



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr.
GENERAL

TD/B/SCP/AC.1/2
8 de mayo de 1995

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
Comisión Especial de Preferencias
Grupo Intergubernamental de Expertos
en Normas de Origen
Ginebra, 19 de julio de 1995
Temas 3 y 4 del programa provisional

ARMONIZACION, SIMPLIFICACION Y MEJORA DE LAS NORMAS DE ORIGEN

Opciones y propuestas para la armonización, simplificación y mejora de las normas de origen

Estudio preparado por la secretaría de la UNCTAD

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1 - 7	2
I. CONCLUSIONES Y OPCIONES DE POLITICA GENERAL PARA LA ARMONIZACION, MEJORA Y SIMPLIFICACION DE LAS NORMAS DE ORIGEN	8 - 10	4
II. SITUACION ACTUAL DE LAS NORMAS DE ORIGEN	11 - 24	5
III. LAS NORMAS DE ORIGEN DEL SGP Y EL ACUERDO DE LA RONDA URUGUAY SOBRE NORMAS DE ORIGEN: POSIBLES PERSPECTIVAS	25 - 37	12
IV. SUGERENCIAS PARA LA ARMONIZACION, MEJORA Y SIMPLIFICACION DE LAS NORMAS DE ORIGEN DEL SGP	38 - 48	17
A. Armonización	38 - 46	17
B. Mejora y simplificación	47 - 48	20

INTRODUCCION

1. La Comisión Especial de Preferencias, en su 21º período de sesiones, aprobó el texto siguiente relativo a los preparativos para el examen general de 1995 1/:

"1. La Comisión Especial de Preferencias recomienda a la Junta de Comercio y Desarrollo que, como parte de los preparativos para el examen general de 1995, se establezca un grupo intergubernamental de expertos en normas de origen con el mandato siguiente: presentar a la Comisión Especial, en relación con el examen general de 1995 del SGP, propuestas sobre la simplificación, la armonización y la mejora de las normas de origen.

2. A fin de facilitar las deliberaciones de la reunión en la que se llevará a cabo el examen general del SGP, la Comisión ha pedido a la secretaría de la UNCTAD que prepare estudios y exámenes complementarios teniendo en cuenta el resumen del Presidente."

La Junta de Comercio y Desarrollo, en su séptima reunión ejecutiva, ratificó el establecimiento de un grupo intergubernamental de expertos en normas de origen. (Véase el informe de la Comisión Especial de Preferencias sobre su 21º período de sesiones, anexo I.)

2. El presente estudio está destinado a servir de documento de información general y de base para el examen que efectúe ese grupo de expertos sobre la cuestión de la simplificación, armonización y mejora de las normas de origen.

3. A fin de facilitar la labor de la secretaría, se envió a todos los Estados miembros de la UNCTAD un cuestionario sobre los aspectos técnicos de las normas de origen en el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). Las respuestas recibidas se resumen en el documento TD/B/SCP/AC.1/2/Add.1.

4. El último comité del período de sesiones sobre normas de origen se reunió durante el 19º período de sesiones de la Comisión Especial de Preferencias, del 18 al 22 de mayo de 1992. Aunque no se establecieron nuevos comités del período de sesiones, sí hubo deliberaciones continuadas sobre las normas de origen del SGP durante los períodos de sesiones 20º y 21º de la Comisión Especial de Preferencias.

5. En las conclusiones del Presidente sobre el 19º período de sesiones de la Comisión Especial de Preferencias se incluyeron algunas relativas a las normas de origen del SGP que se recuerdan a continuación, ya que resumen el resultado de los debates sustantivos celebrados en la última reunión del comité del período de sesiones sobre normas de origen 2/:

"B. Desde un principio las normas de origen habían sido motivo de preocupación para los países obligados a cumplir los requisitos de tales normas. En el período de sesiones en curso el Comité del período de sesiones tuvo un extenso intercambio formal e informal de opiniones sobre esta cuestión. En estas reuniones se llegó a un acuerdo casi total sobre

los puntos siguientes, lo que llevaba a esperar que habría una serie de mejoras positivas:

a) Armonización:

- i) La cuestión de la armonización debía tratarse como una cuestión aparte de otras mejoras posibles, por ejemplo la simplificación y la liberalización.
- ii) Se reafirmó que existían razones suficientes para armonizar las normas de origen de los distintos esquemas del SGP.
- iii) La revisión de los esquemas de preferencias generalizadas que habían iniciado algunos países otorgantes de preferencias abarcaría también las normas de origen y su posible armonización. En lo que se refería a las bases y el alcance de la armonización, no había aún nada decidido. Sin embargo, se observó una cierta preferencia por el criterio de la elaboración. Se apreció una tendencia parecida en lo que se refería a las normas de origen de sistemas distintos del SGP.

b) Principio del contenido originario del país otorgante de preferencias:

- i) La aplicación del principio del contenido originario del país otorgante de preferencias suavizaría un tanto las restricciones establecidas en las normas de origen y fomentaría la inversión extranjera y el comercio internacional.
- ii) Muchos países opinaron que la aplicación por más países del principio del contenido originario del país otorgante de preferencias estaría en consonancia con las tendencias nacionales e internacionales a la liberalización del comercio.

c) Acumulación:

Se consideró que la acumulación global plena tenía efectos positivos sobre la cooperación entre los países beneficiarios. Sobre todo favorecería a los países que no pertenecían a agrupaciones regionales."

6. La Comisión Especial de Preferencias, en su 20º período de sesiones, no estableció un comité del período de sesiones sobre normas de origen. En vez de ello, las normas de origen se examinaron dentro del marco del debate general y el resumen del Presidente, que se incluyó como anexo al informe de la Comisión Especial, declaró lo siguiente:

"7. Los países en desarrollo expresaron su preocupación por el hecho de que no se hubieran realizado progresos en la armonización de las normas de origen, que actualmente se basaban en dos criterios diferentes,

a saber, el criterio de la elaboración y el criterio del porcentaje... Algunos países en desarrollo expresaron su insatisfacción por el hecho de que el problema de las normas de origen no hubiera sido examinado adecuadamente en este período de sesiones de la Comisión y sugirieron que en el próximo período de sesiones se dispusiera de la documentación necesaria para un examen exhaustivo y detenido."

7. Durante el 21º período de sesiones de la Comisión Especial de Preferencias, se celebró un intenso debate acerca de los medios posibles de avanzar hacia la armonización, simplificación y mejora de las normas de origen del SGP. El Presidente, en su resumen, señaló lo siguiente:

"10. En relación con la decisión de la Comisión de recomendar que se estableciera un grupo de trabajo sobre las normas de origen como parte de los preparativos para el examen general de 1995, un grupo de países opinó que, de hacerlo, se debían tener en cuenta los resultados de las negociaciones de la Ronda Uruguay y la tendencia a la integración regional entre los países en desarrollo."

I. CONCLUSIONES Y OPCIONES DE POLITICA GENERAL PARA LA ARMONIZACION, MEJORA Y SIMPLIFICACION DE LAS NORMAS DE ORIGEN

8. Al examinar los medios posibles de armonizar, simplificar y mejorar las normas de origen del SGP, se ha considerado apropiado, en este estudio, comenzar por los elementos básicos de las normas de origen del SGP y los principales problemas que plantean y proponer en consecuencia la mejor forma posible de proceder, es decir, mediante la armonización, la simplificación o la mejora. Las normas de origen constan de tres elementos a los que están vinculados tradicionalmente tres problemas principales:

<u>Elemento</u>	<u>Problema principal</u>
a) Criterio para la determinación del origen	No está armonizado
b) Expedición directa	Viabilidad para los PMA y los países sin litoral
c) Pruebas documentales	Costos administrativos.

