lectura completa de todas las partidas del Sistema Armonizado.

Recuadro 3

EL PROGRAMA DE ARMONIZACIÓN

En la parte IV del Acuerdo sobre Normas de Origen, titulada "Armonización de las normas de origen", se trata concretamente, entre otras cosas, del programa de trabajo para establecer un conjunto de normas de origen armonizadas. Si bien, en virtud del artículo 4 del Acuerdo, se establece un Comité de Normas de Origen, la elaboración efectiva de las normas armonizadas estará a cargo de un Comité Técnico "bajo los auspicios del Consejo de Cooperación Aduanera" (denominada actualmente la Organización Mundial de Aduanas) (párrafo 2 del artículo 4). En virtud del párrafo 2 c) del artículo 9, en relación con el programa de trabajo, el Comité Técnico elaborará en primer lugar definiciones armonizadas de "i) Productos obtenidos totalmente y operaciones o procesos mínimos; ii) Transformación sustancial - Cambio de la clasificación arancelaria; y "tras llevar a término la labor mencionada en el apartado ii)... "debería considerar y desarrollar...; iii) Transformación sustancial - Criterios complementarios".

En primer lugar, es de la máxima importancia señalar que el Acuerdo dispone claramente que el Comité Técnico, sobre la base del criterio de transformación sustancial, considerará la "utilización del cambio de subpartida o partida arancelaria". Además, la labor del Comité Técnico se dividirá "por sectores de productos, tal como se presentan en los diversos capítulos o secciones de la nomenclatura del SA".

En el apartado iii) del párrafo 2 c) del artículo 9 se contempla que el Comité Técnico considere y desarrolle criterios complementarios que quepa utilizar cuando "tras llevar a término la labor mencionada en el apartado ii) (es decir, la labor basada en el cambio de subpartida o partida arancelaria) con respecto a cada sector de productos o categoría individual de productos... el solo uso de la nomenclatura del SA no permita decir que hay transformación sustancial". Esos criterios complementarios podrían ser "porcentajes ad valorem y/u operaciones de fabricación o elaboración".

Mediante ese proceso complejo, el Acuerdo y su programa de trabajo resuelven la cuestión pendiente de la base que debe utilizarse para la armonización de las normas de origen del SGP, es decir, i) el cambio de subpartida o partida arancelaria; ii) la adopción de un criterio global de valor añadido; y iii) la fabricación o elaboración específica. En realidad, las disposiciones del Acuerdo sitúan el cambio de la partida o subpartida arancelaria en la base misma del proceso de armonización de las normas de origen no preferenciales.

El criterio del valor añadido (denominado "porcentajes ad valorem") interviene solamente como criterio complementario para definir la "transformación sustancial" y únicamente cuando el solo uso de la nomenclatura del SA no sea satisfactorio para cumplir el criterio de la "transformación sustancial".

1.2.1. Normas de origen armonizadas: cuestiones que se plantean

31. Las consideraciones de política comercial no se debaten abiertamente durante las negociaciones. Sin embargo, las posibles consecuencias y efectos en la política comercial del conjunto armonizado de normas de origen ya son objeto de debate. Efectivamente, algunas primeras consecuencias ya han surgido en algunos de los "nuevos ámbitos" que abarca el conjunto armonizado, como la marca de origen y las normas de origen y las estadísticas comerciales. Hay además varias observaciones que se pueden hacer sobre la base de los resultados preliminares conseguidos hasta ahora.

32. Dado que el concepto de origen consiste fundamentalmente en asignar el origen de un producto a un país específico, las negociaciones se toparon en primer lugar con la definición de los términos "país" y "mar territorial" para los fines de las normas de origen ³⁰. Esta cuestión de carácter jurídico, aparentemente sencilla, se complica rápidamente cuando se trata de decidir si las uniones aduaneras deben incluirse en la definición de "país". En tal caso, la CE se consideraría un único país para los fines del origen y de cualesquiera medidas comerciales como los contingentes y los derechos antidumping.

33. La definición de país de origen también ha sido objeto de intensos debates relativos a si se extiende o no a las aguas territoriales y al origen del pescado capturado por buques extranjeros. Muchos países en desarrollo se opusieron a una definición que vinculara el país de origen sólo al país del pabellón de un buque, ya que muchos de ellos utilizan para su explotación pesquera buques fletados para ese fin. Si no se permitiera la matrícula doble, la mayor parte del pescado capturado en las aguas territoriales de un país en desarrollo se consideraría originario de terceros países.

34. Las inquietudes ambientales y las consideraciones relativas a las industrias del reciclaje han sido objeto de las negociaciones al tratar el origen de los desperdicios y desechos, de las piezas recuperadas a partir de los desperdicios y desechos y de los artículos usados. La cuestión consiste en saber a qué país hay que asignar el origen: el país que produce los

desperdicios y desechos, el que ha producido el artículo del cual se han recogido las piezas o donde se ha utilizado el artículo, o el país que vuelve a utilizar esos productos. Según cual sea la asignación de origen, las preocupaciones de los países en desarrollo pueden clasificarse en varias categorías. Asignar el origen a la recogida de las piezas podría ser un incentivo a la ubicación de industrias basadas en el reciclaje o de industrias peligrosas en países en desarrollo. Otras inquietudes pueden relacionarse con el hecho de que los artículos usados pueden competir con productos nacionales en los países en desarrollo. En general, podría haber una percepción distinta de lo que se consideran desperdicios y desechos o artículos usados en un país industrializado y en un país menos adelantado. Por ejemplo, la vida comercial media de un ordenador en los países industrializados se calcula en dos o tres años, mientras que en un país en desarrollo un ordenador de esa edad todavía puede tener un valor comercial considerable ³¹.

35. En general, puede observarse que a nivel de productos específicos los resultados preliminares de las negociaciones, por su carácter técnico, han respondido a los planteamientos de la industria, y que la mayoría de cuestiones pendientes siguen pendientes a causa de las distintas opiniones que tienen los sectores de la producción de los países sobre qué tipos de elaboración deberían considerarse "transformación sustancial". La mayoría de esos sectores han tendido a defender su posición aduciendo que el tratamiento o la elaboración que llevan a cabo en sus instalaciones es una transformación sustancial merecedora de la determinación de origen. Además, puede haber problemas técnicos reales para determinar el origen o dificultades para comprender formas de elaboración en las que se aplica una nueva tecnología. Sin embargo, esos condicionantes no bastan para explicar totalmente, por ejemplo, por qué hay que considerar que el secado y adobo de carne cruda importada confieren la cualidad de producto originario. Tampoco bastan para explicar por qué llenar bolsitas de té, engordar ganado, moler pimienta, tostar café, etc., deben considerarse operaciones de transformación sustancial cuando, si bien en el contexto de las normas de origen preferencial, que es distinto pero que utiliza el mismo concepto de la transformación sustancial, esas mismas operaciones se consideraron mínimas.

36. En general, una evaluación inicial de los resultados preliminares de las negociaciones indica que operaciones sencillas como las que se han descrito se han elevado a la categoría de "transformación sustancial". En muchos casos, y especialmente en los sectores de la agricultura y de los productos alimenticios elaborados, en los que se espera que los países en desarrollo tengan una ventaja comparativa, el origen puede trasladarse a otro país por una operación de elaboración relativamente simple. Esa tendencia debe analizarse atentamente en el contexto del instrumento comercial a cuyos fines debe servir la determinación del origen. Por ejemplo, en el caso de los productos alimenticios y agrícolas puede haber un vínculo con las medidas relacionadas con el Acuerdo sobre la Agricultura o el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, o con las marcas de origen; en el caso de los productos electrónicos, con las medidas antidumping; en el caso de los productos textiles, con los contingentes, etc. Dado que las negociaciones responden a los planteamientos de los sectores de producción, el resultado final del Acuerdo será probablemente un mapa mundial

del origen, en el cual la asignación del origen puede conferirse a una determinada operación de fabricación o elaboración que podría concentrarse en diferentes países o regiones, según el criterio que se adopte. Por ejemplo, en función del grado de rigor de una determinada norma de origen, o de que dicha norma responda a la capacidad industrial de un país, el resultado puede ser que el origen de un producto se concentre en un país o se reparta entre varios países. Si se adopta una norma de origen poco estricta, como una norma que considere la fabricación de zapatos a partir de sus componentes, el origen de los zapatos dependerá del lugar en que se lleven a cabo las operaciones de montaje. Esas operaciones probablemente se llevarán a cabo en muchos países distintos, ya que los productores podrán escoger los países donde el montaje sea más económico sin perder el origen ni la marca de origen. Esas normas parecen ser más apropiadas para la mundialización de la producción. Inversamente, si las normas de origen son más estrictas y excluyen ese tipo de montaje, haciendo depender el origen de otras operaciones de fabricación, como la manufactura de la parte superior de los zapatos, la producción mundial de calzado se concentrará en unos pocos países ³². Atendiendo a las realidades de sus cadenas de producción y su estrategia industrial, los sectores industriales de los países pueden promover normas de origen que corresponden a su capacidad y a sus mecanismos de abastecimiento de insumos intermedios. Es muy posible que el resultado final de las normas coincida bastante con la red mundial de operaciones de fabricación de las empresas que promueven sus intereses. A la larga, los efectos comerciales de las normas finales influirán en la interacción con las normas del sistema comercial internacional, como los contingentes, las medidas antidumping y la marca de origen. Si las importaciones que tienen su origen en terceros países activan las salvaguardias y los procedimientos antidumping, un conjunto de normas de origen poco estrictas atenuará la concentración de la producción y las exportaciones, lo cual hará más difícil aplicar el criterio de la existencia de daño. Si se adoptan medidas de protección contra un país exportador, éste puede sentir la tentación de eludir las medidas trasladando su planta de montaje a un tercer país.

1.2.2. Marcas de origen

37. Aparte de estas consecuencias directas del Acuerdo sobre Normas de Origen, cabe señalar aquí el alcance de la aplicación del concepto de origen a efectos aduaneros a las marcas de origen y las estadísticas comerciales.

38. El vínculo entre el origen a efectos aduaneros y la marca de origen procede, como se ha mencionado, de la práctica de los Estados Unidos de América. El requisito de marcar los productos importados a los Estados Unidos con una indicación de su país de origen data de 1890 y se ha venido reiterando desde entonces ³³. La finalidad de ese requisito era informar a los consumidores sobre el país de origen de un producto, pero también podía tener el efecto indirecto de favorecer los productos nacionales sobre otros productos extranjeros competidores. De este modo, como ha sido el caso en muchas campañas de fomento de la compra de productos nacionales que se han emprendido periódicamente en algunos países, las marcas de origen pueden funcionar como barreras no arancelarias.

39. Por otra parte, cambiar el país de origen y su marca de origen puede tener consecuencias importantes y decisivas, a saber:

- i) cambiar el país de origen de un producto puede hacerlo originario de un país sometido a contingentes, restricciones o derechos antidumping;
- ii) los importadores que hayan hecho una declaración de origen falsa pueden estar expuestos a la recuperación retroactiva de los derechos correspondientes, a multas y a procedimientos penales.

