ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

G/RO/W/148

28 de octubre de 2014

(14-6240)

Comité de Normas de Origen

Original: inglés

PROBLEMAS CON QUE SE ENFRENTAN LOS PMA PARA CUMPLIR LAS NORMAS DE ORIGEN PREFERENCIALES EN EL MARCO DE ESQUEMAS DE PREFERENCIAS UNILATERALES

Documento presentado por Uganda en nombre del Grupo de los PMA

La siguiente comunicación, de fecha 21 de octubre de 2014, se distribuye a petición de la delegación de Uganda.

_____

Antecedentes

En la última reunión del Comité de Normas de Origen (CNO), celebrada el 10 de abril de 2014, el Presidente recordó que en la última Conferencia Ministerial de la OMC se había adoptado una Decisión sobre normas de origen preferenciales para los PMA (WT/L/917). En el párrafo 1.10 de dicha Decisión se establece que el CNO "examinará anualmente la evolución de la situación en lo que respecta a las normas de origen preferenciales aplicables a las importaciones procedentes de los PMA" y "rendirá informe al Consejo General".

El Presidente propuso también que, además y como iniciativa aparte, "se intensifi[caran] los esfuerzos por intercambiar información sobre las normas de origen preferenciales existentes para los PMA".

Uganda, en nombre de los PMA, acogió con satisfacción la propuesta del Presidente e informó "al CNO de que el Grupo de los PMA, para facilitar el debate y propiciar el intercambio de información en el CNO, prepara[ría] un documento en el que se expon[drían] los retos a que se enfrenta[ban] los PMA para cumplir las normas de origen existentes".

El CNO acordó realizar un ejercicio de transparencia y divulgación "y examin[ar] en un punto específico del orden del día una nota de antecedentes previamente preparada por la Secretaría en la que se describ[iera] el actual estado de las notificaciones. Otra aportación a ese punto específico del orden del día ser[ía] el documento que presentar[ían] los PMA respecto de sus retos concretos. Si bien los resultados de la primera propuesta formar[ían] parte del informe del CNO al Consejo General y al Subcomité de PMA, los resultados de la segunda quedar[ían] excluidos".

El presente documento es la primera contribución de Uganda, en nombre de los PMA, en el marco del punto del orden del día antes mencionado. Se espera que esta primera contribución resulte útil, ya que el Grupo de los PMA está identificando nuevas pruebas y casos concretos que sirvan de elementos adicionales para ulteriores contribuciones que se examinen en las siguientes reuniones del CNO.

1 APLICACIÓN DEL PROGRAMA SOBRE NORMAS DE ORIGEN PARA LOS PMA: PROBLEMAS Y OPORTUNIDADES

1.1. Los problemas con que se enfrentan los PMA para cumplir las actuales normas de origen de los diferentes esquemas de acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes están al origen de la elaboración y evolución de las propuestas sobre normas de origen presentadas por los PMA[1] que culminaron por último en la Decisión de Bali sobre normas de origen preferenciales para los países menos adelantados. La inscripción de un punto en el orden del día del CNO sobre el intercambio de opiniones y experiencias constituye una grata oportunidad para que el Grupo de los PMA comparta las enseñanzas aprendidas y los motivos técnicos que le han conducido a propugnar determinadas prácticas óptimas en la esfera de las normas de origen.

1.2. Como se dice en la propuesta sobre las normas de origen distribuida por los PMA entre los Miembros de la OMC[2], no hay mejor medio de definir los problemas con que se enfrentan los PMA para cumplir las normas de origen que los siguientes párrafos del informe de la evaluación interna realizada por la UE para determinar el impacto de un cambio de las normas de origen existentes:

1.3. **Las normas[3] de origen son antiguas y no han seguido la evolución del comercio mundial.** Las normas actuales se elaboraron originalmente en el decenio de 1970. Desde entonces, no han cambiado mucho en lo sustancial pero el mundo del comercio sí lo ha hecho. Esas normas también respondían a la necesidad de proteger la rama de producción de la Comunidad y se basaban en la premisa de que se debía alentar a los países beneficiarios a crear

[1] Véase el documento de la OMC (TN/CTD/W/29 y TN/MA/W/74 y TN/AG/GEN/18, de 6 de junio de 2006) presentado al Grupo de Negociación sobre el AMNA y a los Comités de Agricultura y de Comercio y Desarrollo; el documento TN/CTD/W/30/Rev.2-TN/MA/W/74/Rev.2-TN/AG/GEN/20/Rev.2, de 24 de junio de 2011, y la última versión antes de la Conferencia de Bali, documento TN/C/W/63 de la OMC, de 31 de mayo de 2013.

[2] Véase el documento TN/C/W/63 de la OMC, de 31 de mayo de 2013.

[3] Fuente: "*Impact assessment on rules of origin for the Generalized System of Preference (GSP)*", *Comisión Europea, Bruselas, 25 de octubre de 2007, Taxud/GSP-RO/IA/1/07 (página 16)*.

sus propias ramas de producción para poder cumplir las normas. En la mayoría de los casos, no ha ocurrido así. Al contrario, ha habido una tendencia hacia la globalización de la producción, pero las normas de origen no se han adaptado a esta evolución. Al mismo tiempo, los costos del cumplimiento son altos y los procedimientos basados en papel han quedado obsoletos.

1.4. **... Los márgenes preferenciales más bajos junto con los altos costos del cumplimiento hacen que las preferencias sean poco atractivas.** Como resultado de sucesivas negociaciones de acuerdos comerciales, los márgenes preferenciales son mucho menores de lo que eran.

1.5. **... El dilema de los PMA** se hace evidente a la luz de la información recibida de los países que solicitan exenciones de las normas de origen. En esos países, la producción nacional de tejidos es escasa o inexistente, lo que significa que tienen que importarlos (por lo que no pueden cumplir la norma de las "dos fases de elaboración"), y añaden solamente entre un 27% y un 40% como máximo de valor.

1.6. A partir del lanzamiento de la iniciativa de acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes en la Declaración Ministerial de Singapur (1996)[4], las normas de origen para los PMA empezaron a ser objeto de debate. En las Declaraciones Ministeriales de los PMA de Dhaka y Livingstone se hacía referencia al origen[5] sin mencionar expresamente, sin embargo, qué clase de normas de origen necesitaban los PMA.

1.7. En la Decisión adoptada en la Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Hong Kong, en 2005, contenida en el Anexo F de la Declaración Ministerial, se estipula, entre otras cosas, que los Miembros de la OMC convinieron en "*velar por que las normas de origen preferenciales aplicables a las importaciones procedentes de los PMA sean transparentes y sencillas y contribuyan a facilitar el acceso a los mercados*".

1.8. Aunque útiles, esas palabras no definían cuáles podían ser esas normas de origen "transparentes y sencillas", ni preveían o establecían un grupo de trabajo que definiera esos conceptos. En los debates inmediatos, mantenidos en el marco posterior a Hong Kong, los países otorgantes de preferencias reiteraron que, como las preferencias eran unilaterales, no podían debatirse o negociarse normas de origen en el contexto del acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes. Era una repetición exacta de su posición a principios del decenio de 1970[6], con respecto a la posibilidad de acordar un conjunto común de normas de origen, cuando se debatió la cuestión de las normas de origen de los SGP en los grupos de trabajo de la UNCTAD sobre las normas de origen.

1.9. Desde un punto de vista jurídico, esa posición es perfectamente justificable; ahora bien, deja sin sentido todo intento de mantener debates significativos sobre la manera de mejorar las normas de origen existentes para los PMA.[7]

1.10. Los PMA sostienen que es simplemente anacrónico mantener sin cambios las mismas normas de origen como si el sistema mundial de comercio fuera igual al existente en el decenio de 1970. Tras más de 40 años, rondas de negociaciones sucesivas han reducido sustancialmente los márgenes de preferencia[8] y se han producido enormes cambios en las tecnologías y el transporte, y en la tecnología de la información y las comunicaciones. El enfoque de fragmentación de la producción y cadenas de valor mundiales ha destruido todo argumento en favor de una

[4] Disponible en la siguiente dirección: http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min96_s/wtodec_s.html.

[5] Por ejemplo, en el párrafo 12 de la Declaración de Livingstone se establece lo siguiente: *Incorporación en las modalidades de disposiciones sobre normas de origen realistas, flexibles y simplificadas, prescripciones en materia de certificación e inspección, y normas técnicas y de seguridad.*

[6] En la reunión del Grupo *Ad Hoc* del Comité de Comercio de la OCDE sobre Preferencias, celebrada en París en 1970, los países otorgantes de preferencias expresaron la opinión de que, como las preferencias se otorgaban unilateralmente y no contractualmente, el principio general debía ser que los países donantes podían decidir las normas de origen que estimaran apropiadas tras escuchar las opiniones de los países beneficiarios.

[7] Ello no significa que los PMA aspiren a un conjunto común de normas de origen, como puede verse *infra*.