En vista del Acuerdo sobre Normas de Origen, concluido en la Ronda Uruguay, se estimó que este acuerdo se prestaba especialmente a centrar la atención en la armonización total del criterio para la determinación del origen entre los países otorgantes de preferencias. Por lo que se refiere a la expedición directa y a las pruebas documentales, la búsqueda de una simplificación de estos requisitos se ha considerado como el enfoque más apropiado, si bien se estimó que la mejor manera de mejorar las normas de origen podría consistir en ampliar el alcance de la acumulación y del concepto de contenido originario del país otorgante. Estas cuestiones se abordan en el capítulo IV infra, que incluye propuestas concretas sobre la forma de simplificar y mejorar estos dos aspectos de las normas de origen.

9. La esfera clave en que deberán centrarse los debates durante el examen general de 1995 se refiere a la armonización total del criterio para la determinación del origen. El enfoque de la armonización parcial, es decir, la armonización dentro de los criterios del porcentaje y de la elaboración, respectivamente, no resolvería los problemas principales relacionados con el criterio del origen ya que seguirían aplicables dos conjuntos de normas al mismo producto. A fin de elaborar un conjunto armonizado de normas, podría establecerse dentro de la secretaría de la UNCTAD un equipo técnico especial encargado de llevar a cabo esta tarea. Ahora bien, es probable que este método duplique en cierta medida la labor emprendida por el Comité Técnico con arreglo al Acuerdo sobre Normas de Origen, de la Ronda Uruguay.

10. En virtud del Acuerdo sobre Normas de Origen de la Organización Mundial del Comercio (OMC), la labor del Comité Técnico se aplica únicamente a aquellas normas de origen que no guarden relación con regímenes comerciales contractuales o autónomos que lleven a la concesión de preferencias arancelarias. Al llevar a cabo esta labor, hay que tener en cuenta que el objetivo de la elaboración de normas de origen armonizadas, ya sean no preferenciales o preferenciales, y una de las mayores dificultades que plantea consisten en definir el grado de elaboración que podría considerarse como transformación sustancial. Sobre esta cuestión, la labor que ha de emprender el Comité Técnico sería análoga a la que se realiza sobre las normas de origen del SGP. Debería alentarse a los países otorgantes de preferencias a considerar el resultado de los trabajos del Comité Técnico sobre las normas de origen no preferenciales para su aplicación a las normas de origen a los efectos de sus esquemas respectivos dentro del SGP. Partiendo de estas consideraciones y de las que se expresan en el capítulo IV infra y a fin de evitar toda duplicación, se formulan las siguientes propuestas:

- a) La secretaría de la UNCTAD debería seguir y vigilar, como observador, la labor que se realice en el Comité Técnico siempre que sea posible y, cuando proceda, aportar su contribución a los aspectos técnicos de esa labor.
- b) La secretaría de la UNCTAD informará periódicamente a la Comisión Especial de Preferencias sobre los progresos realizados y los resultados alcanzados por el Comité Técnico. La Comisión Especial dará a la secretaría orientaciones para su participación en las reuniones del Comité Técnico.
- c) Cuando el Comité Técnico haya alcanzado sus objetivos, la secretaría de la UNCTAD propondrá un conjunto armonizado de normas de origen, con las modificaciones y enmiendas que procedan, a los Estados miembros de la UNCTAD para que las examinen y aprueben.

II. SITUACION ACTUAL DE LAS NORMAS DE ORIGEN

11. A fin de evitar la desviación del comercio o la elusión siempre que un país empieza a establecer diferencias en su política comercial con respecto a los distintos asociados, las normas de origen constituyen el instrumento preferido para garantizar que los beneficios y objetivos de la diferenciación

de la política comercial queden limitados a los países a los que va destinada. Las normas de origen establecidas en los esquemas del SGP no son una excepción a este razonamiento.

12. En el comercio mundial hay actualmente dos clases básicas de normas de origen: no preferenciales y preferenciales. Las normas de origen no preferenciales se aplican en el contexto del comercio basado en el principio de la nación más favorecida (NMF), es decir, aplicación de los derechos NMF, contingentes del AMF, investigación antidumping, etc. Fuera de esta categoría, se agrupan dentro del conjunto de las normas de origen preferenciales las normas de origen específicas contenidas en acuerdos de constitución de zonas de libre comercio u otros instrumentos de política comercial, tales como la Convención de Lomé, la Iniciativa para la Cuenca del Caribe y el SGP.

13. Desde la entrada en vigor del SGP, los países otorgantes de preferencias habían acordado aplicar sus esquemas nacionales de modo independiente. Esto dio lugar a 16 (ahora 13) esquemas diferentes dentro del SGP y a otros tantos conjuntos de normas de origen igualmente diferentes. Así pues, cada esquema del SGP tiene sus propias normas de origen que han de cumplirse si se quiere aprovechar los aranceles preferenciales del SGP. El carácter técnico y la diversidad de las normas de origen han supuesto una complejidad adicional para los esquemas del SGP y su utilización; por este motivo la Comisión Especial de Preferencias, en su segundo período de sesiones, estableció un grupo de trabajo sobre las normas de origen, encargado de armonizar, simplificar y mejorar estas normas ^{3/}. Durante más de 20 años, los debates sobre las normas de origen se han concentrado en la mejor forma de alcanzar los siguientes objetivos finales:

- a) armonización de las normas de origen; y
- b) simplificación y mejora de estas normas.

14. Aunque hay que reconocer que se han logrado resultados en algunas esferas, queda por resolver una de las cuestiones principales que fueron objeto de los debates: cómo lograr la armonización de las normas de origen mediante la adopción general del criterio de la elaboración o del criterio del porcentaje. Ahora bien, la posible armonización de las normas de origen del SGP no significa necesariamente simplificación o mejora. Del mismo modo, la simplificación y la mejora no entrañan necesariamente una armonización. Algunos países han alegado que estos dos temas no deben tratarse conjuntamente. En el presente estudio, la armonización, la simplificación y la mejora se tratan por separado a fin de proporcionar una gama más amplia de posibilidades en cuanto a las distintas opciones que pueden elegirse.

15. En los cuadros que figuran a continuación se proporciona una visión general de los regímenes existentes en materia de normas de origen hasta marzo de 1995. En estos cuadros se pretende resumir las principales características de los distintos conjuntos de normas actualmente vigentes, para que proporcionen una sólida información general para los debates y consultas.

Cuadro 1

Resumen de las principales normas de origen

País/Grupo de países	Criterio para la determinación del origen	Requisitos	Numerador	Denominador	Nivel porcentual
Australia	Porcentaje	Fijación de contenido local mínimo	Mano de obra y materias procedentes del país receptor y otro país receptor y Australia	Costo en fábrica	Mínimo 50%
Nueva Zelandia	Porcentaje	Fijación de contenido local mínimo	Gastos en materias y componentes originarios del país receptor y otro país receptor y Nueva Zelandia	Costo en fábrica	Mínimo 50%
Canadá	Porcentaje	Fijación de contenido local mínimo	Contenido local	Precio en fábrica	Mínimo 40% para PMA, mínimo 60% para demás países
Estados Unidos de América	Porcentaje	Fijación de contenido local mínimo, más requisito relativo al origen	Costo de materias producidas en país receptor más costo directo de elaboración en ese país	Precio en fábrica o valor estimado por aduanas de Estados Unidos	Mínimo 35% porcentaje exacto (<u>columna 2</u>)
Noruega, Suiza, Unión Europea y Japón	Elaboración	Cambio de partida del SA. Para productos concretos de la lista única: pruebas técnicas y/o porcentaje máximo de insumos importados	Valor en aduanas de insumos importados o primer precio verificable pagado en el caso de materias de origen desconocido o indeterminado	Precio en fábrica (precio f.o.b. en el caso del Japón)	Máximo del 5%, 40% o 50%, cuando se utilice en la lista única
Bulgaria, Eslovaquia, Federación de Rusia, Hungría, Polonia y República Checa	Porcentaje	Fijación de contenido local mínimo	Valor de los insumos importados	Precio f.o.b.	Máximo 50%