Recuadro 4

CONSECUENCIAS DE LA MARCA DE ORIGEN

Durante las primeras negociaciones del Comité Técnico de Normas de Origen, la delegación de Suiza propuso que el montaje de relojes a partir de sus componentes debía ser definitorio del origen, ya que este proceso entraña una serie de operaciones complejas que exigen servicios especializados. La norma de origen comparativa adoptada por Suiza en el marco de su esquema del SGP requiere, en general, que los insumos extranjeros utilizados para la fabricación de un reloj no superen el 40% de su valor en fábrica y que el valor de los insumos de otro origen no supere el valor de los insumos internos. Además, la delegación suiza adujo que el origen a efectos aduaneros no debía considerarse necesariamente un criterio suficiente cuando se trataba de marcar los productos con el nombre del país de producción, ya que los Estados miembros podían exigir criterios adicionales, por ejemplo, como en el caso de la legislación suiza, una indicación geográfica nacional para los relojes y sus componentes. La delegación argumentó además que la legislación nacional de su país debía considerarse una indicación geográfica al amparo del artículo 22 del Acuerdo de la OMC sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) y del párrafo 6 del artículo IX del GATT de 1996, y que ese tipo de indicación geográfica podía ir más allá del simple concepto de "origen a efectos aduaneros". Otras delegaciones, especialmente las de la región de Asia, opinaban que el origen debía conferirse al país que fabricaba la maquinaria del reloj. Adujeron que la función esencial de un reloj era medir intervalos de tiempo. Esta medición la efectúa la maquinaria del reloj y no las operaciones de montaje y ensayo.

Como posible resultado, la propuesta suiza sobre normas de origen no preferenciales permitiría a los fabricantes de relojes suizos importar mecanismos de relojería japoneses o de terceros países y mantener el origen, mientras que los fabricantes de terceros países se toparían, a los efectos del SGP, con normas mucho más estrictas que dificultarían que sus productos se beneficiaran del SGP. Además, la propuesta suiza de vincular la marca de origen a la indicación geográfica en el marco del artículo 22 del ADPIC de la OMC puede tener claras consecuencias para la política comercial y la comercialización.

40. Teniendo en cuenta los antecedentes históricos, la cuestión de la marca de origen en los Estados Unidos ha sido objeto de varias decisiones sobre controversias en que han intervenido los tribunales estadounidenses, el Servicio de Aduanas e importadores de productos extranjeros. Normalmente, la mayoría de las controversias surgieron en sectores problemáticos, como los de los productos alimenticios, los productos textiles, los productos de acero y el calzado ³⁴, en los cuales consideraciones relativas al etiquetado, la sensibilización hacia las importaciones y la salud del consumidor pueden haber influido en los resultados finales. Un análisis general de esas controversias da lugar a las consideraciones siguientes:

- i) la dificultad para determinar el origen, habida cuenta de la mundialización de la producción. Desde el punto de vista del importador acentúa esta dificultad con el hecho de que una declaración errónea de origen o un etiquetado con una indicación incorrecta del origen pueden dar lugar a fuertes sanciones;
- ii) las marcas de origen y el origen a efectos aduaneros se han ido convirtiendo cada vez más en criterios insuficientes para determinar qué países han obtenido un beneficio económico sustancial de la venta de un producto;
- iii) en ciertas categorías de productos, como los productos alimenticios, los fármacos y la moda, la marca de origen puede tener un efecto muy importante en la elección que hacen los consumidores.

41. Un reciente conflicto comercial en la OMC entre los Estados Unidos y la CE con respecto a las normas y las marcas de origen servirá perfectamente para resumir las consecuencias de un cambio en las normas de origen y abrirá el camino para una nueva consideración sobre el efecto en las normas de origen y las estadísticas comerciales.

42. En julio de 1996 se promulgó en los Estados Unidos una nueva ley sobre el origen de los productos textiles ³⁵. Las nuevas normas de origen para los artículos textiles introducían varios cambios con respecto a la práctica anterior y a la anterior legislación de los Estados Unidos. Esos cambios se resumen en el cuadro siguiente:

Categoría principal de productos textiles	Antes de julio de 1996	Después de julio de 1996
	Operaciones determinantes del origen	Operaciones determinantes del origen
Prendas de vestir	Corte	Montaje
Tejidos	Tinte del tejido y estampado, si va acompañado de dos o más operaciones de acabado	Tejido a partir del hilado

Lo que representaban esos cambios no tardó en producir consecuencias.

43. Ya en octubre de 1996 la Asociación Italiana de Productores Textiles presentó a la Comisión de la CE una reclamación ³⁶ contra los cambios de las normas textiles de los Estados Unidos. Dado que contenía pruebas suficientes, la Comisión llevó posteriormente la cuestión a la OMC, donde comenzarán en su momento las consultas con las autoridades de los Estados Unidos ³⁷. El hecho controvertido es que en virtud de las nuevas normas no se reconoce la condición de originarios de la Comunidad a unos pañuelos para el cuello que han sido teñidos, estampados y acabados en la Comunidad a partir de telas tejidas en terceros países. Un elemento destacado de la reclamación se relaciona con el requisito de que los productos en cuestión fueran etiquetados como originarios del país que produjo el tejido, lo cual tenía consecuencias obvias para los consumidores de los Estados Unidos, que no podrán identificar positivamente los productos de la Comunidad.

44. Aunque puede ser difícil de cuantificar, es evidente que en los niveles selectos del mercado de productos textiles de alta costura la marca de fábrica o la marca de origen tienen una influencia considerable en la elección de los consumidores, hecho éste que puede justificar la inquietud de los fabricantes de productos acabados. Aunque con la mundialización de la producción ha quedado superada la idea de que un producto se produce y obtiene totalmente en un país determinado, los consumidores tal vez identifiquen aún ciertos productos de calidad con países o regiones geográficas concretos. Además, el hecho de que no se incluyan el diseño y el estilo en los gastos de publicidad e investigación que tal vez haya efectuado la industria textil del sector de la moda, junto con la propiedad de la planta de fabricación, puede no ser acorde con el concepto de la "transformación sustancial".

45. Es posible que esos cambios de la legislación de los Estados Unidos provoquen modificaciones del origen de productos sujetos a contingentes, como los productos textiles y del acero. La decisión relativa a la asignación del origen de un producto entre países sujetos al sistema de contingentes puede tener un efecto muy perturbador en las cadenas de producción y en las relaciones entre distintas industrias. En Asia, el corte del tejido para confeccionar prendas de vestir, que solía ser una operación determinante del origen, tenía lugar generalmente en países en que los contingentes estaban insuficientemente utilizados o en países que no tenían contingentes, mientras que las operaciones de montaje se realizaban en países de bajo costo, como China. Las nuevas normas entrañan un cambio en la asignación del origen, en tanto que lo trasladan a países como China, donde se llevan a cabo la mayoría de operaciones de montaje. Esto puede dar lugar a nuevas limitaciones si las exportaciones de esos países están sujetas a contingentes que se utilizan totalmente. China no es miembro de la OMC y, por ende, sus exportaciones de productos textiles y prendas de vestir no se benefician del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido. Por lo tanto, los cambios en las normas de origen pueden afectar a la estructura de producción e inversión de toda una región, cuyo ajuste puede exigir un tiempo y una financiación considerables ³⁸.

Recuadro 5

LOS CRITERIOS DE BENEFICIO ECONÓMICO SUSTANCIAL,
LA MUNDIALIZACIÓN Y LAS ESTADÍSTICAS COMERCIALES

En un reciente informe publicado en la prensa ³⁹ se reseñaba un caso pertinente en el que se planteaban las cuestiones de los criterios de origen, la mundialización de la producción y las estadísticas comerciales.

En un negocio de los Estados Unidos se vende una muñeca de tipo Barbie en una caja etiquetada con la indicación "fabricado en China", a un precio de 9,99 dólares de los EE.UU. El autor del informe pudo deducir que, mediante la elaboración en diversos países, para la cual se utilizan distintos insumos intermedios, China es el país de origen de la muñeca. El Servicio de Aduanas de los Estados Unidos opina lo mismo. Sin embargo, se ha descubierto que, del precio de venta al público de 9,99 dólares, el "beneficio económico sustancial" de China equivale sólo a unos 35 centavos. Siguiendo la pista de la fabricación de la muñeca se ha podido efectuar el siguiente análisis de costos:

(Dólares de los EE.UU.)

Precio al consumidor	9,99
Envío, transporte terrestre, comercialización, venta al por mayor, venta al consumidor y margen de beneficio	7,99
Valor de exportación de China	2,00

El valor de exportación puede desglosarse en las siguientes cifras por países:

Gastos generales y gestión (Hong Kong)	1,00
Materiales intermedios: (hilo de nilón (Japón), plástico de vinilo (Provincia china de Taiwán), embalaje (EE.UU.), petróleo para la producción del plástico de vinilo (Arabia Saudita), otros (China)	0,65
Mano de obra (China)	0,35

Dado que China es el país de origen, en las estadísticas comerciales se le imputa un valor de exportación de 2 dólares, mientras que el beneficio económico que obtiene es de sólo 35 centavos. Según el Servicio de Aduanas de los Estados Unidos, el valor de los juguetes importados de China en 1995 fue de 5.400 millones de dólares, aproximadamente una sexta parte de los 36.200 millones de dólares a que asciende el déficit comercial de los Estados Unidos. Sin embargo, China alega que esas cifras de comercio de los Estados Unidos están

distorsionadas, ya que no tienen en cuenta ni las realidades económicas ni la operación de valor añadido llevada a cabo en Hong Kong y otras operaciones intermedias de transporte o de elaboración. Así, en 1995, el Departamento de Comercio de los Estados Unidos situó el déficit comercial de los Estados Unidos en 3.800 millones de dólares, mientras que China declaró que era de 8.600 millones de dólares ⁴⁰.

Se estima que en esta cadena de producción multinacional la empresa matriz Usmattel tiene un beneficio de 1 dólar por cada muñeca y que la mayor parte del costo de la muñeca, de 9,99 dólares, se acumula en los Estados Unidos. Esta conclusión parece contradecir el temor a la pérdida de puestos de trabajo que a menudo se manifiesta en algunas declaraciones de política comercial de los Estados Unidos.

El caso de la muñeca Barbie ofrece un ejemplo valioso de los resultados de un análisis de retroingeniería. Pone de manifiesto la cadena de producción y los beneficiarios económicos sustanciales. Al mismo tiempo, ofrece un ejemplo de las dificultades de la determinación del origen y de la posibilidad de utilizarla para los cálculos de las estadísticas comerciales. Sobre la base de esos resultados, algunos analistas han comenzado a formular la idea de investigar el origen de la empresa, en vez del origen de los bienes producidos. Sin embargo, habida cuenta de la tendencia actual de fusiones, adquisiciones y empresas conjuntas, esto puede ser tan complejo como en el caso de los productos.