[8] El margen preferencial suele referirse a la diferencia entre el tipo NMF y el tipo preferencial otorgado en el marco del SGP u otras preferencias.

integración vertical de los sectores industriales que apoye la necesidad de normas de origen estrictas.

1.11. El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio exige una serie de reformas en cuanto a la manera en que funcionan los procedimientos aduaneros, incluidas las normas de origen, para facilitar el comercio. Sin embargo, con alguna notable excepción que se examinará más adelante en el presente documento, las normas de origen de algunos países otorgantes de preferencias son las mismas que existían en el decenio de 1970 y los argumentos escuchados para mantener esa situación son prácticamente exactos a los esgrimidos en ese decenio.

1.12. Como se explica en el presente documento, no hay prueba alguna de que haya algún conjunto de normas de origen que sea transparente y sencillo, ni de que esas normas hayan creado comercio e inversión en los PMA.

1.13. Con el fin de iniciar el cumplimiento del compromiso sobre las normas de origen contenido en la Decisión de Hong Kong de 2005, el Grupo de los PMA empezó ya en 2006 a trabajar en un proyecto que pudiera servir de propuesta concreta para realizar progresos en la cuestión de las normas de origen en el régimen de acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes.

1.14. La finalidad de esa iniciativa era establecer el contexto para el mantenimiento de un debate sensato sobre las normas de origen, entre los PMA y los países otorgantes de preferencias, sobre la base de un texto jurídico más que de declaraciones de principios o de otro tipo. Zambia, en su condición de coordinador de los PMA en la OMC, presentó la primera propuesta cabal para poner en práctica lo dicho[9] en la Decisión de Hong Kong.

1.15. Las respuestas de los países otorgantes de preferencias a esa propuesta no fueron satisfactorias, ni lo fue tampoco el nivel de comprensión de la misma. En 2007 se mantuvieron varias reuniones con delegaciones de países otorgantes de preferencias, entre ellos los Estados Unidos, la UE y el Japón. No obstante, esas reuniones no fueron especialmente productivas, ya que se centraron en defender el *statu quo* más que en examinar posibles medios de lograr multilateralmente normas de origen para los PMA que fueran "*transparentes y sencillas y contribuyeran a facilitar el acceso a los mercados*".

1.16. Hubo también percepciones erróneas de que los PMA no sabían lo que realmente querían, o no sabían cómo proceder[10], a pesar de que el Grupo de los PMA había presentado una propuesta detallada sobre normas de origen al Grupo de Negociación sobre el Acceso a los Mercados en 2006. Hubo asimismo una percepción equivocada[11] de que el principal objetivo de los PMA era lograr la armonización de las normas de origen preferenciales. Aunque deseable, en ningún momento había abogado el Grupo de los PMA por la armonización de las normas de origen.

1.17. La declaración que hizo en 2007 el Presidente del Grupo de Negociación sobre el AMNA en relación con la adopción de "*prácticas óptimas*" estaba en línea con la posición de los países otorgantes de preferencias -todos los cuales estiman que sus propias normas de origen preferenciales constituyen una "práctica óptima"- más que con el examen de una propuesta articulada de los PMA distribuida entre los Miembros de la OMC o incluso el reconocimiento de su mera existencia.

1.18. Solo tras prolongadas negociaciones pudo verse en el resumen del Presidente del Grupo de Negociación sobre el AMNA la siguiente declaración, que reflejaba por fin la propuesta de los PMA: "*Garantizar que las normas de origen preferenciales aplicables a las importaciones procedentes de*

[9] Véase el documento de la OMC (TN/CTD/W/29 y TN/MA/W/74 y TN/AG/GEN/18, de 6 de junio de 2006) presentado al Grupo de Negociación sobre el AMNA y a los Comités de Agricultura y de Comercio y Desarrollo.

[10] En su presentación del proyecto de modalidades para el AMNA (JOB(07)/126), el 17 de julio de 2007, el Presidente del Grupo de Negociación sobre el AMNA manifestó (párrafo 38) lo siguiente: "Sobre la cuestión de la mejora de las normas de origen para el acceso a los mercados libre de derechos y de contingentes, ni los patrocinadores ni los Miembros en general tienen una idea precisa de cómo desean proceder."

[11] En su presentación del proyecto de modalidades para el AMNA (JOB(07)/126), el 17 de julio de 2007, el Presidente del Grupo de Negociación manifestó (párrafo 38) lo siguiente: "Quisiera señalar que la armonización de las normas de origen preferenciales tal vez no sea la mejor solución y que los Miembros cuentan con prácticas óptimas que podrían adoptarse inmediatamente para mejorar la eficacia de estos programas."

los PMA sean transparentes y sencillas y contribuyan a facilitar el acceso a los mercados para los productos no agrícolas. A este respecto, instamos a los Miembros a utilizar el modelo que figura en el documento TN/MA/W/74, según corresponda, al elaborar las normas de origen para sus programas de preferencias autónomos."[12]

1.19. Desde 2008 hasta la Decisión de Bali de diciembre de 2013, la propuesta de los PMA sobre normas de origen se examinó principalmente en el contexto de un paquete de resultados para los PMA, paquete que adoptó finalmente la forma de un documento de la OMC[13] presentado por Nepal en su condición de coordinador de los PMA en la OMC.

1.20. Entre 2008 y 2013 la propuesta de los PMA sobre las normas de origen fue objeto de otras dos revisiones: la primera con Bangladesh como coordinador del Grupo de los PMA en la OMC[14] y la segunda con Nepal, que ostentó el cargo de coordinador del Grupo de los PMA en la OMC hasta la Conferencia Ministerial de Bali.[9]

1.21. Los cambios introducidos en las normas de origen del Canadá en 2003 y la reforma de las normas de origen de la UE que entró en vigor en 2011[15] impulsaron en gran medida la confianza en el valor de la propuesta de los PMA y el reconocimiento de la suma necesidad de reformar las normas de origen para los PMA (que no habían registrado prácticamente cambios durante los últimos 40 años).

1.22. En particular, la reforma de la UE introdujo cambios drásticos en sus normas de origen en favor tanto de los PMA como de los países en desarrollo, por ejemplo:

- estableció una diferenciación en favor de los PMA, que se benefician de normas de origen más indulgentes que las de los países en desarrollo en determinados sectores;
- permitió un proceso de transformación único en el sector de los textiles y el vestido[16], petición que los PMA llevaban haciendo durante más de 10 años;
- aumentó para los PMA el umbral de utilización de materiales no originarios, del 40% al 70%, en muchos sectores;
- facilitó las normas de acumulación.[17]

1.23. La UE y el Canadá son hasta la fecha los únicos otorgantes de preferencias que han realizado una reforma unilateral de sus normas de origen para los PMA. Esa reforma dio lugar a enormes aumentos de las tasas de utilización de las preferencias existentes y, lo que es más importante, generó un aumento global de las corrientes de comercio gracias a las nuevas inversiones y actividades manufactureras en los PMA. Otros países otorgantes de preferencias aún no han hecho esa reforma, aunque algunos países en desarrollo han establecido esquemas de trato libre de derechos y de contingentes que contienen normas de origen que hay que evaluar.

1.24. El presente documento se basa en los resultados logrados por esos dos otorgantes de preferencias para mostrar que un cambio de las normas de origen que refleje las cadenas de valor mundiales genera una respuesta del mercado en cuanto a inversión y corrientes comerciales. Evidentemente, las normas de origen no funcionan aisladamente: hay otros factores que intervienen también en la determinación de esos efectos en el comercio. Ahora bien, la respuesta

[12] Véase el documento TN/MA/W/103/Rev.3 de la OMC, de 6 de diciembre de 2008.

[13] Véase el documento TN/C/W/63 de la OMC, de 31 de mayo de 2013.

[14] Véase el documento TN/CTD/W/30/Rev.2-TN/MA/W/74/Rev.2-TN/AG/GEN/20/Rev.2 de la OMC.

[15] Véase el Reglamento Nº 1063/2010 de la Comisión, de 18 de noviembre de 2010, que modifica el Reglamento (CEE) Nº 2454/93 por el que se fijan determinadas disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) Nº 2913/92 del Consejo por el que se establece el Código Aduanero Comunitario. Véase también Inama, *Per aspera ad Astra*, *la reforma de las normas de origen del SGP de la UE*, Journal of World Trade, 2011.

[16] La reforma de la UE fue precedida por la reforma del Canadá de su trato libre de derechos y de contingentes en favor de los PMA y sus normas de origen en 2003, por la que se amplió la cobertura de productos -para abarcar los textiles y las prendas de vestir- y la acumulación entre todos los beneficiarios de los esquemas SGP canadienses.

[17] El valor de esa disposición disminuyó después en gran medida al dejar de tener muchos beneficiarios del SGP derecho a la acumulación cuando entró en vigor en 2014 el nuevo SGP de la UE.

ha sido inequívoca y se han obtenido pruebas concretas de empresas que decidieron trasladar su producción a un PMA debido al cambio de una norma de origen.