Cuadro 2

Resumen de los sistemas de trato acumulativo, incluidos los que aplican el concepto del contenido originario del país otorgante de preferencias

País/Grupo de países	Alcance de la acumulación		Contenido originario del país otorgante	Documentación	Requisitos adicionales	Otras condiciones
	Plena o parcial	Global o regional				
Unión Europea	Parcial	Regional	Sí	Se exige certificado que indique la utilización de la acumulación regional	El órgano coordinador de la agrupación regional se compromete a cumplir estas normas	Los grupos regionales deben hacer la solicitud y tener una organización central capaz de garantizar la cooperación administrativa
Países de la AELI otorgantes de preferencias 1/	Parcial	Regional	No	Certificado que indique la acumulación regional	El último país exportador debe garantizar la exactitud del certificado	La agrupación económica regional debe presentar la solicitud
Japón	Plena	Regional	Sí 2/	Se requiere un certificado adicional que indique la acumulación		
Estados Unidos de América	Plena	Regional	No	No se especifica		
Australia	Plena	Global (todos los países receptores de preferencias)	Sí	No se especifica		
Canadá	Plena	Global (todos los países receptores de preferencias)	Sí	El certificado debe indicar el uso de la acumulación		a) Se concede la acumulación regional (a petición de las zonas de libre comercio y de las uniones aduaneras) b) Los límites correspondientes al criterio de competitividad sólo se evalúan con respecto al país de origen, y no a toda la agrupación regional
Nueva Zelandia	Plena	Global (todos los países receptores de preferencias)	Sí	No se especifica		
Bulgaria, Eslovaquia, Federación de Rusia, Hungría, Polonia y República Checa	Plena	Global	Sí	El certificado debe indicar el uso de la acumulación		

1/ Entre los Estados miembros de la AELI, sólo Noruega y Suiza aplican individualmente sus propios esquemas de preferencias generalizadas. Los antiguos esquemas de Austria, Finlandia y Suecia dejaron de existir cuando estos países se adhirieron a la Unión Europea el 1º de enero de 1995.

2/ No se aplica a todos los insumos procedentes del Japón.

16. Como puede observarse en los cuadros que preceden, las normas de origen que aplican los países otorgantes de preferencias pueden dividirse ampliamente en dos categorías principales: a) el Canadá, los Estados Unidos, Australia, Nueva Zelandia y los países de Europa central y oriental utilizan el criterio del porcentaje; b) la Unión Europea, Noruega, Suiza y el Japón utilizan el criterio de la elaboración. Además, dentro de los países otorgantes que utilizan el criterio del porcentaje, existen diferencias pronunciadas en la cuantía del contenido local mínimo requerido y en la forma de calcularlo. Entre los países que utilizan el criterio de la elaboración, las normas de origen están casi completamente armonizadas entre los países otorgantes de preferencias que son miembros de la AELI y la Unión Europea, mientras persisten diferencias considerables entre los requisitos relativos a la lista única de estos dos grupos de países y el Japón 4/. Es de señalar que el criterio de la elaboración utiliza porcentajes en los requisitos establecidos en la lista única de porcentajes. Esto se refiere principalmente a la maquinaria y a los bienes de consumo, respecto de los cuales las normas concretas relativas a la lista única exigen que el valor de los insumos importados no exceda de determinado porcentaje del precio en fábrica o f.o.b. de los productos acabados.

17. También existen diferencias considerables entre los países otorgantes de preferencias con respecto a las posibilidades de acumulación. A este respecto, Australia, el Canadá, Nueva Zelandia y los países de Europa central y oriental figuran en primer lugar, por cuanto conceden una acumulación plena y global a todos los países beneficiarios y les aplican el concepto del contenido originario del país otorgante. La Unión Europea, el Japón, los países otorgantes de la AELI y los Estados Unidos han preferido otorgar la acumulación regional a determinadas asociaciones regionales (véase el cuadro 2). No obstante, el alcance de la acumulación regional otorgada en virtud del esquema de la Unión Europea difiere de la que conceden los Estados Unidos y el Japón. La Unión Europea otorga la llamada acumulación regional parcial, en contraposición con la acumulación regional plena concedida en los esquemas de los Estados Unidos y el Japón. En virtud de la acumulación regional parcial los insumos importados de otro miembro de la asociación regional y utilizados para una ulterior elaboración o incorporados en el país exportador final ya deben ser originarios de ese país para ser considerados como contenido nacional. Esta limitación no está prevista en el sistema de acumulación regional de los esquemas del Japón y de los Estados Unidos en los que los países otorgantes de preferencias consideran a los miembros de una asociación regional como territorio aduanero único y toda operación de transformación o elaboración puede considerarse como contenido nacional que cumple los requisitos en materia de normas de origen.

18. Aparte de estas diferencias generales que continúan existiendo entre las normas de origen de los distintos países otorgantes de preferencias, se han introducido recientemente en algunos esquemas unos cambios unilaterales que conviene señalar. En noviembre de 1993, el Japón introdujo unilateralmente un elemento de liberalización en su lista única relativa al sector de textiles y prendas de vestir 5/.

19. La nueva legislación relativa al esquema SGP de la Unión Europea para el período de 1995 a 1998 6/ contiene una modificación importante en sus normas de origen: la introducción del concepto del contenido originario del país otorgante de preferencias. En virtud de esta nueva disposición, los países beneficiarios pueden considerar los insumos originarios de la Unión Europea como insumos nacionales a condición de que: a) los insumos de la Unión Europea ya sean originarios de la Unión Europea según las normas de origen de su esquema; y b) se presente el formulario EUR I expedido por las autoridades competentes del Estado miembro de la Unión Europea a las autoridades de certificación del país beneficiario exportador final, por el que se certifique que los insumos utilizados o incorporados en el producto acabado exportado son originarios de la Unión Europea.

20. En 1994, los Estados Unidos codificaron una práctica de las autoridades aduaneras de ese país, por la que se había dejado de exigir el formulario A para solicitar la concesión del trato preferencial SGP. En consecuencia, en el artículo 10.173 del Reglamento Aduanero de los Estados Unidos se dispone que el exportador "presentará directamente al director de distrito, a petición de éste, una declaración en la que facilite toda la información detallada pertinente en relación con la producción o fabricación de la mercancía..." 7/.

21. En el caso de las normas de origen de los Estados Unidos, conviene señalar algunos cambios introducidos en la legislación en relación con las normas de origen del esquema SGP. Las primeras normas de origen del esquema de los Estados Unidos figuraban en la Ley de comercio de 1974 8/ por la que se establece dicho esquema. Según el artículo 503 B 1) de esta ley:

"La entrada en franquicia prevista en el artículo 501 con respecto a todo artículo admisible en trato arancelario preferencial se aplicará únicamente:

- 1) a un artículo que se importe directamente de un país en desarrollo beneficiario en el territorio aduanero de los Estados Unidos; y
- 2) A) si la suma de i) el costo o valor de las materias producidas en el país en desarrollo beneficiario, más ii) los costos directos de las operaciones de elaboración realizadas en dicho país en desarrollo beneficiario no es inferior al 35% del valor estimado de este artículo en el momento de su entrada en el territorio aduanero de los Estados Unidos."