2. Normas de origen preferenciales

46. Es indudable que la cuestión de las normas de origen ha atraído recientemente una renovada atención después de toda una serie de acuerdos regionales. Las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) respecto de las normas de origen recibieron atención a nivel presidencial. Una de las principales distinciones que pueden efectuarse entre las distintas categorías de normas de origen preferenciales se refiere, como es habitual, a los instrumentos comerciales y al contexto en que se han establecido. Así, hay que distinguir entre las normas de origen preferenciales unilaterales y las normas de origen contractuales.

47. En el contexto de las normas de origen preferenciales de carácter contractual, es decir, en el caso de los acuerdos de libre comercio, las normas de origen sirven para regular las estructuras del comercio de los Estados miembros. Unas normas de origen rigurosas en una zona de libre comercio pueden afectar a los productores de insumos de terceros países en las fases iniciales, medias o finales de la producción. Por el contrario, unas normas de origen excesivamente flexibles pueden estimular el abastecimiento de insumos fuera de la zona de libre comercio a través del territorio del Estado miembro que aplique el régimen comercial más liberal, y frustrar el objetivo de integración que se persigue. Esas cuestiones fueron objeto de conflictos durante las negociaciones del TLCAN, y ocupan ya un

lugar destacado del programa de las negociaciones comerciales del acuerdo sobre el Área de Libre Comercio de América (ALCA). La adopción progresiva de un modelo paneuropeo de normas de origen que figura en la variedad de zonas de libre comercio y acuerdos preferenciales de los que forma parte la CE, es otra muestra de las iniciativas en curso en ese ámbito.

48. Esas normas de origen preferenciales reflejan objetivos de política, el más evidente de los cuales es evitar la desviación del comercio en una zona de libre comercio; sin embargo, a menudo parecen concebidas para responder a objetivos de política industrial de los sectores productivos de los países. Unas normas de origen unilaterales como las incluidas en el SGP y el Convenio de Lomé pueden tener el propósito de lograr que los beneficiarios obtengan beneficios reales en cuanto a valor añadido e inversión. Pese a ese objetivo encomiable, cada vez es más frecuente que se señalen las normas de origen contenidas en los esquemas del SGP y en el Convenio de Lomé como uno de los principales obstáculos al uso de las preferencias comerciales por los beneficiarios. Las normas de origen acumulativas pueden tener el propósito de estimular el comercio entre los miembros de una agrupación de países en desarrollo o entre los países en desarrollo en general. No obstante, su complejidad técnica puede frustrar ese objetivo.

2.1. Normas de origen preferenciales unilaterales

49. Las normas de origen preferenciales unilaterales son las contenidas en mecanismos unilaterales de comercio preferencial como el SGP, la Iniciativa de la Cuenca del Caribe y la Iniciativa Andina. Esta definición puede ampliarse de manera que abarque las normas de origen contenidas en acuerdos no recíprocos, pero contractuales, como el Convenio de Lomé y otros acuerdos no recíprocos análogos concertados por la Unión Europea. En realidad, la diferencia principal con los acuerdos recíprocos es que los protocolos sobre normas de origen que suelen adjuntarse a esos acuerdos no recíprocos no se han "negociado", habida cuenta de su carácter unilateral. La existencia de normas de origen en todos esos acuerdos se explica por el deseo de los países que otorgan preferencias de limitar las exenciones arancelarias concedidas en ese contexto a los productos verdaderamente fabricados u obtenidos en los países beneficiarios. Así, las preferencias arancelarias concedidas en virtud de esos acuerdos y del SGP se hacen depender del cumplimiento de unos estrictos requisitos sobre las normas de origen. La concesión de preferencias arancelarias unilaterales está sujeta a objetivos de política declarados, que en el caso del SGP son los siguientes:

- promover la industrialización;
- acelerar la tasa de crecimiento económico;
- incrementar los ingresos de exportación.

50. Con las preferencias arancelarias se espera obtener efectos en el comercio gracias a la admisión libre de derechos, o con derechos reducidos, de los productos de los países beneficiarios, lo cual hace que sus precios sean más competitivos que los de los países no beneficiarios. Sin embargo, los esperados efectos en el comercio pueden quedar limitados o frustrados

por el rigor excesivo de los requisitos sobre las normas de origen vinculados a la concesión del trato arancelario preferencial.

51. Cuanto mayor sea el margen de preferencias y cuanto más liberales y poco onerosas para las industrias nacionales sean las normas de origen, mayores serán los efectos que cabrá esperar de las preferencias comerciales. Por otra parte, unas normas de origen excesivamente rigurosas vinculadas a un margen de preferencia poco importante tendrán menos efectos en el comercio. El grado de rigor de las normas de origen preferenciales se ha citado como una de las explicaciones de la utilización insuficiente de las preferencias comerciales. Además, no parecen corresponder a la capacidad industrial de los países beneficiarios, especialmente de los países menos adelantados.

52. Como ha señalado un país receptor de preferencias ⁴¹, surgieron obstáculos insuperables causados por la necesidad de elaborar y hacer funcionar un sistema de contabilidad que, en cuanto a definición de concepto, aplicación de cuentas, precisión, alcance y control, difería de los requisitos legales del país. El sistema debe proporcionar información sobre el cálculo de costos para satisfacer las normas de los países de destino, y verificar las proporciones de insumos nacionales e importados en el costo unitario de los bienes exportados, en algunos casos indicando el país de origen de los insumos y estableciendo los costos de elaboración directos e indirectos. A menudo, esto requería (y sigue requiriendo) técnicas de elaboración de datos que no son habituales, especialmente en las pequeñas y medianas empresas. Se determinó además que el hecho de que las empresas estuvieran dispuestas a cambiar o a adoptar sistemas de contabilidad diferentes de los normales dependía del volumen de las exportaciones, de la proporción que representaban esas exportaciones en el total de las ventas y del costo que suponía el cambio ⁴². Además, los costos de la aplicación de un sistema de contabilidad paralelo pueden ser superiores al beneficio obtenido con las preferencias arancelarias, por ejemplo, en los casos en que el margen de preferencia sea inferior al 5% ⁴³.

53. En 1995, en una reunión de un grupo intergubernamental de expertos sobre normas de origen para el SGP, los países otorgantes de preferencias demostraron cierta voluntad de examinar la cuestión de la armonización de las normas de origen del SGP a fin de facilitar la utilización de dicho sistema ⁴⁴.

2.2. Normas de origen contractuales en las áreas de libre comercio

54. Las normas de origen ocupan claramente un lugar central en los acuerdos de integración económica regional porque garantizan que se concederá un acceso preferencial al mercado sólo a los productos que hayan sido efectivamente "transformados sustancialmente" en el área, y no a los bienes producidos en otros lugares y simplemente enviados en tránsito por uno de los países participantes en el acuerdo. De no existir las normas de origen, no sería posible discriminar contra las importaciones de terceros países, de manera que la importancia de la integración regional quedaría drásticamente reducida.

55. El principal motivo de la existencia de normas de origen en las áreas de libre comercio (ALC) es la preocupación por la posible desviación del comercio. En una ALC, cada país mantiene su propia política arancelaria y comercial en relación con los socios comerciales del exterior. En la medida en que los aranceles y la política comercial con respecto a terceros países sean distintos, siempre existirá el incentivo de importar un producto a través del país que tenga el régimen de importaciones y los aranceles más liberales. En ese caso, los importadores/productores acabarán llevando a cabo una transformación mínima y reexportando los productos a países que tengan los aranceles más altos. En resumen, ello equivaldría a una operación para eludir los aranceles.

56. La desviación del comercio no tiene en sí misma un efecto económico negativo. En realidad, desde un punto de vista económico puede considerarse equivalente a una reducción arancelaria en un país con aranceles elevados y, por tanto, positiva para su eficiencia económica. Sin embargo, se considera un fenómeno negativo porque no corresponde a los objetivos de las partes contratantes del ALC. Llevada a sus extremos, la desviación del comercio podría ir más allá de la intención original de las partes contratantes transformando el ALC original en una unión aduanera en la que los aranceles externos vendrían determinados por el país que los aplicase al nivel más bajo.

57. El remedio tradicional para la desviación del comercio es aplicar unas normas de origen estrictas. Sin embargo, cuanto más estrictas sean éstas mayor será la desviación del comercio, ya que los productores del área integrada preferirán insumos intermedios que tengan su origen allí, pese a su costo más elevado en comparación con los insumos de países de fuera del ALC. Por consiguiente, la desviación del comercio será mayor cuanto mayor sea el margen de preferencias asociado con el cumplimiento de las normas de origen y cuanto menos onerosos sean el cumplimiento de las normas de origen y los costos de administración conexos.

58. Sin embargo, para determinar los posibles efectos de las normas de origen en un ALC, primero hay que examinar el nivel general de desarrollo industrial y económico de los países de que se trate. Es posible determinar tres categorías de ALC:

- i) entre países desarrollados (por ejemplo, el primer Acuerdo de Libre Comercio entre el Canadá y los Estados Unidos o el Acuerdo sobre la creación del Espacio Económico Europeo (EEE));
- ii) entre países desarrollados y países en desarrollo (por ejemplo, el TLCAN y los acuerdos euromediterráneos);
- iii) entre países en desarrollo (por ejemplo, la Comunidad de Desarrollo del África Meridional).

59. Una cuarta variable que hay que tener en cuenta es la del alcance y el tipo de acumulación adoptados entre los socios del ALC.

60. Las normas de origen adoptadas en el contexto de los ALC como el primer Acuerdo de Libre Comercio entre el Canadá y los Estados Unidos y el Acuerdo sobre la creación del EEE se guían fundamentalmente por el principio de la interacción, la especialización de las ramas de la producción nacional y la preferencia por los insumos intermedios nacionales sobre los insumos importados, así como por el control de la desviación del comercio. Obviamente, cuanto más elevado sea el nivel de desarrollo industrial, más restrictivas pueden ser las normas de origen con respecto a los insumos de terceros países sin que se reduzcan considerablemente los efectos de creación de comercio.

61. La compleja situación que puede surgir de la transacción entre la desviación del comercio, la creación de comercio y el desplazamiento del comercio y las complejidades técnicas de las normas de origen se pone de manifiesto en el caso Honda en América del Norte (véase el recuadro 6).