1.25. En este documento se explican también las dificultades con que se tropieza para cumplir determinadas normas de origen basadas en el criterio del porcentaje. Se dan ejemplos de prácticas óptimas y se examinan posibles mejoras y cambios a la luz de la Decisión sobre normas de origen preferenciales.

1.26. Por último, se enumeran varias esferas en las que los PMA presentarán nuevas contribuciones al CNO.

2 CUESTIONES TRANSVERSALES

2.1 Debate entre forma y contenido de las normas de origen

2.1. A pesar de la declaración hecha por escrito por los PMA[18] en el sentido de que el Grupo no trata de lograr la armonización de las normas de origen preferenciales, a menudo se ha reiterado durante los debates y las negociaciones que han conducido a la Decisión sobre las normas de origen preferenciales que los PMA buscan, de hecho, la armonización de las normas de origen.

2.2. La intención del presente documento es que sirva de base para un ejercicio de transparencia y divulgación. Por consiguiente, es conveniente aclarar algunos malentendidos y establecer un cómodo contexto para un intercambio fructífero de opiniones.

2.3. Los PMA reconocen el hecho de sobra conocido de que los países otorgantes de preferencias utilizan para determinar el origen diversas formas de normas de origen. Ninguna de esas formas es necesariamente mejor que otra.

2.4. La experiencia ha demostrado que lo que más importa, junto con la "forma" de una determinada norma de origen, es el "fondo" de esa norma de origen.

2.5. La "*forma*" es la manera en que están escritas las normas utilizando diferentes metodologías (por ejemplo, cambio de clasificación arancelaria a nivel de partida o a nivel de subpartida con o sin excepciones, criterio del porcentaje o proceso específico de fabricación o elaboración y sus diferentes variantes).

2.6. Por un lado, la "forma" no suele estar vinculada al "fondo" de la norma de origen, ya que, completamente aparte de la manera en que se redacte, la norma puede ser restrictiva o indulgente. Por otro lado, hay "formas" de normas de origen en las que se han registrado una serie de enseñanzas aprendidas y mejores prácticas.

2.7. A continuación se resumen las importantes enseñanzas que han de extraerse de esas experiencias:

- Independientemente de la manera en que se diseñen o redacten las normas de origen, deben reflejar las cadenas de valor mundiales. De no ser así, no se creará comercio y se infrautilizarán las preferencias comerciales. Las normas de origen no se deben utilizar como una forma encubierta de política industrial encaminada a exigir una transformación sustancial en los PMA que vaya más allá de lo comercialmente significativo y viable.

- Habría que empezar por considerar el objetivo deseado de un determinado conjunto de normas de origen por separado de la metodología de redacción. Hay que establecer una distinción entre la "forma" de una determinada norma de origen y su "fondo". El "fondo" es el grado de restricción de una norma de origen con respecto a un contexto existente de cadenas de valor en el que se espera que funcione (en este caso los beneficiarios son PMA, muchos de los cuales son países sin litoral o insulares).

[18] Véase el párrafo 1.25 del documento TN/C/W/63 de la OMC, de 31 de mayo de 2013, en el que se dice lo siguiente: "*Aunque la armonización sea deseable, el Grupo de los PMA en ningún momento ha abogado por la armonización de las normas de origen*."

2.8. Durante decenios los PMA se han quejado de que las normas de origen que acompañaban a esas preferencias comerciales eran excesivamente rigurosas, al exigir -por ejemplo- una doble etapa de elaboración[19] en el sector de las prendas de vestir que no se ajustaba a las cadenas de valor existentes. El grado de restricción de las normas de origen es el motivo por el que no se han utilizado muchas de las preferencias.[20] Los gráficos contenidos en el punto 0 -que muestran enormes aumentos de las tasas de utilización tras el cambio de las normas de origen de la UE con respecto a las prendas de vestir (Capítulos 61 y 62 del SA): de doble etapa de elaboración a una única etapa de elaboración- son ejemplos palpables que valen más que 1.000 palabras.

2.9. Dicho esto, hay una serie de enseñanzas aprendidas y mejores prácticas, que han surgido progresivamente, sobre la manera de redactar una norma de origen determinada (la "forma"), especialmente en lo que se refiere al criterio del porcentaje que aún utilizan algunos países otorgantes de preferencias.

2.2 Cuestión de la acumulación

2.10. La acumulación es una práctica que permite que se consideren productos nacionales o fabricación o elaboración nacional productos originarios de otros países o fabricación o elaboración realizada en otros países. La acumulación puede otorgarse a nivel regional, práctica adoptada por la mayoría de los países que otorgan preferencias en el marco de sus respectivos SGP[21], o entre todos los beneficiarios.[22]

2.11. Como se decía en la propuesta de los PMA[23], el punto de vista de los PMA sobre la cuestión de la acumulación es bastante claro: "la acumulación, aunque encomiable y muy deseable, no sustituye a las normas de origen liberales. Las normas de origen liberales permiten a los productores de los PMA aprovisionarse de insumos de cualquier parte del mundo, de los productores más competitivos y con los mejores precios".

2.12. En resumen, la acumulación no puede sustituir el establecimiento de normas de origen que permitan abastecerse utilizando el proveedor más competitivo en cualquier lugar del mundo. En un mundo en el que las actividades manufactureras están influidas en gran medida por la existencia de cadenas de suministro, las empresas y los inversores de los PMA deben poder comprar sus insumos al proveedor más competitivo en vez de gozar de incentivos, a través de la acumulación, para restringir las fuentes de abastecimiento y ceder a prácticas de desviación del comercio. El caso de la *A&J Company*, de Camboya, que se ilustra en el punto 3.2.1, muestra las ventajas y los límites de la acumulación.

2.13. La acumulación es un instrumento viable para los acuerdos de integración regional en una etapa industrial elevada o avanzada, como en el caso de la ASEAN, en el que se ha utilizado principalmente la acumulación. En otras regiones, como el África Subsahariana, o en PMA insulares, con una base industrial baja y elevados costes de transporte, la acumulación ofrece posibilidades limitadas y no puede sustituir a unas normas de origen liberales.

3 CUESTIONES TÉCNICAS

3.1. Como se ha dicho antes, hay diversas formas de normas de origen y no existen pruebas unánimes de que una sea mejor que otra. Dicho esto, la distinción entre la "forma" y el "fondo" de una determinada norma de origen tiene la ventaja de definir claramente las esferas en las que se han aprendido enseñanzas y mejores prácticas que pueden adoptarse.

---

[19] La doble etapa de elaboración requiere que, para que los productos obtengan la condición de originarios, los países beneficiarios tienen que utilizar tejidos que se hayan fabricado o elaborado en el país.

[20] Véase *Erosion of trade preferences in the Post Hong Kong (China) framework: From trade is better than aid to aid for trade*, UNCTAD, 2008. *Trade Preferences for LDCs: An early assessment of benefits and possible improvements*, UNCTAD/ITCD/TSB/2003/8, diciembre de 2003. *Market Access for Least Developed Countries*, UNCTAD/DITC/TCND/4, mayo de 2001.

[21] Por ejemplo, la UE, el Japón y los Estados Unidos otorgan acumulación regional en el marco de sus respectivos esquemas SGP.

[22] Por ejemplo, el Canadá, en el marco de su SGP, permite la acumulación entre todos los beneficiarios.

[23] Véase el documento TN/C/W/63 de la OMC, de 31 de mayo de 2013.

3.2. La "forma" de una determinada norma de origen es, de hecho, un ejercicio técnico que es más bien objetivo y menos propenso a consideraciones de política comercial, que predominan más bien cuando se examina el "fondo" de la norma de origen.

3.3. En el punto 3.1 *infra* se examinan las enseñanzas extraídas de la delineación de la "forma" de las normas de origen. En el momento de elaborar el presente documento, esas enseñanzas extraídas están relacionadas principalmente con el criterio del porcentaje.

3.4. En el punto 3.2 se explicará cómo mejorar el fondo de una determinada norma de origen relacionándolo con las pruebas resultantes de las tasas de utilización tras la reforma de las normas de origen de los respectivos SGP del Canadá y la UE. Esas pruebas se contrastarán también con las cifras de utilización de los Estados Unidos y el Japón, que aún no han realizado ninguna reforma de sus normas de origen.[24]

3.1 Mejora de la "forma": enseñanzas extraídas de la delineación de la forma de normas de origen basadas en el criterio del porcentaje

3.5. Como ya se ha dicho, la "forma" de una determinada norma de origen puede expresarse o delinearse mediante diferentes técnicas: por ejemplo, el cambio de clasificación arancelaria, con o sin excepciones, el grado específico de fabricación o elaboración, o el criterio del porcentaje. Como también se ha dicho, ninguna de esas "formas" puede ser necesariamente mejor que otra. Sin embargo, se han extraído varias enseñanzas de la práctica de los PMA cuando se utiliza el criterio del porcentaje. El hecho de centrar el análisis en el criterio del porcentaje no debe interpretarse o entenderse en el sentido de que los PMA crean que ese criterio es la "forma" preferida de una norma de origen.