22. Según información facilitada anteriormente por las autoridades aduaneras de los Estados Unidos y las disposiciones vigentes en virtud de la Ley de comercio de 1974, un producto se consideraba originario a los efectos del SGP si:

"... la suma de 1) el costo o valor de las materias producidas en el país en desarrollo beneficiario, determinado con arreglo a la ley y al reglamento aduanero aplicables, más 2) los costos directos de las

operaciones de elaboración realizadas en dicho país en desarrollo beneficiario representa como mínimo el 35% del valor del artículo estimado de conformidad con el artículo 402 ó 402a de la Ley del Arancel Aduanero de 1930, tal como ha quedado modificada (19 U.S.C., 1401a, 1402). El criterio del 35% puede cumplirse plenamente con el costo o valor de las materias producidas en el país en desarrollo beneficiario, los costos directos de las operaciones de elaboración o cualquier combinación de los dos." 9/

23. Así pues, en los Estados Unidos la determinación del origen a los efectos del SGP estaba basada en el criterio del porcentaje (norma del 35%) con la adición de la norma relativa a las materias intermedias 10/. Esta última norma se refiere a los productos para los que las materias importadas fabricadas en el país beneficiario pueden contabilizarse para cumplir el requisito del 35%. Las autoridades aduaneras de los Estados Unidos opinaban que si la materia importada se transformaba en "un artículo de comercio nuevo y diferente" según la definición de la transformación sustancial, podía contabilizarse el valor total de la materia intermedia para el cumplimiento del requisito del 35% 11/. No obstante, posteriormente se introdujo una modificación importante y decisiva en las normas de origen de los Estados Unidos mediante la Ley de aduana y comercio de 1990, en virtud de la cual:

"La entrada en franquicia en virtud del SGP sólo se otorga a un artículo admisible que se haya cultivado, producido o fabricado en un país en desarrollo beneficiario, es decir, que haya experimentado una transformación sustancial en un país en desarrollo beneficiario exportador y que reúna las siguientes condiciones en materia de normas de origen:

- 1) El artículo debe ser importado directamente de un país en desarrollo beneficiario en el territorio aduanero de los Estados Unidos; y
- 2) La suma de a) el costo o valor de las materias producidas en un país beneficiario, más b) el costo directo de la elaboración efectuada en dicho país, no es inferior al 35% del valor estimado del artículo cuando entra en el territorio aduanero de los Estados Unidos. Las materias importadas en un país en desarrollo beneficiario sólo pueden contabilizarse a los efectos de cumplir el requisito mínimo del 35% de valor añadido si son objeto de transformación sustancial en artículos nuevos y diferentes en el país en desarrollo beneficiario antes de quedar incorporadas en el artículo admisible en trato arancelario preferencial del SGP."

Esta modificación se debió al deseo de alinear las normas de origen del esquema de los Estados Unidos a las disposiciones correspondientes de la iniciativa de la cuenca del Caribe. Esta modificación importante hizo que

ahora, además de la norma del 35%, se exige el "origen" en el sentido de "transformación sustancial", concepto heredado de las normas de origen no preferenciales de los Estados Unidos.

24. En la legislación y la práctica de los Estados Unidos, el "origen" se adquiere mediante la "transformación sustancial", que es un concepto definido por una combinación de sentencias judiciales y reglamentos administrativos e interpretaciones de las autoridades aduaneras de los Estados Unidos. Así pues, la inclusión del requisito del "origen", además de la norma del 35%, introduce un nuevo elemento de incertidumbre e imprevisibilidad para los fabricantes y exportadores de los países receptores de preferencias. De hecho, el problema principal que plantea esta definición de "transformación sustancial" u "origen" guarda relación con el hecho de que estas clases de determinación del origen obtenidas por sentencias judiciales o decisiones administrativas se prestan mucho a litigios y como tales ofrecen pocas pruebas u orientaciones a la hora de evaluar si determinada operación de fabricación confiere o no el origen. A juicio de un eminente jurista de los Estados Unidos 12/, esta modificación constituye un retroceso con respecto a la legislación anterior. Además, el texto actual parece ser incompatible con los requisitos establecidos en la Declaración Común. Según el párrafo 3 de esta Declaración, es necesario que las condiciones para la determinación del origen "se definan claramente". En los incisos i) a iii) del apartado a) de este mismo párrafo, se indican las tres maneras de hacer esa determinación: cambio de la clasificación arancelaria, porcentaje ad valorem o prueba técnica. El concepto de "transformación sustancial", aplicado en la jurisprudencia de los Estados Unidos y en las decisiones o interpretaciones de las autoridades aduaneras de este país, no parece cumplir los criterios de transparencia y previsibilidad enunciados en la Declaración Común. Desde el punto de vista de los países receptores de preferencias, sería conveniente y apropiado aplicar criterios de determinación del origen que estuvieran mejor adaptados a las expectativas de los exportadores y fabricantes y debidamente enunciados en una ley clara y precisa.

III. LAS NORMAS DE ORIGEN DEL SGP Y EL ACUERDO DE LA RONDA URUGUAY SOBRE NORMAS DE ORIGEN: POSIBLES PERSPECTIVAS

25. Los problemas y dificultades con que tropezaron los países beneficiarios en la utilización y aplicación de las normas de origen del SGP, de los que se informa brevemente en las respuestas al cuestionario (véase TD/B/SCP/AC.1/2/Add.1), eran compartidos, en parte, en otro contexto por aquellos países que resultaron afectados por casos de determinación del origen resultantes de la aplicación de normas de origen no preferenciales. Por mucho tiempo y en contextos diferentes, las normas de origen no preferenciales y preferenciales siguieron una vía paralela en el sentido de que ninguna de estas dos clases de normas estaba armonizada: cada país podía utilizar un conjunto diferente de normas según el instrumento de política comercial de que se tratara (es decir, un conjunto de normas para el SGP, otro para las investigaciones antidumping, un tercero para los contingentes

del AMF, etc.). De hecho, tras la entrada en vigor en 1980 del Código de Valoración en Aduana, negociado en la Ronda de Tokio en 1979, y del Convenio Internacional sobre el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, elaborado con los auspicios del Consejo de Cooperación Aduanera en 1988, las normas de origen siguieron siendo la única de las tres leyes aduaneras básicas que funcionaba a nivel nacional y no estaba regulada o armonizada a nivel multilateral. Los negociadores de la Ronda Uruguay, conscientes de la creciente importancia de las normas de origen en el comercio mundial, acabaron llegando a un acuerdo sobre las normas de origen, acuerdo que ahora se ha convertido en parte integrante de los resultados de las negociaciones de la Ronda Uruguay.

26. El Acuerdo 13/ abrió nuevas perspectivas en dos sentidos. En primer lugar, introdujo en las disciplinas del GATT las normas de origen no preferenciales; en segundo lugar, tenía por objetivo armonizar estas normas mediante un procedimiento detallado en el que participa la Organización Mundial de Aduanas (OMA). El texto del Acuerdo se refiere exclusivamente a las normas de origen no preferenciales, ya que las normas de origen preferenciales se tratan en la "Declaración Común acerca de las normas de origen preferenciales", que figura en el anexo II del acuerdo. Se hace una clara referencia a las normas de origen del SGP en el párrafo 2 de esta Declaración, que dice así: "A los efectos de la presente Declaración Común, se entenderá por normas de origen preferenciales las leyes, reglamentos y decisiones administrativas... 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..." [el subrayado es nuestro]. En el contexto del SGP, la Declaración reitera el llamamiento en favor de la transparencia y la previsibilidad en la aplicación de las normas de origen, haciéndose eco en cierto modo de las conclusiones convenidas aprobadas en anteriores reuniones del Comité del período de sesiones de la UNCTAD.