62. El temor a la pérdida de puestos de trabajo en los Estados Unidos, que tanta publicidad recibió durante las negociaciones del TLCAN, se debía en parte a que se creía que las industrias estadounidenses se trasladarían a México, donde los costos eran más bajos, para obtener acceso preferencial y competir con las industrias nacionales en los Estados Unidos. En general, al constituir un área de libre comercio con un país en desarrollo, el temor de los países desarrollados que ya tienen una firme base industrial por los efectos de desviación del comercio que pueden provocar unas normas de origen liberales supera el valor que asignan -como exportadores- a sus posibles efectos de creación de comercio. Ese temor indujo a los productores nacionales de los Estados Unidos a insistir en unas normas de origen muy ajustadas, por ejemplo en los sectores del automóvil ⁴⁵, textil y de fabricación de juguetes. Por ejemplo, la norma sobre la reexpedición del hilado adoptada en el sector textil supone la exclusión de materiales intermedios de bajo costo de Asia oriental para la fabricación de productos textiles con origen en el área del TLCAN a menos que se importaran fibras naturales. A la larga, esta exclusión puede ofrecer incentivos para el desarrollo en México de una industria que requiera una gran densidad de capital, lo cual reduciría el efecto de creación de comercio del TLCAN. Las empresas textiles de los Estados Unidos que tal vez deseen trasladarse a México deberán invertir mucho capital para cumplir los requisitos de origen del TLCAN, ya que para beneficiarse de los costos de la mano de obra y de las tarifas preferenciales del TLCAN tienen las opciones siguientes: i) importar hilado de algodón de los Estados Unidos, con lo que se pierde una ventaja comparativa; ii) iniciar el proceso de fabricación a partir de fibras naturales importadas o de importaciones de tejidos de los Estados Unidos ⁴⁶ (aumentando, por lo tanto, el desplazamiento del comercio); o iii) exigir que los productores textiles mexicanos y canadienses compren el hilado a empresas textiles de los Estados Unidos antes de que se les permita vender a los consumidores estadounidenses prendas de vestir exentas de derechos. La combinación de las normas sobre la reexpedición del hilado y los elevados aranceles con que se topan las importaciones textiles suponen que los productores estadounidenses tienen un incentivo para utilizar tejidos fabricados en los Estados Unidos antes que tejidos competitivos de Asia.

Recuadro 6

EL CASO HONDA ⁴⁷

El caso Honda, que fue objeto de debates y publicidad muy amplios, puede considerarse un ejemplo clásico de las complejidades técnicas de las normas de origen, la mundialización y la reubicación de ramas de la producción y de las políticas y las decisiones del sector productivo en que se basan. Al final, el caso Honda, que se planteó en el contexto del Acuerdo de Libre Comercio entre los Estados Unidos y el Canadá, se convirtió en un caso emblemático respecto a la importancia otorgada a las normas de origen en las negociaciones posteriores sobre el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Desde un punto de vista técnico, y con arreglo a la opinión de quienes están familiarizados con las normas de origen, la cuestión que se planteaba tenía que ver con algunos de los problemas tradicionales vinculados a la determinación del origen: el carácter inadecuado de la norma del cambio de partida arancelaria en algunos casos concretos, la definición de costos autorizados con arreglo al criterio de porcentaje y la determinación del origen de los insumos o componentes intermedios, estando este último aspecto particularmente vinculado a la mundialización creciente de la producción y a la práctica cada vez más extendida entre las empresas, especialmente en el sector del automóvil, de subcontratar la fabricación de premontajes con arreglo a acuerdos de entrega en un preciso momento establecidos con los proveedores. De conformidad con el Acuerdo de Libre Comercio entre los Estados Unidos y el Canadá, el origen de los automóviles y de sus componentes estaba sujeto a la prueba del cambio de partida arancelaria así como a una prescripción de un mínimo del 50% de contenido nacional. Las partes o los componentes de un automóvil (los productos intermedios) también estaban sujetos a esas mismas normas. Por consiguiente, si un subcomponente de un automóvil -por ejemplo, el motor, como en el caso Honda- cumple la norma del cambio de partida arancelaria y la norma del 50% de contenido nacional en los Estados Unidos, puede considerarse que es de origen estadounidense. Posteriormente, cuando se utiliza para completar el automóvil fabricado en el Canadá, el valor del motor en su totalidad (el 100%) se contabilizará como contenido norteamericano (es decir, no sólo el 50% de contenido original estadounidense), y la totalidad de su valor se añadirá al contenido nacional añadido en el Canadá para cumplir la norma del 50% de contenido nacional en relación con la totalidad del automóvil. Esa norma se denomina "norma de incremento del contenido nacional". Por el contrario, cuando el subcomponente no logra obtener la condición de subcomponente de origen, el valor total del componente se contabilizará como extranjero ("norma de reducción del contenido nacional").

En el caso Honda, Honda del Canadá y las Aduanas del Canadá consideraron durante un determinado período que los motores fabricados en los Estados Unidos eran originarios de ese país y podían ser importados

por el Canadá en régimen de franquicia arancelaria. Posteriormente, cuando los motores se montaban en el automóvil Honda Civic se contabilizaba la totalidad de su valor como contenido norteamericano a fin de cumplir la prescripción del mínimo del 50% de contenido nacional y poder realizar su reexportación a los Estados Unidos en régimen de franquicia arancelaria. Esta situación se mantuvo hasta 1992, fecha en que, a raíz de una investigación, las Aduanas estadounidenses determinaron que el Honda Civic fabricado en el Canadá y exportado a los Estados Unidos no cumplía la prescripción del 50% debido a que contenía demasiadas partes japonesas. Por ese motivo, se pidió a Honda que pagara una factura retroactiva de 17 millones de dólares de los EE. UU. por los aranceles del 2,5% ad valorem evadidos en el caso de los Honda Civic reexportados a los Estados Unidos. De modo más específico, las Aduanas estadounidenses determinaron que los motores fabricados en la planta de Ohio no podían ser considerados norteamericanos. Por ello, de conformidad con la norma de la reducción del contenido nacional, la totalidad de su valor no podía considerarse como contenido nacional al calcular el contenido nacional exigido del 50% respecto del Honda Civic. Como consecuencia de ello, la totalidad de los Honda Civic fabricados en el Canadá dejaron de ser considerados norteamericanos, ya que esos automóviles habían dejado de cumplir el requisito del 50% de contenido nacional, por lo que debían pagar derechos de aduana de igual modo que si hubieran sido exportados directamente desde el Japón.

En particular, se consideró que el motor no era de origen estadounidense sobre la base de la interpretación de las Aduanas estadounidenses en virtud de la cual no se permitía que determinados "costos de elaboración y costos indirectos" realizados en los Estados Unidos se contabilizaran como contenido nacional. La determinación de los costos autorizados y el método de contabilidad en virtud del cual esos costos se cuentan como contenido nacional han sido uno de los fallos tradicionales del criterio del porcentaje.

Esos detalles técnicos han dado origen a varias consideraciones de política. En primer lugar, en aquel momento, las autoridades estadounidenses mantenían con la CEE una polémica en la que afirmaban que los automóviles Honda Accord fabricados en Ohio eran de origen estadounidense y que, por consiguiente, no deberían ser considerados como automóviles japoneses en el contexto del contingente que las autoridades francesas habían establecido respecto a las importaciones de automóviles japoneses. En segundo lugar, la reputación de Honda y su imagen como empresa trasplantada a los Estados Unidos se vieron afectadas por las conclusiones a que habían llegado las aduanas estadounidenses, que acusaron a la casa matriz Honda del Japón de fijación abusiva de precios en lo que se refería a los proveedores de Honda Canadá (algunos de ellos eran en un 100% de propiedad japonesa) y de manipulación de los precios de transferencia. En tercer lugar, la cuestión fue objeto de un debate político a raíz del cual las autoridades estadounidenses comenzaron a examinar y evaluar todos los aspectos del valor de las operaciones de trasplante de empresas a los Estados Unidos y el modo en que esas operaciones constituían una ayuda o una competencia para los automóviles estadounidenses.

Por otra parte, algunos funcionarios canadienses consideraron que la decisión de las Aduanas estadounidenses era un medio de desviar inversiones japonesas del Canadá a los Estados Unidos. La esencia del problema, que fue objeto de un fuerte debate en el plano técnico, consistía, como admitió un alto funcionario estadounidense, en un defecto o (según otros) una laguna del texto relativo a las normas de origen en el Acuerdo de Libre Comercio, concretamente en la norma del incremento del contenido nacional. Un alto funcionario estadounidense admitió que si se llevaba esa norma a sus extremos era posible, dividiendo el automóvil en tantos submontajes como se pudiera, obtener un automóvil 100% estadounidense, según los cálculos teóricos, que tendría en la realidad menos del 50% de contenido nacional ⁴⁸. Muy probablemente, los redactores originarios de las disposiciones del TLCAN no podían imaginar, o quizá subvaloraron, las prácticas de las empresas multinacionales y las posibilidades que ofrecía la mundialización de la producción, que finalmente han permitido saltar por encima del concepto tradicional de origen y del método clásico de determinación del origen. Hace sólo unos años se hubiera podido considerar que algunos de los problemas técnicos de determinación del origen que ha planteado el caso Honda sólo podrían existir en la imaginación de algunos funcionarios de aduanas. Sin embargo, la realidad determinada por el progreso tecnológico y la interdependencia económica los han transformado en reales. Como dijo un ejecutivo, "hemos entrado en una época no sólo de empresas multinacionales sino de productos multinacionales". Ni que decir tiene que las normas del incremento del contenido nacional y de la reducción del contenido nacional no lograron sobrevivir mediante su incorporación al TLCAN. La prescripción relativa al contenido nacional de los automóviles se estableció, después de largas negociaciones, en un porcentaje del 62,5%, que debía alcanzarse gradualmente.

63. En definitiva, la utilización de unas normas de origen restrictivas puede ser un instrumento implícito para ampliar a los países asociados la protección arancelaria (u otros instrumentos de protección) de los productos intermedios nacionales.

64. Por consiguiente, se puede llegar a la conclusión de que las normas de origen en un acuerdo de libre comercio (ALC) pueden limitar enormemente las ventajas económicas previstas de la integración regional o pueden provocar distorsiones favorables al socio que haya sido capaz de negociar normas de origen que estén acordes con la capacidad de sus sectores económicos nacionales. Sin embargo, en la práctica esas conclusiones se ven limitadas por dos factores como mínimo: por una parte, la dificultad intrínseca de evaluar los efectos económicos de un ALC, junto con la repercusión de las diferentes series de normas de origen; y por otra parte, el alcance de las presiones ejercidas por los grupos de presión durante la negociación de las normas de origen a que se ha hecho referencia anteriormente.

2.3. Acumulación

65. Por lo general, las normas de origen en el contexto de las preferencias contractuales autónomas o unilaterales deben cumplirse dentro del territorio aduanero de un único país beneficiario. Sin embargo, algunos países que otorgan preferencias han considerado que esa prescripción por sí sola no es suficiente en la realidad actual de los países en desarrollo, especialmente habida cuenta de las iniciativas sobre comercio regional que éstos están adoptando. En primer lugar, las prescripciones aisladas y estrictas de cumplimiento de las normas de origen pueden exigir una "verticalización" excesiva de la producción que no existe en los países en desarrollo. En segundo lugar, una prescripción excesiva en materia de operaciones en fases múltiples u operaciones de valor añadido anularía los efectos de creación de comercio que se espera que se hagan sentir en una zona de comercio regional.