3.6. El criterio del porcentaje es una "forma" de elaborar normas de origen que exige respetar o no superar un determinado porcentaje calculado mediante la utilización de un numerador y un denominador. El criterio del porcentaje presenta diversas formas:

a) Adición de valor (35%) como porcentaje del coste de los materiales de origen local, la mano de obra y el coste directo de elaboración, que se calcula sobre el precio franco fábrica del producto acabado. Este es el método utilizado, por ejemplo, en el marco del SGP de los Estados Unidos y la AGOA. Este método se utiliza también, aunque con otros porcentajes y diferentes definiciones de los numeradores y denominadores, en otros países que otorgan preferencias, como Australia, el Canadá y Nueva Zelandia, y la Unión Aduanera Euroasiática.[25]

b) Adición de valor definida como la sustracción del valor de los materiales importados del precio franco fábrica (o "valor ajustado" en la terminología de los Estados Unidos). Este, por ejemplo, es el método de reducción utilizado en el marco del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos (EE.UU.-CAFTA).

c) Admisión de una cantidad máxima de insumos extranjeros como porcentaje del precio franco fábrica (práctica vigente en la UE en el marco de la iniciativa "Todo menos armas" y en muchos acuerdos de libre comercio (ALC), y práctica también del Japón, que utiliza el precio f.o.b. como denominador[26]).

---

[24] En el caso del Japón, se han introducido algunos cambios de las normas de origen. No obstante, una primera evaluación muestra que esos cambios son de alcance limitado.

[25] Las limitaciones intrínsecas y los escasos efectos de facilitación del comercio derivados de la utilización por los países otorgantes de preferencias de diferentes métodos de cálculo y diferente nivel de porcentaje son evidentes, como pronto mostró un documento de la UNCTAD. Como anteriormente se ha dicho, un país que gozaba de preferencias señaló obstáculos insuperables derivados de la necesidad de establecer y aplicar un sistema de contabilidad que difería de sus prescripciones jurídicas internas en definición de concepto, aplicación de cuentas, precisión, ámbito y control. El sistema debía proporcionar información sobre costes para satisfacer las normas de los países de destino y comprobar la proporción de insumos nacionales e importados en el coste unitario de las mercancías exportadas, en algunos casos identificando el país de origen de los insumos y estableciendo costes de elaboración directos e indirectos.

[26] Cabe señalar que, en el marco de las normas de origen de sus respectivos SGP actuales, ni la UE ni el Japón utilizan el criterio del porcentaje como criterio general. Únicamente se utiliza en el contexto de las normas de origen de algunos productos específicos contenidas en una extensa lista en la que se detallan dichas

3.7. Las limitaciones en la utilización de criterios de porcentaje son bien conocidas y pueden resumirse como sigue:

a. el cálculo de porcentajes se ve fácilmente afectado por las fluctuaciones cambiarias en el caso de productos acabados que contienen materias primas importadas: cuando una moneda local se aprecia, el porcentaje de valor añadido tiende a disminuir, y viceversa;

b. el nivel del umbral porcentual puede determinarse arbitrariamente, y es difícil fijarlo, incluso mediante consultas con el sector privado, habida cuenta del número de productos y costes variables que hay que tener en cuenta;

c. el coste de la mano de obra en los países en desarrollo es relativamente bajo y, en un cálculo de valor añadido, lo que es una ventaja puede transformarse en una desventaja; y

d. los cálculos pueden ser complicados, al requerir pericia contable y cierto margen de discreción al evaluar los costes, lo que puede dar lugar a diferencias, además de que la mayoría de las pequeñas empresas de los PMA carecen generalmente de conocimientos técnicos contables.

3.8. Hay importantes diferencias en la formulación del numerador y el cálculo de los porcentajes. Las principales diferencias en el caso del numerador reflejan la existencia de dos enfoques: uno de ellos establece un límite máximo respecto a la utilización de materiales importados, como en el caso de la UE y el Japón; y el otro establece un límite mínimo de valor añadido, como en el caso del SGP de los Estados Unidos, que representa el costo de los materiales locales más el costo directo de elaboración.

3.9. Una tercera variación es el cálculo del valor añadido obtenido por sustracción, como en el caso del cálculo de reducción en el marco del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos y otros ALC.

3.10. Las enseñanzas extraídas con respecto a las normas de origen preferenciales y el cálculo del coste neto en el marco del TLCAN han demostrado ampliamente que la formulación del cálculo con arreglo al criterio del porcentaje como valor añadido o "contenido nacional" es compleja. Entraña normas detalladas para definir cuáles son los costes admisibles y no admisibles que se pueden tener en cuenta como numerador en el cálculo del valor añadido.

3.11. Es posible que solo los contables conozcan bien esos elementos. A medida que cambien los precios, los costes y las cantidades, será necesario hacer nuevos cálculos para asegurar el cumplimiento. Aunque algunas de esas tareas puedan formar parte de los procedimientos contables normales requeridos con fines comerciales, tal vez no sea así en el caso de otras. Por consiguiente, en esos casos puede ser necesario disponer de conocimientos técnicos profesionales adicionales. El cálculo del numerador en el cálculo del valor añadido es complejo por varios motivos:

i. entraña una distinción de los costes que podrían calcularse como valor añadido local;

ii. implica el desglose de ese coste a nivel de unidad de producción; como consecuencia, a menudo requiere operaciones contables y puede haber cierto margen de discreción al estimar los costes unitarios;

iii. además, las fluctuaciones monetarias en los países beneficiarios pueden afectar al valor del cálculo.

3.12. Los Estados Unidos han restringido progresivamente la utilización de ese cálculo del valor añadido, al que en el marco del TLCAN se hacía referencia como cálculo del coste neto con respecto a un número limitado de partidas del sector del automóvil; y la UE, que inicialmente

normas de origen. Con respecto al precio franco fábrica, el precio f.o.b. incluye el transporte por tierra hasta el puerto de embarque.

proyectaba utilizar ese cálculo en la reforma de las normas de origen de su SGP, abandonó esa idea.

3.13. El siguiente ejemplo explica cómo la aplicación de la norma del contenido de importación permite un sistema para determinar el origen más liberal que el del requisito del contenido nacional.

Cuadro 1

	Contenido de importación (50% como máximo)	Contenido nacional (coste directo de elaboración, 35% como mínimo)
a) Materiales nacionales	1,00	1,00
b) Materiales extranjeros (sin una transformación sustancial)	4,00	4,00
c) Coste directo de elaboración	2,00	2,00
d) Gastos generales	1,50	1,50
e) Beneficios	1,50	1,50
f) Valor estimado	10,00	10,00
g) Contenido de importación/contenido nacional	40% (norma satisfecha) (b/f) x 100	30% (norma no satisfecha) [(a+c)/f] x 100

3.14. Como muestra el ejemplo contenido en el cuadro 1, en un régimen basado en el contenido de importación un producto tendría derecho a trato preferencial por no ser el coste de los materiales importados (4 dólares EE.UU.) superior al 50% del valor estimado (10 dólares EE.UU.). El mismo producto procedente de un beneficiario del esquema no tendría derecho a preferencias por ser el coste de los materiales nacionales (1 dólar EE.UU.) más el coste directo de elaboración (2 dólares EE.UU.) inferior al 35% del valor estimado (10 dólares EE.UU.).

3.15. A la luz de las enseñanzas y de las mejores prácticas antes mencionadas que se van adoptando progresivamente, los PMA opinan que sería preferible el método de cálculo basado en el valor de los materiales cuando los países otorgantes de preferencias utilicen el criterio del porcentaje. Con ese método se elimina la mayoría de las deficiencias del cálculo del valor añadido. El cálculo del valor de los materiales se basa en el Acuerdo sobre Valoración en Aduana de la OMC, con lo que las normas se apoyan en un instrumento multilateral que utilizan los Miembros de la OMC.

3.16. Ese método de cálculo es similar al utilizado por los Estados Unidos en recientes ALC concluidos con Australia, Singapur, Chile, América Central y otros países. La UE y el Japón utilizan también el cálculo del valor de los materiales en su esquema SGP y en sus ALC.

3.2 Cálculo del criterio del porcentaje propuesto por los PMA

3.17. Por consiguiente, los PMA proponen que, cuando los países otorgantes de preferencias recurran al cálculo del porcentaje, utilicen un método basado en el cálculo del valor de los materiales.

3.18. Ese método utilizado para calcular el criterio del porcentaje puede basarse en dos fórmulas definidas como valor de los materiales no originarios y valor de los materiales originarios, y utiliza las prácticas óptimas de los Estados Unidos, la UE, el Japón y el Canadá:

3.19. Método basado en el valor de los materiales no originarios: $LVC = \frac{EW - VNM}{EW} \times 100$

3.20. Método basado en el valor de los materiales originarios: $LVC = \frac{VOM}{EW} \times 100$

- VNM es el valor de los materiales no originarios adquiridos y utilizados por el productor en la producción de la mercancía; el VNM no incluye el valor de un material de producción propia; y

- VOM es el valor de los materiales originarios adquiridos, o de producción propia, utilizados por el productor en la producción de la mercancía.