27. Si se estudia más de cerca la Declaración Común y se hace una primera evaluación global de su utilidad desde el punto de vista del SGP se adquiere la impresión de que esta Declaración mantiene fundamentalmente el statu quo en lo que se refiere a las normas de origen del SGP. Establece y garantiza unos requisitos que, en general, ya se han logrado y aplicado en las normas de origen de los esquemas 14/ de los países otorgantes de preferencias con dos notables excepciones, que se indican en los apartados d) y f). En virtud del apartado d) del párrafo 3, "los Miembros convienen en asegurarse de que: ... a petición de un exportador, de un importador o de cualquier persona que tenga motivos justificados para ello, los dictámenes del origen preferencial que [los Estados miembros] atribuyan a un producto se emitan lo antes posible y nunca después de los 150 días... Tales dictámenes conservarán su validez por tres años, siempre que subsistan hechos y condiciones, con inclusión de las normas de origen preferenciales, comparables a los existentes en el momento en que se emitieron". Esta disposición de la Declaración Común constituye un paso hacia la transparencia y la previsibilidad en esta esfera, que antes había quedado a la discreción de las leyes aduaneras nacionales de los Estados miembros de la OMC. En la práctica, esta disposición tiende a establecer una información vinculante sobre las normas de origen

preferenciales. Mediante este procedimiento, los exportadores de los países receptores de preferencias pueden solicitar de las autoridades aduaneras de los países otorgantes que emitan un dictamen previo sobre el origen en relación con determinados casos o productos concretos que desean exportar a fin de averiguar si son o no admisibles en trato arancelario preferencial en virtud del SGP. Desde el punto de vista de los beneficiarios, esta disposición puede contribuir a resolver unas complejas cuestiones de origen que tienen unos aspectos técnicos que anteriormente se trataban por procedimientos nacionales, cuando éstos existían, pero que no eran convenidos a nivel multilateral. Por otra parte, los tres años de validez de los dictámenes y el plazo de 150 días para facilitar esta información mejoran la transparencia y estabilidad del sistema. Queda por ver cómo este compromiso convenido en el marco de la Declaración Común va a ser cumplido mediante la legislación nacional de los países otorgantes de preferencias. No cabe duda de que este compromiso es vinculante para los Estados miembros de la OMC ya que el párrafo 3 de la Declaración empieza con las palabras "Los Miembros convienen en asegurarse de que...". Por otra parte, aunque la Declaración figura en el anexo II del Acuerdo sobre Normas de Origen, en el párrafo 2 del artículo II del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio se declara que los acuerdos y los instrumentos jurídicos conexos forman parte integrante de los Acuerdos de la OMC y son vinculantes para todos sus miembros. Además, el carácter vinculante de los anexos ha quedado demostrado de modo indirecto por el establecimiento del Comité Técnico previsto en el anexo I del Acuerdo. Por consiguiente, se espera que los países otorgantes de preferencias, miembros de la Organización Mundial del Comercio, apliquen en su legislación nacional como texto específico un mecanismo que garantice la aplicación apropiada y coherente de este compromiso.

28. Por otra parte, en el apartado f) del párrafo 3 de la Declaración Común se dispone lo siguiente:

"toda medida administrativa que adopten en relación con la determinación del origen preferencial sea susceptible de pronta revisión por tribunales o procedimientos judiciales, arbitrales o administrativos -independientes de la autoridad que haya emitido la determinación- que puedan modificar o anular dicha determinación;".

Aunque esta disposición ya ha sido aplicada en la legislación aduanera general de los países otorgantes de preferencias, el hecho de reiterarla refuerza y destaca la necesidad de contar con un mecanismo mejorado de examen judicial de las determinaciones de origen efectuadas por las autoridades aduaneras de los países otorgantes de preferencias. Asimismo, esta disposición subraya la necesidad de una "pronta" revisión por "tribunales o procedimientos judiciales, arbitrales o administrativos -independientes de la autoridad que haya emitido la determinación;" [el subrayado es nuestro].

29. A la inversa, es de lamentar que en el texto no se indique explícitamente que los exportadores también deberían tener derecho a presentar una reclamación contra la determinación de origen efectuada por el país importador, como se dispone expresamente en el apartado d) del párrafo 3 de la Declaración Común.

30. Al examinar el contenido y el alcance de la Declaración Común en cuanto se refiere a las normas de origen del SGP, hay que reconocer que el texto básico del Acuerdo sobre Normas de Origen se refiere a las normas de origen no preferenciales. En este sentido, tiende claramente a alcanzar los dos objetivos básicos siguientes:

- a) armonización de las normas de origen no preferenciales;
- b) las normas de origen, una vez armonizadas, deben utilizarse para todos los fines no preferenciales (principalmente, derechos NMF, derechos antidumping y derechos compensatorios, medidas de salvaguardia, etc.).

31. La parte IV del Acuerdo sobre Normas de Origen, titulada "Armonización de las normas de origen", se refiere concretamente, entre otras cosas, al programa de trabajo para el establecimiento de un conjunto de normas de origen armonizadas. Aunque se establece un Comité de Normas de Origen en virtud del artículo 4 del Acuerdo, la elaboración efectiva de las normas armonizadas se llevará a cabo por un Comité Técnico "bajo los auspicios del Consejo de Cooperación Aduanera" (ahora Organización Mundial de Aduanas) (art. 4, párr. 2). Según el apartado c) del párrafo 2 del artículo 9 del Acuerdo, relativo al programa de trabajo, el Comité Técnico deberá elaborar primero definiciones armonizadas de: "i) productos obtenidos totalmente y operaciones o procesos mínimos" o "considerará... y desarrollará..." "ii) transformación sustancial -cambio de la clasificación arancelaria" y "tras llevar a término la labor mencionada en el apartado ii)..." "considerará... y desarrollará" "iii) transformación sustancial -criterios complementarios". Es probable que la labor del Comité Técnico se concentre principalmente en los puntos ii) y iii), ya que el concepto de transformación sustancial se ha considerado tradicionalmente como el elemento fundamental de las normas de origen. Además, es importante señalar que el Acuerdo estipula claramente que el Comité Técnico, sobre la base del criterio de la transformación sustancial, desarrollará "... la utilización del cambio de subpartida o partida arancelaria...". Por otra parte, la labor del Comité Técnico se dividirá "por productos, teniendo en cuenta los capítulos o secciones de la nomenclatura del SA...".

32. En el apartado iii) del párrafo 2 c) del artículo 9 se dispone que el Comité Técnico considerará y desarrollará criterios complementarios que se utilizarán cuando, "tras llevar a término la labor mencionada en el apartado ii) (es decir, la labor basada en el cambio de la clasificación arancelaria), con respecto a cada sector de productos o categoría individual... el solo uso de la nomenclatura del SA no permita decir que hay transformación sustancial". Estos criterios complementarios pueden consistir en "porcentajes ad valorem y/u operaciones de fabricación o elaboración".

33. Desde el punto de vista del SGP, el Acuerdo y su programa de trabajo resuelven la cuestión pendiente de saber si la armonización de las normas de origen del SGP ha de llevarse a cabo mediante la adopción del criterio del porcentaje lineal o del criterio de la elaboración. Según las disposiciones del citado Acuerdo, el cambio de la clasificación arancelaria constituye el fundamento mismo del proceso de armonización de las normas de origen no preferenciales.

34. El criterio del porcentaje (al que se hace referencia como "porcentajes ad valorem") sólo entra en juego como criterio complementario en la definición de la "transformación sustancial" y sólo después de que el uso exclusivo de la nomenclatura del SA no sea satisfactorio para cumplir el criterio de la "transformación sustancial". Según el párrafo 2 a) del artículo 9, el programa de trabajo del Comité Técnico se llevará a término en un plazo de tres años a partir de su iniciación.

35. El Comité Técnico de Normas de Origen celebró su primer período de sesiones en Bruselas, en la sede de la Organización Mundial de Aduanas (OMA), del 6 al 10 de febrero de 1995. Asistieron a la inauguración el Secretario General de la OMA y el Director General de la OMC. En las alocuciones que pronunciaron en la sesión inaugural, ambos oradores hicieron hincapié en que la tarea principal del Comité Técnico consistía en desarrollar un conjunto armonizado de normas de origen basadas en una labor imparcial y técnica destinada a simplificar y liberalizar el comercio mundial.