66. Se utilizan tres clases de acumulación, desde el punto de vista de los aspectos cualitativos, en las preferencias contractuales autónomas o unilaterales:

- i) acumulación completa;
- ii) acumulación diagonal o parcial;
- iii) acumulación bilateral o contenido de país otorgante.

67. Por lo que se refiere a los aspectos cuantitativos, el concepto de acumulación está vinculado con la extensión geográfica de la acumulación, por ejemplo, todos los países beneficiarios del esquema del SGP de Nueva Zelandia, o únicamente los países de África, el Caribe y el Pacífico y algunos otros países en el contexto del Convenio de Lomé.

68. Las diferencias más delicadas y complejas respecto de la acumulación se derivan de la distinción entre acumulación completa y parcial. Esa distinción, además de en el contexto de las preferencias unilaterales, se aplica a las normas de origen preferenciales contractuales y tiene efectos económicos decisivos en el funcionamiento y utilización de las preferencias comerciales.

69. De modo general, la acumulación de origen completa permite más operaciones aisladas con trabajo dividido entre los países beneficiarios, ya que, a fin de cumplir los criterios de origen, la distribución de la fabricación puede realizarse según las exigencias comerciales de los miembros del grupo regional, es decir la transformación o la elaboración pueden comenzar en A, continuar en B y acabar en B según un análisis de costos y beneficios. Esta perspectiva parece congruente con la mundialización e interdependencia de la producción, mientras que los países desarrollados pueden verse atraídos a realizar los procesos de producción de baja tecnología y gran intensidad de mano de obra en los países con bajos costos. La acumulación parcial no favorece particularmente ese enfoque ya que exige un mayor valor añadido o procesos de fabricación más complicados. Por otra parte, desde el punto de vista de los países que otorgan preferencias, la

acumulación parcial puede atraer más inversiones de gran intensidad de capital acompañadas por mejores conocimientos técnicos y mayor especialización de la mano de obra.

70. Una consideración económica más profunda del efecto de la acumulación completa o parcial pone de manifiesto que la acumulación completa permite la utilización masiva de mano de obra de bajo costo y escasa especialización, lo que algunos pueden considerar que es un factor potencialmente negativo ya que esos trabajadores a menudo reciben salarios inferiores a los salarios medios y ahorran menos que los trabajadores medios. Sin embargo, la realidad demuestra, a pesar del argumento de los países que otorgan preferencias que sugiere un objetivo a largo plazo de política industrial mediante la adopción de normas de origen restrictivas, que las industrias más ligeras de gran intensidad de mano de obra tienden a competir más eficazmente con las industrias análogas en los países desarrollados. Por consiguiente, queda reforzado el argumento a favor de la acumulación completa.

71. Al evaluar los efectos de los diferentes sistemas de acumulación, se debe hacer una distinción fundamental entre los sistemas acumulativos en las preferencias comerciales unilaterales y en las contractuales. En el primer caso, sea cual sea la forma de acumulación otorgada, está dirigida en principio a facilitar el cumplimiento de las normas de origen ampliando la cobertura geográfica. En el segundo caso, la acumulación puede dar como resultado el fortalecimiento de una posible inhibición del uso de materiales de terceros países ajenos a las partes contratantes, como se explica a continuación.

72. Mediante sus diferentes series de normas de origen, la CE, como los otros socios comerciales principales, ha utilizado tradicionalmente una variedad de opciones en las normas de origen acumulativas. A veces las ha graduado conforme a sus objetivos de política comercial. En el cuadro que figura a continuación se proporcionan ejemplos de la diversificación existente de sistemas de origen acumulativo.

País	Acumulación	Contenido del país otorgante
UNIÓN EUROPEA		
SGP	Acumulación regional parcial	Sí
Acuerdo europeo	Acumulación diagonal	Sí (diagonal)
Convenio de Lomé	Acumulación completa	Sí (completo)
Antiguo acuerdo mediterráneo de cooperación	Diagonal (acumulación completa entre Argelia, Túnez y Marruecos)	Sí (parcial)
Nuevo acuerdo euromediterráneo	Igual que la anterior	Igual que el anterior

País	Acumulación	Contenido del país otorgante
ESTADOS UNIDOS		
SGP	Acumulación regional completa	No
Iniciativa de la Cuenca del Caribe	Acumulación regional completa	Sí (limitado)
TLCAN	Acumulación diagonal	No se aplica
JAPÓN		
SGP	Acumulación regional	Sí (limitado)
CANADÁ		
SGP	Completa, entre todos los beneficiarios	Sí (completo)

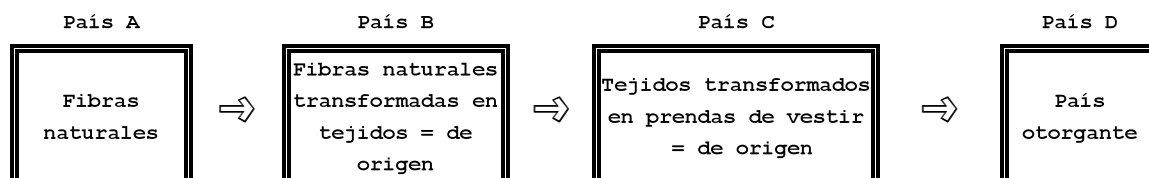
73. Como puede deducirse del cuadro anterior, de igual modo que otros países que otorgan preferencias, la UE otorga la acumulación regional a determinados grupos regionales, como la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), el Grupo Andino y el Mercado Común Centroamericano (MCCA). En virtud de la acumulación regional, los productos o insumos originarios de otros países que sean miembros de la asociación regional se consideran como insumos nacionales y no como insumos extranjeros. Sin embargo, hay una diferencia entre la acumulación regional otorgada por la UE y la otorgada por el Japón y los Estados Unidos. De hecho, en virtud de sus sistemas de acumulación regional, el Japón y los Estados Unidos consideran a todos los países de la ASEAN como un único territorio aduanero (excepto que los Estados Unidos han graduado a Singapur y Brunei de su SGP). Por consiguiente, todas las operaciones de elaboración o fabricación efectuadas en un país de la ASEAN, independientemente de que adquieran origen o no, serán consideradas como contenido nacional. En virtud del sistema de acumulación regional "parcial" de la UE, únicamente los componentes que adquieren origen en un Estado miembro de la asociación regional serán contabilizados como contenido nacional. Por consiguiente, únicamente los productos que tienen origen en otros países de la asociación, con arreglo a las normas de origen del SGP de la UE, pueden contabilizarse como contenido nacional cuando se utilizan para otros procesos de manufactura o se incorporan al producto acabado manufacturado en el Estado miembro final.

Recuadro 7

NORMAS DE ORIGEN DEL SGP ⁴⁹

1. Acumulación parcial con arreglo a las normas del SGP

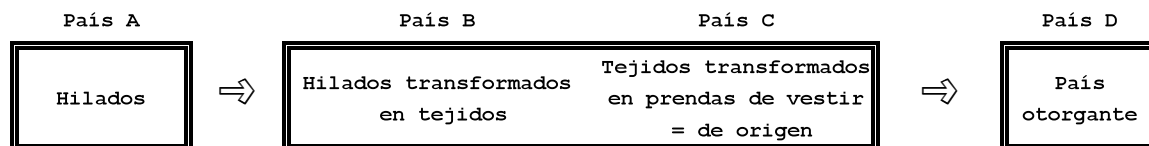
Las normas de origen de la CE exigen que el proceso de fabricación de las prendas de vestir que no sean de punto (SA 62) se inicie, en los casos en que se utilicen insumos importados, con hilados importados. Sin embargo, con la acumulación regional diagonal, el país C receptor de preferencias puede utilizar tejidos importados del país B -un miembro del mismo grupo regional- y el producto acabado, una chaqueta por ejemplo, será considerado como producto de origen. Esto se debe a que el tejido importado se contabiliza en virtud de las normas de acumulación como un insumo nacional y no como un insumo importado. Sin embargo, esto sucede únicamente cuando el tejido fabricado en el país B ya es de origen, es decir, ha sido obtenido totalmente (fabricado con fibras de algodón nacional) o ha sido fabricado con fibras naturales sin hilar importadas ⁵⁰, de conformidad con las prescripciones de la CE. Esta cadena de producción puede representarse gráficamente del modo siguiente ⁵¹:



Por consiguiente, si los tejidos se producen en el país D utilizando fibras naturales importadas, y si la prenda de vestir se fabrica en el país C, la prenda final se considerará como de origen.

2. Acumulación completa - Normas aplicadas a los Estados ACP

Como en el caso de las normas de origen del SGP, las normas de origen de la CE en el caso del Grupo de Estados ACP prescriben que el proceso de fabricación se comience, cuando se utilizan insumos importados, con hilados importados. Como en virtud de las normas de la CE los Estados ACP se consideran como un territorio aduanero único a los efectos de las normas de origen, es suficiente que esa prescripción se cumpla dentro de ese territorio. Por consiguiente, los materiales intermedios importados de otro país miembro del Grupo ACP no tienen necesariamente que ser de origen. En el caso de la acumulación completa, la cadena de producción es la siguiente ⁵²:



Aparte de otras consideraciones, el ejemplo anterior muestra que un sistema de acumulación completa puede saltarse un paso en el proceso de fabricación. De hecho, según el sistema de acumulación parcial, a fin de cumplir las mismas normas de origen, los países receptores están obligados a importar materiales en una fase de fabricación anterior (fibras de algodón) o realizar las operaciones de elaboración específicas partiendo de tejidos, en lugar de hilados como sucede en el caso de la acumulación completa. Por esa razón, en el marco del SGP se hace necesario, en principio, establecer fábricas de hilados dentro del grupo regional.

2.4. Normas de origen contractuales y sistemas acumulativos

74. Por lo general, los sistemas de origen acumulativos utilizados en el contexto de las zonas de libre comercio pueden reforzar o exacerbar los efectos sobre el comercio indicados en las secciones anteriores relativas a los sistemas acumulativos en preferencias unilaterales y la suerte de los componentes intermedios, como en el caso Honda. En ese último caso, el sistema de acumulación parcial utilizado en el ALC entre el Canadá y los Estados Unidos fue obviamente uno de los factores que contribuyeron a la dificultad de los aspectos técnicos planteados.

75. La principal diferencia entre la acumulación parcial y completa en las preferencias comerciales unilaterales también existe en el caso de las preferencias comerciales contractuales. Sin embargo, el avance progresivo y generalizado de los planes de integración económica regional, como los llevados a cabo gradualmente por socios comerciales principales como los Estados Unidos y la CE con el resto del mundo, hacen entrar en juego factores adicionales que arrojan nueva luz sobre la cuestión de la acumulación en los ALC, además de sobre las cuestiones tradicionales mencionadas anteriormente. Como ilustración, es suficiente tener en cuenta el desarrollo gradual del acuerdo de libre comercio de las Américas y de los ALC entre la CE y los países de Europa central y oriental, así como la nueva política euromediterránea de la CE, para poder comprender mejor la magnitud de esos nuevos acontecimientos ⁵³.