- EW es el precio franco fábrica;

- LVC es el valor del contenido correspondiente a un PMA.

3.3 Cuestión del nivel del porcentaje

3.21. Otra limitación intrínseca del criterio del porcentaje es la determinación del nivel del porcentaje. La primera crítica se debe al hecho de que, incluso si ese nivel se establece mediante consultas con el sector privado, la determinación de un nivel adecuado del porcentaje tiende a ser arbitraria, ya que puede variar en ocasiones debido a cambios del coste de los insumos y fluctuaciones monetarias.

3.22. Además, el nivel del porcentaje puede diferir de un producto a otro, y la rigurosidad o flexibilidad de un determinado porcentaje depende del método de cálculo.

3.23. También se ha tenido en cuenta la experiencia reciente de países otorgantes de preferencias. En 2003, el Gobierno del Canadá introdujo cambios en sus normas de origen y estableció el nivel máximo de contenido importado autorizado a los PMA en el 60% (en vez del 40% permitido a otros países en desarrollo beneficiarios del SGP). Ello significa que, para poder gozar del trato libre de derechos otorgado a los PMA, el 40% como mínimo del precio franco fábrica de los productos acondicionados para su envío al Canadá debe provenir de uno o varios PMA beneficiarios o del Canadá. Además, el 20% del 40% de contenido admisible puede provenir de otros países en desarrollo que sean beneficiarios del esquema SGP del Canadá. También se establecieron normas especiales para los textiles y las prendas de vestir que autorizan la utilización de tejidos importados de otros beneficiarios del esquema SGP del Canadá, a condición de que no representen más del 75% del precio franco fábrica de los productos acabados.

3.24. Además de las conclusiones resultantes de la investigación sobre el terreno, el estudio de evaluación del impacto realizado por la UE contiene ejercicios de simulación sobre la creación de comercio derivada de la utilización de diferentes porcentajes: del 50% de contenido nacional y del 30%. La implicación en cuanto a políticas del ejercicio de simulación es que la creación de comercio resultante de dicho ejercicio es mucho mayor con el nivel de porcentaje del 30%.

3.25. Por consiguiente, en la reforma final de las normas de la UE se estableció para varios productos un umbral del 30% de contenido de valor local, lo que equivale a un contenido máximo de importación autorizado del 70%.

3.26. El establecimiento, como norma por defecto, de una autorización de material no originario del 70%, con respecto a muchos Capítulos del SA, en las Normas de origen de la UE[27] representa una línea divisoria, al ser el porcentaje más liberal jamás utilizado hasta ahora por países otorgantes de preferencias. En el punto 3.2 se explican los resultados y los efectos en el comercio de esa liberalización del comercio.

3.27. En el cuadro que figura a continuación se comparan los niveles de porcentaje existentes en los esquemas de los principales países otorgantes de preferencias.

[27] Cabría sugerir que esa norma liberal se aplica en el sector electrónico y de maquinaria, en el que los tipos de los derechos NMF son bajos y la posibilidad de margen preferencial es limitada. Ahora bien, como demuestra el caso de las bicicletas, en el que el tipo NMF es tan elevado como el 12%, esa sugerencia no resiste un serio examen.

Cuadro 2: Cuadro comparativo resumido sobre el criterio del porcentaje en las normas de origen de la Cuadrilateral para los PMA[28]

País	Numerador	Denominador	Nivel del porcentaje	Acumulación
Comunidad Europea (iniciativa "Todo menos armas")	Valor de los materiales no originarios	Precio franco fábrica	Cantidad máxima de materiales no originarios: 70%. Excepción en los Capítulos 27 y 63: 25%, 40%, 50% cuando se utiliza en la lista única	a) Acumulación con la Unión Europea, Noruega, Suiza y Turquía; b) Acumulación regional: ASEAN, Comunidad Andina, SAARC, Mercosur; c) Acumulación entre la ASEAN y la SAARC; y d) Acumulación ampliada.
Japón	Valor de los materiales no originarios	Precio f.o.b.	Cantidad máxima de materiales no originarios, 40% o 50% cuando se utiliza en la lista única	Acumulación con Indonesia, Malasia, Filipinas, Tailandia y Viet Nam.
Canadá	Contenidos originarios	Precio franco fábrica	Igual o superior al 40%	Todos los países beneficiarios del Arancel Preferencial General (GPT) se consideran una zona única. Todos los países beneficiarios del Arancel para los Países Menos Adelantados (LDCT) se consideran una zona única.
SGP de los Estados Unidos[29]	Suma del coste del material producido en el país en desarrollo beneficiario y el coste directo de elaboración	Valor estimado del artículo en el momento de entrada en los Estados Unidos	Mínimo 35%	Acumulación regional con respecto al SGP - miembros elegibles del Grupo Andino, la ASEAN (con exclusión de Singapur y Brunei Darussalam), la CARICOM, la SADC y la UEMAO.
AGOA	Mismo *supra*	Mismo *supra*	Mismo *supra*[30]	Acumulación entre los países designados en la AGOA.

3.28. Del cuadro comparativo *supra* se desprende con absoluta claridad que el nivel del porcentaje exigido no debe considerarse aisladamente, ya que la amplitud de la acumulación y los diferentes numeradores y denominadores utilizados influyen también en la rigurosidad o flexibilidad de un determinado porcentaje. El caso del Canadá es revelador, ya que el requisito del 40% exigido, bastante elevado, queda reducido por la oportunidad de acumulación con todos los beneficiarios del Arancel Preferencial General (GPT), con inclusión de países, como China, que tienen una extensa base manufacturera y podrían suministrar insumos a PMA vecinos. No obstante, esa posibilidad quedará limitada en gran medida por la política de "graduación" del Canadá que se aplicará en 2015. Con arreglo a esa política, el Canadá suprimirá los beneficios de 72 países con ingresos más elevados y competitivos en la esfera del comercio -entre ellos China- a partir del 1º de enero de 2015 y, por consiguiente, no será posible la acumulación con esos países. Aunque el Gobierno del Canadá ha manifestado su intención de velar por que los beneficios del Arancel para los Países Menos Adelantados (LDCT) no se vean reducidos por los cambios introducidos en el GPT en cuanto a admisión de países[31], en el momento de la elaboración del presente documento no se había adoptado ninguna nueva medida. Esa política de "graduación" no es exclusiva del Canadá, ya que también la UE aplicó en 2014 una nueva política de ese tipo que afectó a unos 54 países.[32] El sector de las bicicletas de Camboya resultó especialmente afectado

[28] Conviene señalar que tanto la UE como el Japón utilizan el criterio del porcentaje junto con otro criterio, por ejemplo el cambio de clasificación arancelaria y prescripciones en materia de fabricación o elaboración.

[29] US GSP: http://www.ustr.gov/trade-topics/trade-development/preference-programs/generalized-system-preference-gsp.

[30] Dos normas adicionales: a) el coste o valor de los materiales producidos en el territorio aduanero de los Estados Unidos podrá computarse en el porcentaje del 35% hasta una cantidad máxima que no exceda del 15% del valor estimado del artículo; y b) el coste o valor de los materiales utilizados producidos en uno o varios países del África Subsahariana beneficiarios se computará en dicho porcentaje del 35%.

[31] Véase la Orden sobre retirada del Arancel Preferencial General (2013 GPT Review) P.C. 2013-967, de 27 de septiembre de 2013.

[32] Pueden obtenerse los nombres de esos países en la siguiente dirección: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/december/tradoc_152015.pdf.

por esa política, al no poder ya utilizar engranajes de bicicletas fabricados en Malasia. La UE otorgó más tarde una exención para evitar esa situación.

3.29. Además del Canadá, lo que puede observarse en el cuadro es que, aun teniendo en cuenta el diferente nivel de numeradores y denominadores, el nivel más generoso de los porcentajes es el de la UE, seguido del de los Estados Unidos, aun cuando el método de cálculo sea diferente; el menos generoso es el del Japón.

3.30. Ello no puede constituir una sorpresa, ya que los Estados Unidos no han cambiado sus normas de origen desde que promulgaron el primer SGP en 1974 y, en cuanto al Japón, los cambios introducidos en las normas de origen de su SGP desde su establecimiento en el decenio de 1970 han sido limitados.

3.31. En el cuadro 3 se compara la utilización del diferente criterio de porcentaje utilizado por el Japón y la UE. Es evidente que en el caso de la UE se benefician de una norma de porcentaje del 70% 40 Capítulos y 638 partidas del SA, en tanto que el Japón no permite ese porcentaje. La UE autoriza la utilización de normas de origen alternativas -cambio de partida arancelaria y criterio del porcentaje- en 38 Capítulos y 580 partidas, lo que constituye un enfoque flexible, en tanto que el Japón no ofrece esa posibilidad.