36. En el orden del día del Comité Técnico figuraban temas relativos al reglamento -es decir, elección de la Mesa, sistema de votación, etc.- y a los métodos de trabajo. Dentro de este último tema, se examinaron diferentes opciones referentes a la organización y presentación de los trabajos. Fue objeto de un amplio debate una propuesta presentada por los Estados Unidos, que se refería entre otras cosas a la necesidad de incluir notas explicativas en el texto definitivo y a la cuestión de saber si estas notas se considerarían vinculantes. Las delegaciones de los Estados Unidos y de la Unión Europea sugirieron que se iniciaran los trabajos con los capítulos del SA que fueran menos polémicos. El Presidente concluyó que la secretaría de la OMA esperaba con interés recibir propuestas acerca de la forma de presentación y el orden de los trabajos. Sobre las cuestiones de fondo, los debates se centraron en propuestas formuladas por la OMA en relación con las definiciones de "productos obtenidos totalmente" y "operaciones o procesos mínimos".

37. Por último, el Presidente del Comité Técnico pidió a los participantes que le proporcionaran antes del 15 de abril de 1995 exposiciones escritas acerca de los puntos tratados durante el primer período de sesiones, a saber:

- 1) la forma de presentación de los resultados de la segunda fase del programa de trabajo;
- 2) el orden en que deberían examinarse los capítulos del SA en la segunda fase;

- 3) la situación de los puertos francos y de las operaciones bajo control aduanero en relación con la definición de "país" o "lugar de origen";
- 4) elaboración ulterior de los términos de la definición 3 c): deberán basarse en "nacionales" o "responsabilidades";
- 5) definición de "buque";
- 6) interpretación del término "solamente";
- 7) definición y cobertura de la expresión "desechos y desperdicios" en "productos obtenidos totalmente"; y
- 8) definición y cobertura de las operaciones o procesos mínimos 15/.

Se convino en que el segundo período de sesiones del Comité Técnico se celebraría del 10 al 14 de julio de 1995.

IV. SUGERENCIAS PARA LA ARMONIZACION, MEJORA Y SIMPLIFICACION DE LAS NORMAS DE ORIGEN DEL SGP

A. Armonización

38. En los últimos años, la creciente interdependencia de la economía mundial y el notable desarrollo de los acuerdos regionales han puesto en entredicho, cada vez más, la vieja teoría de la "neutralidad" de las normas de origen. Se había alegado que, en principio, las normas de origen debían ser imparciales y totalmente claras para facilitar el comercio mundial. Según esta opinión, si el concepto de comercio libre se llevara a sus últimas consecuencias, el mundo no necesitaría tener normas de origen, preferenciales o no preferenciales. Ahora bien, en realidad las normas de origen se están convirtiendo cada vez más en una cuestión que afecta al comercio mundial ya que sirven unas deliberadas opciones de política comercial y con frecuencia se adaptan a ellas. Esto ha quedado claramente de manifiesto en los usos del comercio mundial mediante la utilización de las normas de origen en las investigaciones antidumping y en las negociaciones sobre zonas de libre comercio. En el contexto de las investigaciones antidumping la determinación del origen está estrechamente relacionada con la cuestión pendiente de los procedimientos contra la inobservancia de las medidas antidumping. En el contexto de las normas de origen preferenciales de carácter contractual, es decir, en el caso de los acuerdos de libre comercio, dichas normas sirven para regular las pautas del comercio entre las partes contratantes. En una zona de libre comercio unas normas de origen estrictas pueden afectar a los productores de insumos de terceros países en fases anteriores o posteriores del proceso de producción. A la inversa, unas normas de origen excesivamente flexibles pueden incitar a buscar las fuentes de insumos fuera de la zona de libre comercio y pueden afectar en potencia a las industrias nacionales de las partes contratantes.

39. Las normas de origen del SGP también sirven para alcanzar determinados objetivos de política comercial y son de carácter preferencial. No obstante, dentro de la plétora de normas de origen vigentes, las del SGP tienen dos características claras y distintas. Primera, las normas del SGP se han aplicado de modo autónomo. Como tales, no son el resultado de arduas negociaciones bilaterales, sino la expresión del carácter autónomo de la concesión del SGP en su conjunto. Este carácter autónomo se ha reconocido en la Declaración Común que establece una distinción entre normas de origen preferenciales autónomas y normas contractuales. Segunda, desde un principio las normas de origen del SGP han sido parte integrante de los objetivos fundamentales declarados del SGP, a saber, promover la industrialización, incrementar los ingresos de exportación y acelerar la tasa de crecimiento económico, objetivos éstos que son comunes a todos los esquemas del SGP.

40. Como se indicó anteriormente, aparte del SGP, el ámbito de las normas de origen preferenciales abarca casi todas las esferas en las que se otorgan derechos de aduanas preferenciales como resultado de unos acuerdos, tales como las zonas de libre comercio, los acuerdos bilaterales asimétricos y las uniones aduaneras. Esperar que se vaya a producir una mejora o armonización mundial de estas normas sería, cuando menos, poco realista, ya que las normas contenidas en dichos acuerdos son consecuencia directa de los objetivos proclamados en los mismos, y la armonización, por muy deseable que sea, no respondería a las intenciones de las partes contratantes.

41. Esta diferencia de objetivos no se produce en el caso de las Normas de Origen del SGP porque estas últimas están destinadas a servir los objetivos básicos del SGP que, como se ha dicho, son comunes a todos los esquemas del SGP y fueron reafirmados recientemente como plenamente válidos por la Comisión Especial de Preferencias en su 21º período de sesiones.

42. La entrada en vigor del Acuerdo de la Ronda Uruguay sobre normas de origen establece unas reglas multilaterales en esta esfera y facilita la armonización de las normas de origen no preferenciales. Esta mejora en el conjunto multilateral de reglas por la que se rige el comercio mundial no puede dejarse de lado en los esfuerzos encaminados a la armonización de las normas de origen del SGP. Después de las normas de origen no preferenciales, las normas del SGP son el candidato ideal para la armonización, ya que son autónomas (no son objeto de obligaciones bilaterales) y sirven el objetivo común de política comercial del SGP que se podría alcanzar mejor mediante la armonización de dichas normas.

43. Una vez establecida una distinción entre las normas de origen preferenciales autónomas y las contractuales, quedan claras las razones en favor de la armonización de las normas del SGP. La armonización prevista de las normas de origen no preferenciales ya influye en el debate fundamental para determinar si la posible armonización de las normas del SGP debe fundarse en el criterio del porcentaje o en el criterio de la elaboración. La adopción sin reservas del criterio de la elaboración en el contexto de las normas de origen no preferenciales contribuiría sin duda alguna a resolver el litigio y ampliaría las posibilidades de armonización.

44. Al acordar establecer un conjunto multilateral y armonizado de normas de origen no preferenciales, los miembros de la OMC se han declarado partidarios de alcanzar los siguientes objetivos:

"Reconociendo que el establecimiento y la aplicación de normas de origen claras y previsibles facilitan las corrientes de comercio internacional;

Deseando asegurar que las normas de origen no creen por sí mismas obstáculos innecesarios al comercio;

...

Reconociendo la conveniencia de dotar de transparencia a las leyes, reglamentos y prácticas relativos a las normas de origen;

Deseando asegurar que las normas de origen se elaboren y apliquen de manera imparcial, transparente, previsible, coherente y que no tengan efectos en el comercio;

Deseando armonizar y clarificar las normas de origen."