76. Como ya se han examinado anteriormente algunas de las repercusiones de las normas de origen en América del Norte, el análisis realizado a continuación se centra en un examen de las repercusiones de las normas de origen paneuropeas recientemente establecidas. Por lo que se refiere a los países de Europa central y oriental, después de la entrada en vigor del acuerdo europeo con el grupo de países de Visegrado, la CE ha concertado acuerdos análogos con los Estados bálticos, Bulgaria, Eslovenia y Rumania. Basándose en la Declaración de Barcelona y en la adopción de una nueva política euromediterránea, la CE se ha impuesto la meta de establecer para el año 2010 una zona euromediterránea de libre comercio. Un primer paso hacia ese objetivo es la concertación progresiva de una serie de acuerdos euromediterráneos de asociación entre la CE y cada uno de los países mediterráneos. Ya se han concertado ALC con Túnez, Marruecos e Israel, mientras que prosiguen las negociaciones con los otros países mediterráneos, a saber Argelia, Egipto, el Líbano y la República Árabe Siria.

77. Obviamente todos estos acuerdos, que están encaminados, entre otras cosas, a establecer progresivamente ALC, contienen amplios protocolos sobre las normas de origen que deben consolidarse con la serie anterior de normas de origen adoptada por la CE en el marco de las preferencias unilaterales y con las normas que figuran en los anteriores ALC negociados con los restantes países de la Asociación Europea de Libre Intercambio (AELI). Estos últimos acuerdos fueron reemplazados por el Espacio Económico Europeo (EEE) que también cuenta con un protocolo sobre normas de origen. Como la mayor parte de los sistemas de normas de origen contenidos en esa serie de acuerdos de libre comercio y de preferencias unilaterales son análogos pero contienen diferencias importantes, la CE declaró recientemente que la armonización progresiva de esas normas era una de las prioridades que tenía en esa esfera. Esto se comprende perfectamente cuando se tienen presentes los trámites administrativos y el papeleo que determina la aplicación de las normas de

origen cuando se lleva a cabo un número elevado de transacciones en el marco de un ALC. Basta recordar que en un antiguo estudio de la AELI ⁵⁴ se afirma que el costo de cumplir los trámites derivados de las normas de origen en las relaciones entre los países de la CE y los de la AELI era motivo suficiente para que muchos productores dejaran de acogerse a ese sistema y pagaran los aranceles normales NMF, excepto en los casos en que el margen preferencial era considerable.

78. La política de armonización de la CE recientemente iniciada se basa en la adopción de medidas progresivas de armonización que comienzan con la aplicación de la acumulación completa de origen en el marco del EEE considerado como una entidad única y con la ampliación de la acumulación diagonal a todos los países de Europa central y oriental. Una tercera fase consistirá en una ampliación de la acumulación diagonal entre los países de Europa central y oriental y los países del Mediterráneo. Durante la primera fase, también se permitirá la acumulación diagonal entre los países mediterráneos que ya son partes en un acuerdo euromediterráneo de asociación. Indudablemente, la adopción progresiva de una serie de normas de origen preferenciales armonizadas a escala paneuropea contribuirá a simplificar las normas de origen en el conglomerado actual de prescripciones de origen y estimulará una repartición de la producción entre los socios comerciales participantes. Además, se prevé que las empresas logren importantes economías gracias a la facilitación de los trámites administrativos a que podrían dar lugar las iniciativas de armonización y simplificación. Sin embargo, las ventajas adicionales que podrían derivarse de esas iniciativas, inclusive el efecto previsto de internacionalización regional de la producción, también dependerán de las relaciones comerciales y de las normas de origen establecidas por los países participantes no miembros de la CE.

79. Ese último aspecto es probable que sea un factor decisivo para los inversores y las empresas transnacionales cuando examinen, junto con todas las demás variables, dónde y cuándo distribuir más ventajosamente las fábricas de premontajes y de componentes u otras operaciones de fabricación ⁵⁵.

80. A menos que los países no miembros de la CE emprendan un proceso de liberalización de su comercio recíproco, la CE podría encontrarse en el centro de una red de ALC bilaterales. En una situación de esa índole, la CE podría convertirse en el centro de una rueda de atracción para los inversores, que podrían ubicar sus fábricas en la CE beneficiándose del acceso preferencial a todos los países no miembros de la CE y a sus mercados. A menos que los países no miembros de la CE negocien ALC entre sí, cada uno de ellos podría quedar relegado a una función de radio de esa rueda, ya que las operaciones inversas no serían posibles y las fábricas ubicadas en países no miembros de la CE sólo podrían disponer, además del mercado de la CE, del mercado nacional comparativamente limitado de ese "radio". La iniciativa de liberalizar el comercio regional ya ha sido emprendida por los países miembros del Acuerdo de Libre Comercio de Europa Central, y la CE la considera como la segunda base para el establecimiento de la zona euromediterránea de libre comercio ⁵⁶.

81. Si los terceros países miembros de ALC emprenden una liberalización del comercio, las normas de origen adoptadas por esos países no miembros de la CE podrían ser, al menos inicialmente, más liberales que las adoptadas por los miembros de la CE. Es necesario utilizar un ejemplo práctico para ilustrar esa afirmación. Tomemos tres posibles países -A y B, que no son miembros de la CE, y C, que sí es miembro de la CE- para establecer la siguiente hipótesis:

- i) En ausencia de iniciativas de liberalización del comercio entre A y B, la acumulación diagonal entre esos dos países se verá frustrada por la protección arancelaria aplicada en sus relaciones comerciales (esto además del argumento de la rueda con centro y radios utilizado anteriormente). Ello es particularmente cierto cuando uno considera que muchos de los países no miembros de la CE que son partes en un ALC todavía mantienen aranceles elevados incluso después de la Ronda Uruguay. Por consiguiente, la especialización de la producción y la optimización de los recursos entre A y B con el fin de aumentar sus exportaciones a la CE serán limitadas o nulas ya que su objetivo principal seguirá siendo el mercado de la CE en el que ambos siguen compitiendo como anteriormente. Finalmente, esa situación se ve exacerbada cuando se aplican aranceles más elevados a los productos intermedios en A y B que en la CE. Los aranceles y los tipos de protección efectivamente aplicados pueden diferir entre la CE y esos países, lo que da lugar a una transferencia de protección arancelaria como la que se ha examinado anteriormente en el caso del TLCAN. A fin de destacar el posible efecto de esa situación, conviene mencionar que en la nueva serie de disposiciones que se adoptarán en relación con las normas de origen paneuropeas se prohibirá toda cláusula de reintegro de derechos de aduana.
- ii) Si A y C negocian un ALC que contiene normas de origen más restrictivas que las que se aplican entre A, B y la CE, el efecto de esas normas de origen puede neutralizar los efectos comerciales previstos del libre intercambio entre A y B y la aplicación de la acumulación diagonal contenida en sus ALC en virtud de las normas de origen paneuropeas. De hecho, en esas circunstancias es probable que A y B sigan compitiendo en el mercado de la CE de igual modo que lo harían si no existieran sus ALC, y ambos harán todo lo posible para cumplir las prescripciones en materia de normas de origen contenidas en sus ALC con la CE. Además, como su comercio y el tamaño del mercado de la CE son por lo general mucho mayores que el comercio y el tamaño del mercado de sus vecinos, A y B tienen pocos incentivos, o ninguno, para realizar inversiones conjuntas a fin de cumplir sus normas de origen bilaterales, que son más restrictivas que las aplicadas en su comercio con la CE. En último término, la desviación de esfuerzos tendrá como objetivo el mercado de la CE.
- iii) Por consiguiente, sólo en el caso de que las normas de origen entre A y B sean más liberales que las aplicadas entre ellos y la CE tendrán los productores un incentivo para comerciar recíprocamente y para redistribuir las actividades de manufactura entre sí a fin de utilizar más a fondo las preferencias comerciales recíprocas y sus

posibilidades de exportaciones a la CE. Conviene hacer otras dos advertencias sobre la adopción de ese tipo de criterio que se plantean en relación con otras variables que deben ser tenidas en cuenta:

- i) incluso en el último caso, cuanto más grandes sean las diferencias arancelarias entre A y B más se verá influida la elección de los lugares de producción;
- ii) las ventajas de establecer normas de origen más liberales entre A y B pueden favorecer indirectamente las exportaciones de productos intermedios de la CE a A para ser elaborados ulteriormente conforme a las normas de origen liberales y reexportados a B. Esta posibilidad, que quizás sea remota, también debe ser tenida en cuenta en determinadas circunstancias.

CONCLUSIONES

82. En el plano multilateral, la mundialización tiene dos poderosos aliados en los principios de trato NMF y de trato nacional. Como se mencionó anteriormente, en un mundo en que reine el trato NMF, las normas de origen perderán casi toda su importancia. Sin embargo, habida cuenta del vínculo innegable entre la mundialización y los instrumentos tradicionales de la política comercial, como derechos antidumping, contingentes arancelarios, ALC y preferencias comerciales, las normas de origen seguirán desempeñando un papel importante en el comercio internacional.

83. Después de años de carencia de disciplinas multilaterales sobre las normas de origen, el Acuerdo sobre Normas de Origen de la Ronda Uruguay ha permitido recuperar en parte el tiempo perdido. Sin embargo, ese acuerdo abarca únicamente las normas de origen no preferenciales relativas al comercio de mercancías. Hay amplios sectores, como las normas de origen en acuerdos preferenciales autónomos o contractuales, que, por lo que se refiere al sistema multilateral, siguen regulados por normas sin fuerza vinculante y no están sometidos a disciplinas comunes. La desviación del comercio provocada por normas de origen estrictas en los ALC se está haciendo cada vez más importante al ampliarse gradualmente los acuerdos de integración regional en el marco vertical "Norte-Sur" y en el horizontal "Sur-Sur". En la primera categoría de ALC, las normas de origen reflejan en su mayor parte los intereses industriales de economías más fuertes, a menos que hayan quedado diluidas por acuerdos acumulativos acompañados de una liberalización multilateral o regional de las economías más débiles. Sin embargo, los países en desarrollo que son parte en esa generación de ALC tienen dificultades para asimilar la complejidad técnica y jurídica de las normas. En algunos casos, determinados países en desarrollo han mostrado más resistencia a liberalizar su comercio en el marco regional Sur que con sus socios del Norte. Independientemente de cuáles sean las motivaciones de política globales, esa actitud alienta los efectos de desviación del comercio de las normas de origen concebidas para las economías más y fuertes y genera una situación de centro y radios como la comentada anteriormente.