3.32. El Japón exige el cumplimiento de las normas de origen y el criterio del porcentaje en 141 partidas, en tanto que en la UE esos casos se limitan a 54 partidas.

3.33. Es evidente que la UE ha emprendido una reforma significativa que ha generado una serie de cambios positivos para los PMA. En el caso de los Estados Unidos y el Japón esa reforma y esos cambios de políticas aún no han tenido lugar. Esa diferencia se refleja en los resultados logrados respectivamente por esos países en cuanto a estímulo del comercio de los PMA y aumento de las tasas de utilización de los esquemas SGP, que se examinan en el punto 3.2.

Cuadro 3

		Número de partidas/capítulos en los que el criterio del porcentaje se utiliza como criterio exclusivo* de la norma de origen	Número de partidas/capítulos en los que el criterio del porcentaje se utiliza como criterio adicional**	Número de partidas/capítulos en los que el criterio del porcentaje se utiliza como criterio alternativo*** de la norma de origen con el cambio de partida arancelaria	Número de partidas/capítulos en los que el criterio del porcentaje se utiliza en el 40% o menos	Número de partidas/capítulos en los que el criterio del porcentaje se utiliza en el 50%	Número de partidas/capítulos en los que el criterio del porcentaje se utiliza en el 70%	Número de partidas/capítulos en los que el criterio del porcentaje se utiliza en el 30% o el 20%
UE	Partidas	88	54	580	62	18	638	4
UE	Capítulos	6	4	38	7	1	40	
Japón	Partidas	0	141	0	112	29	0	
Japón	Capítulos	0	5	0	4	1	0	

* Solo criterio del porcentaje (*).
** Otra norma de origen y criterio del porcentaje (*).
*** Otra norma de origen o criterio del porcentaje (*).

En porcentaje del total de partidas/capítulos

Partidas totales	1.224
Capítulos totales	97

		Porcentaje de partidas/capítulos en los que el criterio del porcentaje se utiliza como criterio exclusivo* de la norma de origen	Porcentaje de partidas/capítulos en los que el criterio del porcentaje se utiliza como criterio adicional**	Porcentaje de partidas/capítulos en los que el criterio del porcentaje se utiliza como criterio alternativo*** de la norma de origen con el cambio de partida arancelaria	Porcentaje de partidas/capítulos en los que el criterio del porcentaje se utiliza en el 40% o menos	Porcentaje de partidas/capítulos en los que el criterio del porcentaje se utiliza en el 50%	Porcentaje de partidas/capítulos en los que el criterio del porcentaje se utiliza en el 70%	Porcentaje de partidas/capítulos en los que el criterio del porcentaje se utiliza en el 30% o el 20%
UE	Partidas	7,19%	4,41%	47,39%	5,07%	1,47%	52,12%	0,33%
UE	Capítulos	6,19%	4,12%	39,18%	7,22%	1,03%	41,24%	
Japón	Partidas	0,00%	11,52%	0,00%	9,15%	2,37%	0,00%	
Japón	Capítulos	0,00%	5,15%	0,00%	4,12%	1,03%	0,00%	

3.34. El Grupo de los PMA ha evaluado diversos estudios en busca de un nivel de porcentaje[33] que pueda reflejar las cadenas de suministro y ser adecuado para su nivel industrial. Ha utilizado una encuesta realizada en África Oriental y Meridional, y otras pruebas procedentes de estudios recientes llevados a cabo por investigadores contratados por países otorgantes de preferencias. Actualmente se está realizando otra encuesta en PMA para reunir pruebas adicionales con ayuda de un cuestionario.

3.35. El examen de esa literatura ha indicado que en la mayoría de los casos los porcentajes exigidos por los países otorgantes de preferencias no son realistas si se confrontan con la realidad industrial. Ejemplos recientes de actividades manufactureras -como las relativas al iPod en China- muestran que el contenido local es de alrededor del 10%.

3.36. Sobre la base de las enseñanzas extraídas y las mejores prácticas antes mencionadas, los PMA consideran que un nivel de porcentaje del 15% al 25%, o incluso inferior, para determinadas categorías de productos, calculado con arreglo a la fórmula de reducción mencionada *supra*, garantizaría que en los PMA tuvieran lugar procesos de transformación sustancial y se llevaran a cabo verdaderas operaciones de fabricación.

3.4 Trato de los costes de flete y seguro en el valor de los insumos originarios y no originarios

3.37. La mayoría de los PMA tienen una base industrial muy reducida, en muchos casos apenas existente. Es evidente que en esa situación los PMA, especialmente los países sin litoral y los países insulares, dependen de insumos importados de terceros países para fabricar sus productos acabados.

3.38. Como muestra el cuadro 2 *supra*, los países otorgantes de preferencias utilizan diferentes tipos de numeradores y denominadores en el método de cálculo de la norma del porcentaje.

3.39. La definición del numerador y el denominador es importante en la fórmula de cálculo aritmético. Hay diversas experiencias en cuanto a la definición del numerador y el denominador. En principio, deben permitir una comparación justa que refleje, por un lado, el coste (y el beneficio) del producto acabado y, por otro lado, el coste de los materiales extranjeros utilizados o del contenido local añadido. La inclusión o exclusión de determinados costes -por ejemplo, el coste de seguro y flete- puede alterar los resultados del cálculo.

3.40. Así pues, se sugiere que en la "forma" de las fórmulas de porcentaje utilizadas se tengan en cuenta las situaciones especiales en cuanto a costes de transporte de los materiales utilizados como insumos por los PMA -sobre todo en el caso de países insulares o sin litoral- o, de no ser posible que en tales fórmulas se tengan en cuenta esos factores, se ajuste en consecuencia el nivel del porcentaje.

3.41. Ese tipo de normas de origen que permiten ajustes del coste de los materiales, deduciendo o añadiendo el coste de flete y seguro, existen ya en ALC de los Estados Unidos, por ejemplo el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos (EE.UU.-CAFTA).

---

[33] Véanse, por ejemplo, las siguientes publicaciones: "*Impact assessment on rules of origin for the Generalized System of Preferences (GSP)*", Comisión Europea, Bruselas, 25 de octubre de 2007, Taxud/GSP-RO/IA/1/07; "*Evaluating the Consequences of Shift to a Value-added method for Determining Origin in EU PTAs*", julio de 2006 (Letter of Contract Nº 2005/103984, Framework Contract (AMS/451 - LOT Nº 11); Dr. Michiel Scheffer of Saxion Hogescholen, "*Study on the application of value criteria for textile products in preferential rules of origin*", octubre de 2006 (Tender 06-H13); Contract Cadre FISH/2006/20, Specific Convention Nº 3 "*Rules of Origin in Preferential Trade Arrangements: New rules for the fishery sector*"; *"Trade Preferences for LDCs: An early assessment of benefits and possible improvement in the context of WTO negotiations*", UNCTAD/ITCD/TSB/2003/8, diciembre de 2003; "*An Assessment of the impact of Preferences Erosion and Rules of Origin in Eastern and Southern Africa*", a survey of ESA exporters, UNCTAD y COMESA, 2010.

3.5 Mejora del "fondo" de una norma de origen: Pruebas extraídas de las tasas de utilización

3.42. La mejor manera de resumir los efectos en el comercio esperados de las preferencias comerciales es guiándose por los objetivos iniciales del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), a saber:

a) aumentar los ingresos procedentes de las exportaciones;
b) promover las actividades manufactureras; y
c) acelerar el ritmo de crecimiento económico.

3.43. Como se ha dicho anteriormente, unas normas de origen sencillas y transparentes para los PMA son aquellas que permiten una plena utilización de las preferencias comerciales.

3.44. De hecho, la mera concesión de preferencias arancelarias o acceso a los mercados libre de derechos para las exportaciones de los PMA no garantiza automáticamente que los países beneficiarios utilicen efectivamente las preferencias comerciales. Las preferencias están supeditadas al cumplimiento de prescripciones en materia de normas de origen, consistentes principalmente en lo siguiente: a) conformidad con los criterios de origen; b) pruebas documentales (certificado de origen, formulario A, o declaración del exportador/importador); c) prescripciones en materia de transporte cuando los productos no se envíen directamente.

3.45. Como consecuencia, aun cuando una amplia cobertura de productos sugiera beneficios potenciales en cuanto a acceso preferencial a los mercados para los PMA, la utilización real de esas preferencias podría ser limitada. Un claro indicador de la efectividad de las preferencias comerciales es la tasa de utilización. Ese indicador es la relación entre la cantidad de importaciones que realmente reciben preferencias comerciales en el momento del despacho de aduana en el país otorgante de las preferencias y la cantidad de importaciones sujetas a derechos que gozan de preferencias. Es la medida más realista de la efectividad de las preferencias comerciales.

3.46. Para que sea exacta y fiable, la tasa de utilización se basa en la declaración de aduana presentada por el importador en el momento de la importación.[34] Que las tasas de utilización sean más elevadas o más bajas depende principalmente del rigor y/o la complejidad de las normas de origen y las prescripciones conexas.