Esta declaración de intenciones es, de hecho, análoga a los objetivos y motivos para la armonización de las normas de origen del SGP. Las posibilidades de armonización de las normas de origen del SGP resultan aún más reforzadas por la evolución que se ha producido fuera del contexto de la determinación del origen. La reducción arancelaria convenida entre los países otorgantes de preferencias supondrá una nueva disminución del margen preferencial que es el incentivo económico para la utilización del SGP. Unos conjuntos diferentes de normas de origen, junto con un bajo margen de preferencia, pueden disuadir a los fabricantes de los países receptores de preferencias de utilizar los esquemas del SGP y con ello menoscabar la justificación económica del SGP.

45. Sea cual fuere el camino que se siga o la evolución de la situación en la esfera de las normas de origen, hoy en día existe una estrecha relación en la determinación técnica del origen entre los contextos preferencial y no preferencial en los principales países desarrollados. El ambicioso programa de trabajo encomendado al Consejo de Cooperación Aduanera para la elaboración de un conjunto armonizado de normas de origen no preferenciales basadas en el criterio de la elaboración tendrá que llevarse a cabo con el trasfondo impresionante de las normas de origen vigentes y habrá de incluir las normas del SGP.

46. Al elaborar sugerencias para la armonización de las normas de origen del SGP, la labor que realice el Comité Técnico encargado de la elaboración de las normas de origen no preferenciales deberá servir de base para la armonización de las normas de origen del SGP. Algunos países otorgantes de preferencias ya han indicado que este programa de trabajo podría ser un medio de alcanzar la armonización. La utilidad y el carácter técnico de esta actividad quedaron demostrados en la primera reunión del Comité Técnico, en

la que se reunieron delegaciones de países otorgantes y receptores para establecer los procedimientos administrativos y tomar una decisión sobre la organización de los trabajos. La secretaría de la UNCTAD, en su calidad de observador, debería seguir la labor del Comité Técnico e informar sobre los resultados de esa labor al Comité del período de sesiones sobre normas de origen durante el 23º período de sesiones de la Comisión Especial. Sobre la base de los resultados alcanzados y de la evolución de los trabajos emprendidos en el Comité Técnico, los países otorgantes y receptores de preferencias tal vez estimen oportuno seguir estudiando la posibilidad de armonizar las normas de origen del SGP sobre una base sólida y práctica.

B. Mejora y simplificación

47. Aparte de los argumentos aducidos en favor de la armonización, se formulan al propio tiempo exigencias y demandas para la mejora y simplificación de las actuales normas de origen del SGP, según queda reflejado en las respuestas recibidas de los países receptores de preferencias. En general, es de señalar que algunos elementos de las normas de origen del SGP se han establecido desde la entrada en vigor de los esquemas, es decir, hace casi un cuarto de siglo. Por ello, es lógico que algunos aspectos técnicos de las normas tengan que ser actualizados y simplificados para adaptarlos a los cambios profundos que se han producido con los años en el comercio mundial. Como ya se ha indicado, la considerable reducción de los derechos NMF acordada durante la Ronda Uruguay y en Rondas anteriores ha contraído sustancialmente el margen para mantener unas normas de origen estrictas y unos procedimientos administrativos rígidos. Esta evolución requiere una atenuación de las normas de origen actuales si se quiere mantener la eficiencia económica del sistema del SGP. La inobservancia de las normas y la desviación del comercio, que son las dos razones principales para mantener unas normas de origen estrictas, parecen haber perdido su validez para justificar la situación real de las normas de origen. Con los años de funcionamiento del SGP, las autoridades aduaneras de los países otorgantes de preferencias han adquirido, sin duda alguna, conocimientos suficientes sobre las pautas comerciales del SGP para poder disipar cualquier duda acerca del origen. Con la reciente introducción y/o aplicación en algunos esquemas de la graduación por países o por países y productos, que ha afectado a los principales beneficiarios, no cabe esperar razonablemente que los restantes beneficiarios del SGP de ingresos medios y bajos vayan a cumplir los estrictos criterios de origen exigidos para los productos industriales ni apoyar la carga administrativa excesiva que entraña el cumplimiento de las normas de origen del SGP 16/.

48. Tomando como base los puntos antes mencionados y teniendo en cuenta las respuestas recibidas de los países receptores de preferencias al cuestionario, se formulan las siguientes sugerencias para la mejora y simplificación de las actuales normas de origen del SGP:

- a) Como se esbozó anteriormente, la adopción por todos los países otorgantes de preferencias de la información vinculante sobre el origen, según está previsto en la Declaración Común, ayudaría sin duda a impartir mayor certidumbre jurídica y transparencia a las

normas de origen. Esta disposición debería incorporarse en un instrumento jurídico concreto por el que se aplique el Acuerdo de la Ronda Uruguay, en lugar de limitarse a unas directrices administrativas de carácter general.

- b) Los requisitos adicionales relativos a los criterios de origen, a saber, el formulario A del certificado de origen y la norma de la expedición directa, no han sufrido cambios de fondo desde la entrada en vigor de los esquemas del SGP. A fin de aliviar la carga administrativa y los costos de la documentación que ha de facilitarse para cada transacción del SGP, se recomienda que algunas peculiaridades derivadas de los primeros años de vigencia del SGP se modifiquen de la manera siguiente:
 - i) Las normas relativas al transbordo, como por ejemplo la presentación del conocimiento de embarque, deberían dejar de ser un requisito adicional para obtener el trato SGP. Los países sin litoral y los países de ingresos medios con infraestructura y servicios deficientes son a menudo incapaces de cumplir este requisito. Estos países no están en condiciones de proporcionar a sus exportadores un conocimiento de embarque que cubra el paso por el país de tránsito. Desde el comienzo, Australia y Nueva Zelandia no exigen esta documentación y no han notificado ningún problema como consecuencia de ello. Un primer paso consistiría en suprimir este requisito para los PMA.
 - ii) Las normas relativas a la compra directa, que figuran en los esquemas SGP de los países de Europa central y oriental, y la obligación de indicar el destinatario final en la casilla 2 del formulario A del SGP en el esquema del Canadá deberían adaptarse a los medios existentes en los países receptores de preferencia. Estos requisitos, especialmente para los PMA y los países de ingresos medios, equivalen a su exclusión de los esquemas del SGP.
- c) Deberían atenuarse, al menos para los PMA, los requisitos relativos al tamaño, la presentación y la calidad del papel del formulario A del SGP. El requisito de utilización de determinada calidad de papel para la impresión del formulario se mantuvo con objeto de evitar una utilización abusiva del mismo. Con las técnicas y prácticas modernas sería fácil eludir su cumplimiento o utilizar abusivamente el formulario A del SGP, a pesar de este requisito. Por otra parte, este modelo representa una carga pesada para los países receptores de preferencias, en particular los PMA. La secretaría de la UNCTAD recibe cada año muchas solicitudes de formularios procedentes de países que son incapaces de imprimirlos según el modelo. Además, el formulario APR, que se utiliza muy poco y que sólo exigen algunos países otorgantes de preferencias, debería suprimirse y sustituirse por una simple factura con declaración de origen.