84. Además de esas situaciones tradicionales en que las normas de origen estimulan o limitan la oferta de insumos y premontajes, hay otras cuestiones que pueden hacerse más importantes. Como demuestra la estrategia industrial de las mayores empresas, hay una tendencia mediante fusiones y adquisiciones a la gestión del valor intelectual de una empresa por medio de marcas de fábrica que están directamente relacionadas con las marcas de origen. Las empresas multinacionales se ven atraídas por los activos de las empresas nacionales con una marca de fábrica y una clientela establecidas que pueden estar atravesando dificultades financieras debido a su mercado restringido y a su insuficiente internacionalización. Mediante la adquisición de la marca establecida, las empresas multinacionales, utilizando la mayor capacidad de que disponen, pueden redistribuir las cadenas de producción y de obtención de insumos de esas antiguas y prestigiosas empresas nacionales, a la vez que conservan la marca de fábrica.

85. A ese respecto podrían tener un papel decisivo las marcas de origen, que en el Acuerdo sobre Normas de Origen de la Ronda Uruguay se vinculan con el origen a los efectos de aduanas. Sin embargo, a pesar del establecimiento de criterios sobre el origen a los efectos de aduanas, cada vez será más difícil determinar qué país y qué nacionales obtendrán los beneficios económicos sustanciales de la producción de una mercancía concreta.

86. La conexión establecida en el Acuerdo entre el origen y las estadísticas de comercio puede ser otro factor revelador en lo que atañe a las cadenas de producción de la economía mundial actual. Hoy día, las estadísticas de comercio internacional se consideran por lo general poco fiables en lo que atañe al origen. Si la conexión establecida pudiera utilizarse de modo efectivo, podría producirse una reestructuración mundial de las estadísticas comerciales que se elaboran en la actualidad, con las consiguientes repercusiones en la gestión del sistema comercial internacional.

87. La cobertura de las normas de origen también se ha ampliado para que abarque las compras del sector público. En ese ámbito, las normas de origen podrían desempeñar su antigua función de prescripciones en materia de contenido nacional mínimo.

88. Aunque no esté concebido desde el punto de vista de las "normas de origen", el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios contiene elementos que podrían determinar el origen de los servicios o, más exactamente, el origen de los proveedores de servicios. Esto todavía no se ha puesto a prueba en negociaciones o en diferencias comerciales.

Notas

- 1/ Véase la Ley financiera del Reino Unido de 1919.
- 2/ Véase la Ley arancelaria de 1890, art. 1244, párr. 6.26 Stat. 567.613 (1891).
- 3/ Véase el documento EPCT/1974, págs. 3 y 4.
- 4/ Véase, por ejemplo, el informe de 1951 sobre "Customs Treatment of Samples and Advertising Material, Documentary Requirements for the Importation of Goods, and Consular Formalities: Resolutions of the International Chamber of Commerce" (GATT/CP.6/36, aprobado el 24 de octubre de 1951, II/210) y el informe de 1952 sobre "Documentary Requirements for Imports, Consular Formalities, Valuation for Customs Purposes, Nationality of Imported Goods and Formalities connected with Quantitative Restrictions" (G/28, aprobado el 7 de noviembre de 1952, 15/100).
- 5/ Esta consideración, sin embargo, no acaba de explicar por qué no se consideró necesaria una determinación de origen en el marco del artículo VI del GATT sobre los derechos antidumping, aunque en el párrafo 1 b) ii) se hace referencia explícita al costo de producción en el país de origen.
- 6/ Para un breve resumen de la labor y las deliberaciones del Grupo de Trabajo de la UNCTAD sobre Normas de Origen desde 1967 a 1995, véase "Recopilación de la labor y de los análisis realizados por los Grupos de Trabajo y comités de período de sesiones de la UNCTAD sobre las normas de origen del SGP", parte I (UNCTAD/ITD/GSP/34, de 21 de febrero de 1996). Véase también S. Inama, "A Comparative analysis of the generalized system of preferential and non-preferential rules of origin in the light of the Uruguay Round Agreement: It is a possible avenue for harmonization or further differentiation", Journal of World Trade, vol. 29, N° 1, febrero de 1995.
- 7/ Convención Internacional sobre la Simplificación y Armonización de los Procedimientos Aduaneros, adoptada en 1974 por el Consejo de Cooperación Aduanera en sus períodos de sesiones 41° y 42°, celebrados en Kyoto. Esencialmente, el Anexo D I no preveía unas normas de origen de uso inmediato. Si bien el criterio sobre productos "íntegramente proporcionados en un país" era suficientemente preciso, el "criterio de la transformación sustancial cuando dos o más países han intervenido en la producción" tan sólo se precisaba mediante la indicación de tres maneras distintas en que podía interpretarse la transformación sustancial: cambio de partida arancelaria, norma del porcentaje ad valorem y operaciones concretas de fabricación o elaboración. Véase H. Asakura, "The Harmonized System and rules of origin", Journal of World Trade, vol. 27, N° 4, agosto de 1993.
- 8/ Para la legislación de los Estados Unidos, véase la Pub. L. N° 100-418, § 1321, 102 Stat. 1192, por la que se añade el § 781 a la Ley arancelaria de 1930, en su forma enmendada, 19, USCA § 1677j. Para un análisis de las medidas contra la elusión adoptadas por los Estados Unidos, véase N. Komuro, "US anti-circumvention measures and GATT rules", Journal of World Trade, vol 28, N° 3, junio de 1994. Para la legislación de la CE

contra la elusión, véase, en su forma aprobada originalmente, el Reglamento 1761/81 del Consejo de 22 de junio de 1987, D. O. 2167 [1987]. Para un examen detallado de las medidas antidumping de la CE y de las nuevas medidas contra la elusión, véase E. Vermulst y P. Waer, EC Anti-Dumping Law and Practice, Sweet and Maxwell, 1996.

9/ Véase el documento del GATT L/6657, de 22 de marzo de 1990, "CEE-reglamento relativo a la importación de piezas y componentes".

10/ Véanse los artículos 13 1) y 2) del reglamento 284/96 del Consejo, de 22 de diciembre de 1995, relativo a la protección contra las importaciones que son objeto de dumping por parte de países no miembros de la Comunidad Europea [1996 DO L.56/1]. Para una primera evaluación de la compatibilidad de esta disposición contra la elusión con la OMC, véase Vermulst y Waer, op. cit. y Holmes, "Anti-circumvention under the European Union's new anti-dumping rules", Journal of World Trade, vol.93, N° 3, junio de 1995.

11/ En el artículo 9.2 del Acuerdo de la OMC sobre medidas antidumping no se indica claramente este requisito. En un procedimiento antidumping relativo a televisores en color de pequeña pantalla procedentes de la República de Corea, la Comisión de la CE optó por el país de producción en vez de por el país de origen. Véase DO L.324/1[1990] (provisional); DO L.107/56[1990] (definitivo). Un ejemplo tomado de este caso figura en Vermulst y Waer, op. cit.

12/ Véase el artículo 4 del Acuerdo de la OMC sobre medidas antidumping, relativo a la definición de rama de producción nacional.

13/ En los casos de las fotocopiadoras, motores fuera de borda, magnetoscopios, televisores en color de pequeña pantalla, DRAM y EPROM, la Comisión de la CE tuvo que examinar la posición de determinados productores de la Comunidad y la posición de bases manufactureras en la CE que eran propiedad o tenían relaciones con productores que estaban siendo investigados por un dumping nocivo. En particular, durante la investigación del asunto de las fotocopiadoras, la Comisión tuvo que examinar la posición de Rank Xerox, que era uno de los reclamantes. La determinación de origen efectuada por la Comisión reveló que por lo menos en una fábrica la mayoría de las piezas de las fotocopiadoras provenían del Japón y en menor medida de la Comunidad. Sin embargo, y teniendo en cuenta factores no relacionados con la determinación de origen, tales como el hecho de ser "fabricantes de larga data en la Comunidad", etc., la Comisión aceptó a Rank Xerox como productor nacional. Para un análisis más a fondo véase P. Waer Rules of Origin in International Trade, en E. Vermulst, P. Waer y J. Bourgeois (eds.), Ann Arbor University of Michigan Press, 1994. Para las investigaciones concretas véase Outboard motors from Japan [1983] DO L.152/18 (provisional); Plain paper photocopiers from Japan [1987] DO L.54/12 (definitivo); Video cassette recorders from Japan and Korea [1988] DO L.240/5 (provisional); Small screen color televisions from Korea [1990] DO L.107/56 (definitivo); Dynamic random access memories from Japan [1990] DO L.193/1 (definitivo); Erasable programmable read-only memories from Japan [1991] DO L.65/1 (definitivo). En el contexto de los Estados Unidos, véase por ejemplo, Brother Industries v. U.S., N° 91-11-00794 (slip. op. 92-152) [1992], en que el Tribunal de

Comercio Internacional de los Estados Unidos revocó una decisión del Departamento de Comercio de que Brother no tenía derecho a presentar una reclamación antidumping. Sobre este último caso, véase Palmeter en Vermulst, Waer y Bourgeois, op. cit.

14/ Esta última forma de elusión no se examina aquí ya que no guarda relación con las normas de origen sino más bien con las normas de interpretación del Sistema Armonizado. Véanse, por ejemplo, las observaciones sobre el caso Eisbein (Caso C.35/93, Dr. Eisbein GMBH c. Hauptzollamt Stuttgart [1994], Informe del Tribunal de Justicia Europeo, 1-2655) en Vermulst y Waer, op. cit., en que Eisbein, una fábrica alemana que importaba máquinas de escribir desmontadas, argumentó que los componentes debían clasificarse como "piezas" y no ser gravados con los derechos antidumping impuestos a las máquinas de escribir acabadas.

15/ Véase Palmeter "Rules of origin in the United States" en Vermulst, Waer y Bourgeois, op. cit., pág. 74, y la decisión siguiente en que el Servicio de Aduanas llegó a la conclusión de que el montaje y el ensayo determinaban el origen de un semiconductor: C.S.D. 80-227, 14 Cust. b & Dec. 1133 (1980). En el caso siguiente, el Departamento de Comercio decidió que, a los efectos antidumping, el montaje y el ensayo no determinaban el origen del producto: Erasable Programmable Read Only Memories (EPROMs) from Japan; Final determination of sales at less than fair value, 51, Fed. Reg. 39680, 39692 (1986). Véase también D. Palmeter, "Rules of origin or rules of restrictions: A commentary on a new form of protectionism", Fordham International Law Journal, vol. 11, N° 1, 1987.

16/ Véase E. Vermulst y P. Waer, "European Community rules of origin as commercial policy instruments?", Journal of World Trade, 1990.

17/ Véase el reglamento 3672/90 de la Comisión (CEE), de 18 de diciembre de 1990, relativo a la determinación del origen de los cojinetes de bolas, de rodillos o de rodillos en aguja, DO L.356 [1990].

18/ Véase, por ejemplo, el reglamento 2971/89 de la Comisión, de 11 de julio de 1989, relativo a la determinación del origen de las máquinas fotocopadoras [1989], DO L.196/24.