3.47. No obstante, la importancia de las tasas de utilización no debe dar lugar a que se pasen por alto otros factores al estimar el valor de las preferencias comerciales y el grado de restricción de una determinada norma de origen.

3.48. El registro de tasas de utilización elevadas, en promedio o con respecto a algunas categorías de productos, no siempre significa que haya acceso a los mercados con tipos preferenciales y normas de origen, y que haya sido eficaz. Pueden obtenerse fácilmente tasas de utilización elevadas para una cantidad muy baja de comercio debido al hecho de que las preferencias comerciales y las normas de origen que las acompañan no hayan podido generar comercio e inversión en los PMA. Por ejemplo, según la UNCTAD, los Estados Unidos registraban tasas de utilización muy elevadas con respecto a los productos textiles y las prendas de vestir (94,8%) desde 2001.[35] Sin embargo, esa elevada tasa de utilización se obtenía en pocas líneas arancelarias con mínimo valor comercial, ya que los textiles y las prendas de vestir están en general excluidos de la cobertura de productos del SGP de los Estados Unidos.

3.49. Como se analiza en los puntos 3.6 y 3.8, los cambios y la reforma de las normas de origen pueden tener efectos significativos en las decisiones en materia de comercio e inversión de empresas situadas en PMA o empresas situadas en países vecinos que puedan sentirse atraídas por normas de origen y condiciones de acceso a los mercados favorables a trasladarse a PMA. Evidentemente, las normas de origen no son sino uno de los muchos factores que influyen en las decisiones de inversión y en la dinámica comercial. Sin embargo, como se demuestra en los

[34] Otra técnica utilizada es enviar cuestionarios a los exportadores en los que se les pregunta si utilizan o han utilizado preferencias comerciales. Es el método utilizado en diversas encuestas realizadas por el Banco Asiático de Desarrollo y el JICA.

[35] "Improved Market Access for Least Developed Countries", UNCTAD/DITC/TNCD/4, mayo de 2001.

puntos 3.6 y 3.8, existen grandes diferencias en cuanto a tasas de utilización y dinámica comercial entre países otorgantes de preferencias que han emprendido la reforma de sus normas de origen -como la UE y el Canadá- y aquellos -como los Estados Unidos y el Japón- que aún no lo han hecho.

3.50. Los datos comerciales y las tasas de utilización empleados en la presente sección son los notificados por países otorgantes de preferencias a la secretaría de la UNCTAD. En el caso de los Estados Unidos, los datos se han obtenido del sitio Web de la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos (USITC).

3.51. Habida cuenta del predominio de los combustibles en las exportaciones y del hecho de que los productos agrícolas primarios cumplen normalmente el requisito de las normas de origen de haberse obtenido totalmente en el país de que se trate, el análisis de los datos comerciales se centra en los productos restantes.

3.6 Efectos comerciales de las reformas de las normas de origen en las tasas de utilización (UE y Canadá)

3.52. Como se ha indicado en la sección 1, el Canadá y la UE son los otorgantes de preferencias que han emprendido con éxito una importante reforma de sus normas de origen.

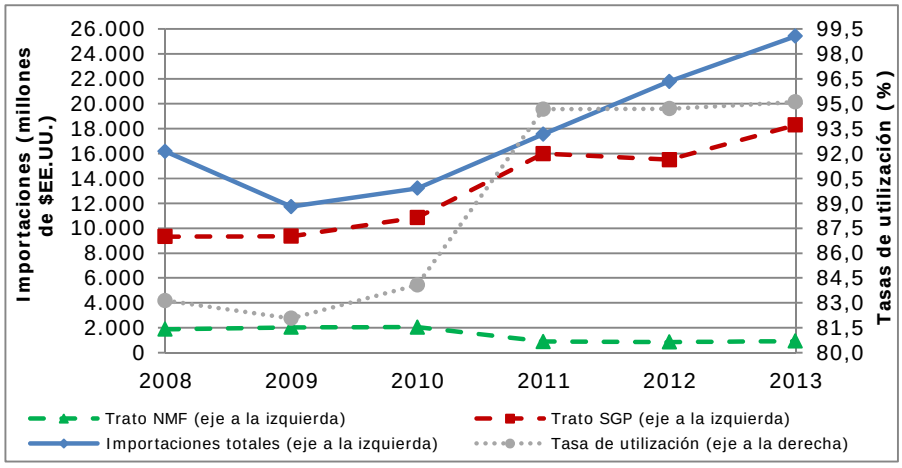
3.53. Las oportunidades de comercio recientemente creadas y el valor de la reforma fueron inmediatamente aprovechados por los PMA que estaban mejor equipados, lo que constituye el ejemplo más concreto de cómo un cambio de las normas de origen puede obtener respuestas del mercado en cuanto a acceso a las cadenas de valor, productividad y creación de puestos de trabajo en los PMA.

3.54. Habida cuenta de que los combustibles y los productos agrícolas primarios son en la mayoría de los casos productos totalmente obtenidos a nivel nacional que no tropiezan con dificultades particulares en materia de normas de origen, el análisis tiende a excluir esos productos, excepto cuando -como en el caso de los Estados Unidos- desempeñan una función importante para apreciar mejor la utilización de preferencias comerciales.

3.7 Caso de la reforma de las normas de origen de la UE y el Canadá: Efectos en el comercio y tasas de utilización

3.55. El gráfico 1 muestra que, cuando se excluyen los combustibles y los productos agrícolas, las cifras de las importaciones totales de la UE procedentes de los PMA revelan un aumento constante de 2010 a 2013 y las tasas de utilización siguen una pauta similar, al aumentar del 89% al 99%.

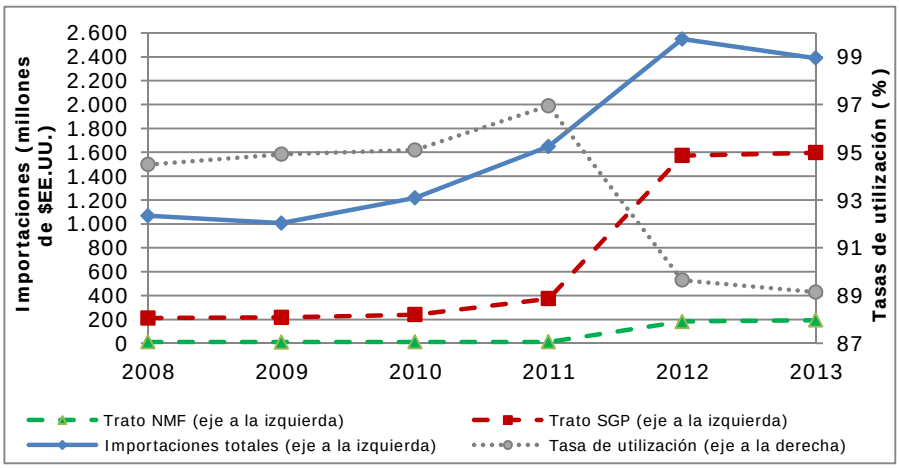
Gráfico 1[36]: Importaciones de la UE procedentes de PMA y tasas de utilización - Productos no agrícolas, excluidos los combustibles



[36] Los datos sobre el comercio y las tasas de utilización empleados en los gráficos 1 a 17 se basan en cálculos extraídos de notificaciones presentadas por países otorgantes de preferencias a la secretaría de la UNCTAD.

3.56. El gráfico 2 muestra con respecto al Canadá pautas similares a las de la UE: desde 2008 han aumentado las importaciones globales y también la cuantía del comercio recibido en régimen SGP. Las tasas de utilización se elevan del 89% al 95% en el caso de la UE, en tanto que en el del Canadá se registra un descenso del 97% en 2011 al 89% en 2013.

Gráfico 2: Importaciones del Canadá procedentes de PMA y tasas de utilización - Productos no agrícolas, excluidos los combustibles



3.57. Dada la composición de las exportaciones de los PMA, los efectos más destacados de las reformas de las normas de origen se registran en sectores y países en los que los PMA tenían potencial de exportación y se veían afectados por normas de origen rigurosas. El sector más importante, con mucha diferencia, en cuanto a dinamismo del comercio y aumento de la utilización es el sector de las prendas de vestir (Capítulos 61 y 62 del SA).

3.58. Las cifras que figuran a continuación demuestran que la reforma de las normas de origen del Canadá y la UE, emprendidas respectivamente en 2003 y en 2011, han tenido una repercusión importante tanto en las tasas de utilización como en los valores de las importaciones; la reacción fue más rápida en el primer caso.

3.59. En el caso del Canadá las importaciones procedentes de PMA aumentaron de forma exponencial y la tasa de utilización alcanzó inmediatamente el 100%. El incremento fue especialmente importante en lo que se refiere a las prendas de vestir de punto (Capítulo 61 del SA) cuyas importaciones aumentaron, en valor, de unos 17,8 millones a 857 millones de dólares EE.UU. entre 2002 y 2011, y alcanzaron la cifra de 966 millones de dólares EE.UU. en 2013. El gráfico 4 ilustra ese mismo impacto en Camboya, país en el que el valor de las importaciones de esos mismos productos aumentó de 5,2 millones a 456 millones de dólares EE.UU. entre 2002 y 2013.