- d) Las notas al dorso del formulario A del SGP deben actualizarse a raíz de los cambios políticos que se han producido desde la última revisión. En particular, el nombre Comunidad Económica Europea debe sustituirse por Unión Europea, mientras que Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas debe sustituirse por Federación de Rusia. En lugar de Checoslovaquia están ahora la República Checa y Eslovaquia. Como Austria, Finlandia y Suecia han ingresado en la Unión Europea, estos nombres deben suprimirse en la parte III (3) de las notas. La nota con asteriscos relativa a los Estados Unidos debe sustituirse por la siguiente inserción en el texto:
"Los Estados Unidos no exigen el formulario A del SGP.
Una declaración que contenga toda la información detallada pertinente relativa a la producción o fabricación de la mercancía se considera suficiente solamente si la solicita el recaudador de aduanas del distrito".
- e) Aunque la cuestión de la acumulación se ha tratado ampliamente en el documento TD/B/SCP/8 titulado "Consultas sobre la armonización y la mejora de las normas de origen", a continuación se exponen algunas ideas para la mejora de las normas en materia de acumulación regional:
 - i) En el contexto de la acumulación regional otorgada en el esquema de los Estados Unidos, los insumos procedentes de países excluidos, como Singapur y Brunei Darusalam, deben continuar considerándose como materias originarias a los efectos de acumulación para la ASEAN. La exclusión de países miembros de una asociación regional no debe entrañar la exclusión de sus insumos en el contexto de la acumulación regional ya que este procedimiento podría perturbar las pautas establecidas de comercio e inversiones en la región y entorpecer su proceso de integración económica que es la razón principal de la concesión de estas clases de acumulación.
 - ii) En virtud de las normas de acumulación regional de la Unión Europea, el requisito según el cual el formulario A debe abarcar los insumos procedentes de otros países debería sustituirse por una factura-declaración facilitada por el proveedor.
 - iii) Aunque la acumulación plena y global entre los países receptores de preferencias sigue siendo la opción preferida para mejorar las normas de origen, podrían estudiarse otras formas de acumulación para aquellos países otorgantes de preferencias (es decir, los Estados Unidos, el Japón y la Unión Europea) que ofrecen únicamente la acumulación sobre una base regional. Podría utilizarse una forma alternativa de acumulación para los PMA o los países de ingresos medios que no pertenezcan a una asociación regional o en los que la secretaría de la asociación regional no esté todavía en condiciones de cumplir los necesarios requisitos

administrativos. Esta acumulación podría aplicarse a un PMA y a un país vecino beneficiario previa presentación de una prueba de que los requisitos necesarios para garantizar la debida administración de la acumulación están garantizados por las autoridades de los países receptores de preferencias. Por ejemplo, unos insumos de la India podrían utilizarse en un proceso de fabricación en Bangladesh o unos insumos de Sudáfrica podrían utilizarse en Namibia, etc.

- f) Aparte de la acumulación, está ampliamente justificado que se establezca un procedimiento mutuamente convenido para conceder excepciones en favor de los PMA. Para estas excepciones podría utilizarse como modelo los reglamentos y procedimientos de la Unión Europea, a condición de que puedan solicitarlo los particulares por conducto de las autoridades de certificación en el PMA beneficiario.
- g) Debería reforzarse la cooperación administrativa entre aquellos países que exijan la certificación oficial del formulario A y los países receptores de preferencias. Para ello se requerirían esfuerzos adicionales por parte de las autoridades de los países receptores encargadas de expedir los certificados, que deben mantener una relación de trabajo con las autoridades correspondientes de los países otorgantes de preferencias. En particular, deberían cuidar de que durante los procedimientos de verificación, o en el caso de duda razonable, se facilitara toda la información necesaria a las autoridades aduaneras de los países otorgantes de preferencias. No obstante, estas últimas deberían abstenerse de exigir una observancia no razonable de las leyes y reglamentos, debiendo por el contrario actuar de buena fe y ejercer su buen criterio de modo coherente y caso por caso.

1/ Véase TD/B/SCP/10.

2/ Véase TD/B/C.5/145.

3/ Véase TD/B/243/Rev.1, Informe de la Comisión Especial de Preferencias sobre su segundo período de sesiones.

4/ Véanse ejemplos concretos de estas diferencias en el documento TD/B/SCP/8, 3 de marzo de 1994.

5/ Véase TD/B/GSP/JAPAN/19 de 5 de noviembre de 1993:

"1. De conformidad con las normas de origen del SGP del Japón actualmente en vigor, los artículos denominados "Prendas y complementos de vestir, excepto los de punto" del capítulo 62 del SA sólo se consideran originarios de un país o territorio beneficiario del SGP y,

por consiguiente, acreedores al trato SGP en caso de que se fabriquen con hilados textiles en el país o territorio beneficiario. Dicho de otro modo, sólo son acreedores al trato SGP aquellos artículos respecto de los que se cumpla la condición de que las dos fases de su proceso de fabricación (transformación de hilados textiles en tejidos y de tejidos en prendas de vestir) se realicen en el país o territorio beneficiario.

2. La prevista modificación de las normas de origen flexibiliza esta regla, al establecer que los artículos comprendidos en el capítulo 62 del SA son acreedores al trato SGP aun en caso de que se fabriquen con tejidos en un país o territorio beneficiario. No obstante, hay algunos casos exceptuados de la aplicación de la nueva disposición, que siguen sujetos a las condiciones anteriores. Se exige que los "pañuelos de bolsillo" de la partida N° 62.13 del SA y los "chalets, etc." de la partida N° 62.14 se hayan fabricado con determinados materiales o fibras (productos químicos, etc.) y que las "corbatas, etc." de la partida N° 62.15, los "guantes, etc." de la partida N° 62.16 y los "demás complementos de vestir, etc." de la partida N° 62.17 se hayan fabricado con hilados en un país o territorio beneficiario.

...

4. La modificación entra en vigor a partir del 1° de noviembre de 1993".

6/ Véase: Reglamentos del Consejo (CE) N° 3281/94 de 19 de diciembre de 1994, por el que se aplica un esquema cuadrienal de preferencias arancelarias generalizadas (1995 a 1998) con respecto a determinados productos industriales originarios de países en desarrollo, y N° 3282/94 de 19 de diciembre de 1994, por el que se prorroga hasta 1995 la aplicación de los reglamentos (CEE) N° 3833/90, (CEE) N° 3835/90 y (CEE) N° 3900/91, por los que se aplican preferencias arancelarias generalizadas con respecto a determinados productos agrícolas originarios de países en desarrollo, publicados en el Official Journal L 348 de 31 de diciembre de 1994, así como el Reglamento de la Comisión (CE) N° 3254/94 de 19 de diciembre de 1994, por el que se modifica el Reglamento (CEE) N° 2454/93, por el que se establecen las disposiciones para la aplicación del Reglamento del Consejo (CEE) N° 2913/92 por el que se establece el Código Aduanero de la Comunidad, publicado en el Official Journal L 346, de 31 de diciembre de 1994.

7/ Véase el texto modificado completo en el anexo I del artículo 10.173 del Reglamento Aduanero, publicado en Federal Register de los Estados Unidos, vol. 59, N° 94-25.569, de 17 mayo de 1994.

8/ Trade Act de 1974, Pub. L. N° 93/618 T.T.U.

9/ Texto reproducido en el documento TD/B/373/Add.5 de 6 de mayo de 1976 y publicado en Federal Register de los Estados Unidos, vol. 41, N° 67, de 6 de abril de 1977, págs. 14547-8.

10/ Véase Palmeter en Rules of Origin in International Trade: A comparative study, editado por Vermulst, Waer y Bourgeois, Ann Arbor, Michigan University Press, 1993.

11/ En el Resumen de las normas origen (UNCTAD/TAP/133/Rev.6) se dan ejemplos de esta transformación sustancial.

12/ Palmeter en Vermult y otros, op. cit.

13/ Véase el texto íntegro del Acuerdo en el documento del GATT ISBN 92-870-1121-4, publicado el 4 de junio de 1994.

14/ Para las normas de origen del esquema SGP de los Estados Unidos véase el párrafo 21.

15/ Véase OMA, documento 39310 E de 10 de febrero de 1995, primer período de sesiones del Comité Técnico.

16/ Para un examen de estos criterios estrictos, véase "Consultas sobre la armonización y la mejora de las normas de origen" (TD/B/SCP/8 de 3 de marzo de 1994).