19/ Véase el reglamento 288/89 de la Comisión (CEE), de 3 de febrero de 1989, relativo a la determinación del origen de los circuitos integrados, DO L.33 [1989].

20/ Un análisis detallado de los distintos problemas que plantean esos casos figura en Vermulst y Waer (en la nota 16 supra).

21/ Máquinas de escribir electrónicas de Taiwán [1986] DO L.140/52.

22/ Véase el caso 26/88, Brother International GMBH v. Hauptzollamt Giessen, Informe del Tribunal de Justicia Europeo [1989].

23/ Véase la nota 15.

24/ Véase la nota 15.

25/ Véase la nota 15.

26/ Con respecto al enfoque de los Estados Unidos que dio lugar al Acuerdo sobre Normas de Origen, véase D. Palmeter, "The US rules of origin proposal to GATT: Monotheism or polytheism", Journal of World Trade, N° 2, 1990.

27/ En su artículo 1 (párrs. 1 y 2), el Acuerdo sobre Normas de Origen de la Ronda Uruguay define de la manera siguiente el ámbito de aplicación de las normas de origen no preferenciales: "1. A los efectos de las Partes I a IV del presente Acuerdo, se entenderá por normas de origen las leyes, reglamentos y decisiones administrativas de aplicación general aplicados por un miembro para determinar el país de origen de los productos siempre que tales normas de origen no estén relacionadas con regímenes de comercio contractuales o autónomos conducentes al otorgamiento de preferencias arancelarias que sobrepasen la aplicación del párrafo 1 del artículo I del GATT de 1994"; "2. Las normas de origen a que se refiere el párrafo 1 comprenderán todas las normas de origen utilizadas en instrumentos de política comercial no preferenciales, tales como en la aplicación: del trato de nación más favorecida en virtud de los artículos I, II, III, XI y XIII del GATT de 1994; de los derechos antidumping y de los derechos compensatorios establecidos al amparo del artículo VI del GATT de 1994; de las medidas de salvaguardia establecidas al amparo del artículo XIX del GATT de 1994; de las prescripciones en materia de marcas de origen previstas en el artículo IX del GATT de 1994; y de cualesquiera restricciones cuantitativas o contingentes arancelarios discriminatorios. Comprenderán también las normas de origen utilizadas para las compras del sector público y las estadísticas comerciales" (GATT, documento MTN/FA, 15 de abril de 1994, II-AIA-11).

28/ En su artículo 2, la Declaración Común acerca de las normas de origen preferenciales define las normas de origen preferenciales de la manera siguiente: "2. A los efectos de la presente Declaración Común, se entenderá por normas de origen preferenciales las leyes, reglamentos y decisiones administrativas de aplicación general aplicados por un miembro para determinar si a un producto le corresponde recibir el trato preferencial previsto en virtud de regímenes de comercio contractuales o autónomos conducentes al otorgamiento de preferencias arancelarias que sobrepasen la aplicación del párrafo 1 del artículo I del GATT de 1994 (GATT, documento MTN/FA, 15 de abril de 1994).

29/ Véase el apartado d) del párrafo 3 del Anexo II del Acuerdo, que contiene la Declaración Común acerca de las normas de origen preferenciales.

30/ Véase, entre otros documentos conexos, el informe de la primera reunión del Comité Técnico de Normas de Origen, documento 39-310 de 10 de febrero de 1995, y el documento de la OMC G/RO/W/3, de 7 de junio de 1995, "Definición del término "país": solicitud del Comité Técnico de Normas de Origen".

31/ Véase el informe de la OMC sobre la primera reunión del Comité de Normas de Origen, "Resultados de la primera fase del programa de trabajo de armonización de las normas de origen", documento G/RO/2, de 3 de noviembre de 1995.

32/ Para comparar las posiciones adoptadas por diferentes países en las negociaciones, véanse el documento de la OMC sobre el capítulo 64 del SA (calzado) y el documento de la OMC G/RO/W/13/Rev.3, de 12 de mayo de 1997, pág. 364, "Texto de negociación integrado para el programa de trabajo sobre la armonización".

33/ Un análisis de las marcas de origen en los Estados Unidos figura en Samter, en "National Juice Products Association v. United States: A narrower approach to substantial transformation determinations for country of origin marking", Journal of Law and Policy in International Business, 1986, pág. 671.

34/ Un ejemplo de un tipo de controversia relacionada con la determinación del país de origen en el marco de las reglamentaciones sobre la marca de origen es la decisión en el caso Koru North America c. Estados Unidos. En ese caso, unos barcos capturaban un tipo de pescado, el hoki, fuera de las aguas territoriales de Nueva Zelanda. Esos barcos habían sido fletados por empresas de Nueva Zelanda, pero enarbolaban los pabellones de Nueva Zelanda, la Unión Soviética y el Japón. El pescado era capturado, limpiado y congelado en los propios barcos en la zona económica exclusiva de Nueva Zelanda. A continuación las capturas se llevaban a tierra y se agrupaban para su envío a Nueva Zelanda, de ahí a la República de Corea y de ahí a los Estados Unidos. El importador declaraba que el país de origen de los filetes de hoki era Nueva Zelanda, mientras que el Servicio de Aduanas consideraba que el pescado tenía su origen en Nueva Zelanda, la Unión Soviética y el Japón. Sin embargo, el tribunal determinó que los filetes de hoki eran objeto de una transformación sustancial en la República de Corea, y por tanto eran productos de ese país. En el sector textil, según un informe publicado en el Financial Times del 10 de abril de 1997, se exigió a un importante detallista de los Estados Unidos el pago de millones de dólares de derechos de aduana que debía, presuntamente, por no haber etiquetado correctamente productos chinos.

35/ La legislación estadounidense sobre las normas de origen de los productos textiles ha sido objeto de cambios relativamente frecuentes. Con respecto a cambios anteriores, véase Palmeter, "Rules of origin in the United States" (citado en la nota 15 supra). Los cambios más recientes figuraban en la sección 334, normas de origen para los productos textiles y del vestido del Servicio de Aduanas del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, Federal Register, vol. 60, N° 171, septiembre de 1995.

36/ Véase DO C.351, de 22 de noviembre de 1996.

37/ Véase la decisión de la Comisión de 18 de febrero de 1997 sobre el inicio de consultas internacionales y procedimientos de solución de diferencias con respecto a los cambios de las normas de origen de los Estados Unidos para los productos textiles, que suponen que no se consideran

de origen comunitario ciertos productos elaborados en la Comunidad Europea, DO L.62 [1997], y el documento de la OMC G/TBT/D/13, de 3 de junio de 1997, "Estados Unidos - Medidas que afectan a los textiles y las prendas de vestir: solicitud de celebración de consultas presentada por la Comunidad Europea".

38/ Para un análisis más ilustrativo de la interacción del origen y los contingentes para los productos textiles, véase el documento CR/XXV/SLV/6, de 20 de mayo de 1997, de la Oficina Internacional de los Textiles y las Prendas de Vestir, presentado al Consejo de Representantes en su XXV reunión, celebrada en San Salvador del 10 al 13 de junio de 1997.

39/ R. Tempest, The Times (Londres), 22 de septiembre de 1996.

40/ Sobre esta cuestión, véase Ma Xinoye y Zheng Han-Da, "China and the United States: Rules of origin and trade discrepancies", Journal of World Trade, 1996.

41/ Véase UNCTAD, documento TD/B/C.5/WG(X)/2, pág. 6.

42/ Ibíd., pág. 22.

43/ Ibíd., pág. 5. Un país receptor de preferencias demostró, como ejemplo, que en el caso de los Estados Unidos, de un total de 788,9 millones de dólares de exportaciones mexicanas que podrían haberse beneficiado del SGP en 1983, y para las cuales en principio no existía limitación alguna aparte de la presentación de certificados de origen, el 58,7% (462,2 millones de dólares) correspondía a bienes cuyo margen de preferencia era inferior al 5%. En el caso de esos productos, el motivo principal de no utilizar la preferencia podría haber sido que el margen era demasiado pequeño en comparación con los requisitos administrativos más costosos necesarios para establecer el cumplimiento de las normas de origen. El restante 41,3% de las exportaciones, con un margen de preferencia superior al 5%, estaba integrado en gran medida por casos en que los productos no habían cumplido las normas de origen.

44/ Véase "Conclusiones convenidas del Grupo Intergubernamental de Expertos en Normas de Origen", documento de la UNCTAD TD/B/SCP/14, de 24 de agosto de 1995.

45/ Véase Jonathan Cooper, "NAFTA rules of origin and its effect on the North American automotive industry in the North-West", Journal of International Law and Business, vol. 14, N° 2, winter 1994. Véase también Joseph A. La Nasa III, "Rules of origin under the North American Free Trade Agreement: A substantial transformation into objectively transparent protectionism", Harvard International Law Journal, vol. 34, N° 2, 1993.

46/ Véase Richard H. Stringerg, "Antidote to regionalism: Responses to trade diversion effects of NAFTA", Stanford Journal of International Law, vol. 29, N° 2, 1993.

47/ Véase Frédéric P. Cantin y Andreas F. Lowenfeld, "Rules of origin: The Canada-US FTA and the Honda Case", American Journal of International Law, vol.87, N° 3, 1993. Véase Palmeter en la nota 15.

48/ Véase "Honda: Is it an American car?", Business Week, 18 de noviembre de 1991, pág. 39.

49/ Véase el Reglamento 12/97 de la Comisión, de 18 de diciembre de 1996, por el que se modifica el Reglamento 2454/93 en que se dictan disposiciones para la aplicación del Reglamento 2913/92 del Consejo en que se establece el Código de Aduanas Comunitario, DO L 9 [1997].

50/ A menos que el tejido acabado incorpore hilados de algodón. En ese caso, se permite la fabricación partiendo de hilados. Véase la nota 49.

51/ País A = tercer país.

País B = socio regional receptor de preferencias.

País C = país exportador receptor de preferencias.

País D = país otorgante.

52/ Véase la nota 51.

53/ Véase un esbozo y un examen de la política de la CE sobre las normas de origen preferenciales en la comunicación de la Comisión al Consejo relativa a la unificación de las normas de origen en el comercio preferencial entre la Comunidad, los países de Europa central y oriental y los países de la AELI, 30 de noviembre de 1994, SC(94) [1987] (definitivo). Véase también la Declaración de Barcelona sobre los países del Mediterráneo.

54/ Véase J. Herin, "Rules of origin and differences between tariff levels in EFTA and in the EC", Occasional Paper N° 13, secretaría de la AELI, 1986.

55/ Para un panorama general de las cuestiones de la acumulación y el origen, véase J. Nusbaumer, "Origin systems and trade of developing countries", Journal of World Trade, 1979.

56/ Véase B. Hoekman, "The World Trade Organization, the EU and the Arab World: Trade policy priorities and pitfalls", World Bank Policy Research Working Paper N° 1513, 1995.