Gráfico 3: Importaciones del Canadá procedentes de PMA y tasas de utilización del SGP - Prendas y complementos de vestir de punto (SA 61) y prendas y complementos de vestir no de punto (SA 62)

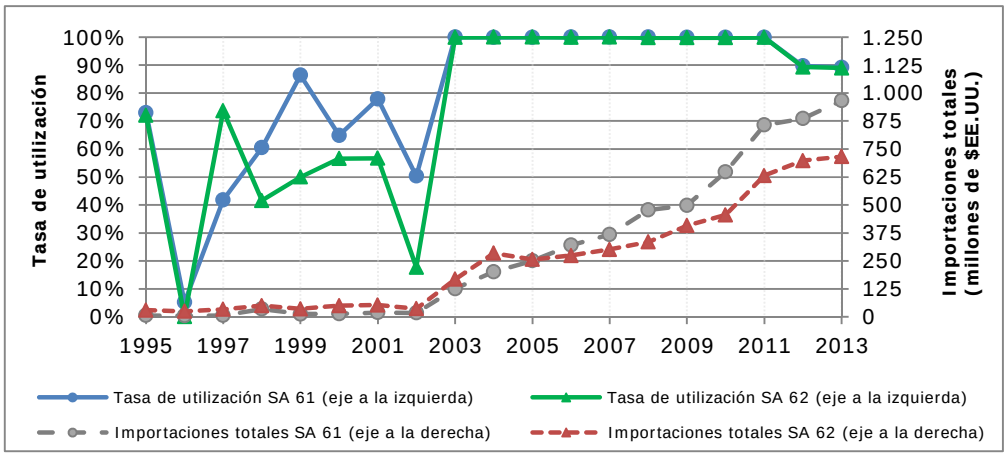
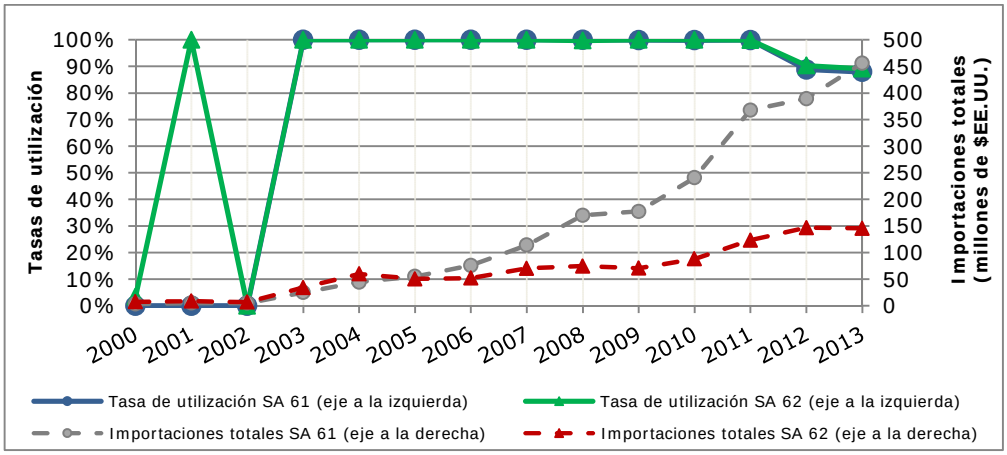


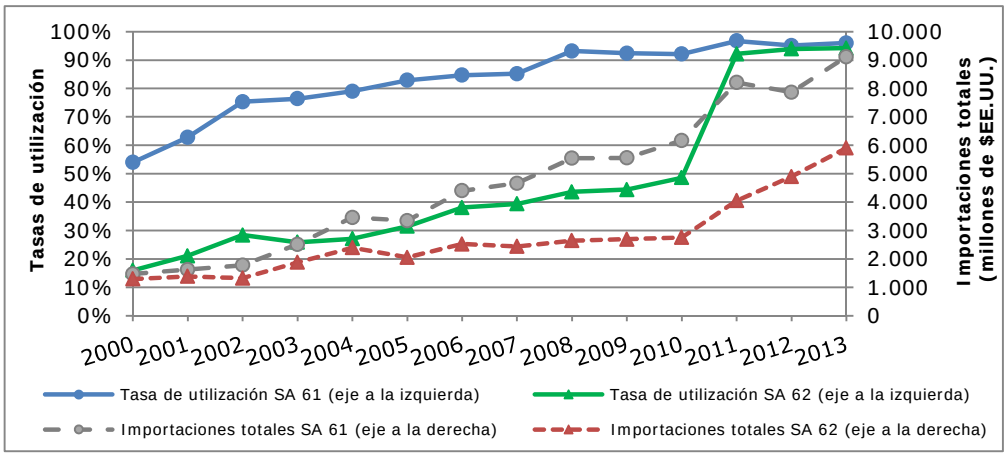
Gráfico 4: Importaciones del Canadá procedentes de Camboya y tasas de utilización del SGP - Prendas y complementos de vestir de punto (SA 61) y prendas y complementos de vestir no de punto (SA 62)



3.60. A pesar de ser más corto el marco temporal, se pueden hacer observaciones similares con respecto a la reciente reforma del comercio de la UE. Una vez más, tanto las tasas de utilización como los valores de las importaciones de prendas de vestir (Capítulos 61 y 62 del SA) se han visto positivamente afectadas.

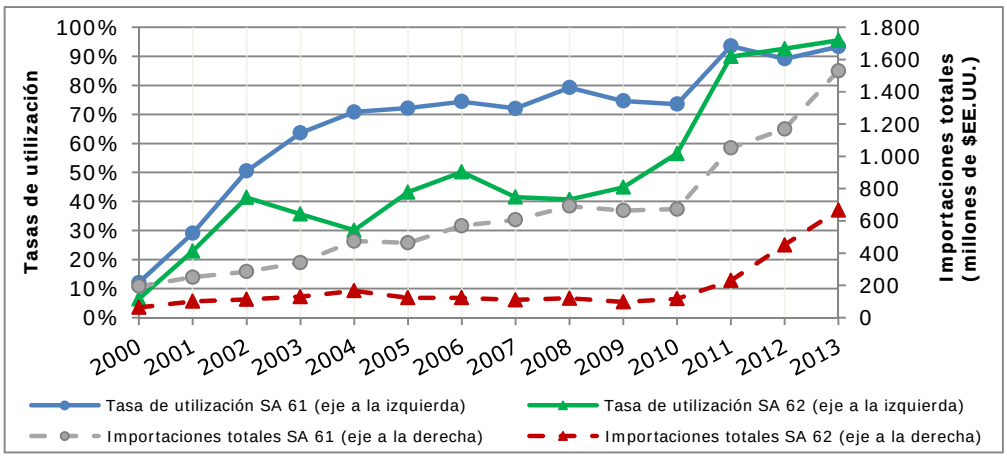
3.61. El impacto es especialmente notable en lo que se refiere a las prendas de vestir no de punto (Capítulo 62 del SA): la tasa de utilización por exportadores de PMA aumentó del 49% al 92% entre el final de 2010 y el final de 2011, primer año de la entrada en vigor de la reforma de la UE (véase el gráfico 5). En cuanto a las exportaciones de Camboya a la UE, la tasa de utilización aumentó del 57% al 90% (véase el gráfico 6). Al mismo tiempo, las exportaciones de PMA al mercado de la UE de productos de ese mismo Capítulo del SA se elevaron de 2.800 a 4.000 millones de dólares EE.UU. (un aumento del 47%) y alcanzaron la cifra de 5.900 millones de dólares EE.UU. en 2013. Ese gran aumento de las exportaciones al mercado de la UE entre 2010 y 2011 es especialmente importante en el caso de los productos camboyanos del Capítulo 62 del SA: el aumento de las importaciones de la UE fue del 96%.

Gráfico 5: Importaciones de la UE procedentes de PMA y tasas de utilización del SGP - Prendas y complementos de vestir de punto (SA 61) y prendas y complementos de vestir no de punto (SA 62)



3.62. El aumento de las tasas de utilización en el caso de las prendas de vestir de punto (Capítulo 61 del SA) fue moderado, ya que esos productos partían de un valor mucho más elevado que el de los productos comprendidos en el Capítulo 62 del SA. De hecho, en promedio, los PMA (los exportadores camboyanos) utilizaron las preferencias del SGP a una tasa del 92% (74%) en 2010 y del 97% (94%) en 2011. El aumento de los valores de las importaciones fue, sin embargo, importante: 2.000 millones de dólares EE.UU. (aumento del 33%) en el caso de todos los PMA y 379 millones de dólares EE.UU. en el de Camboya (aumento del 56%).

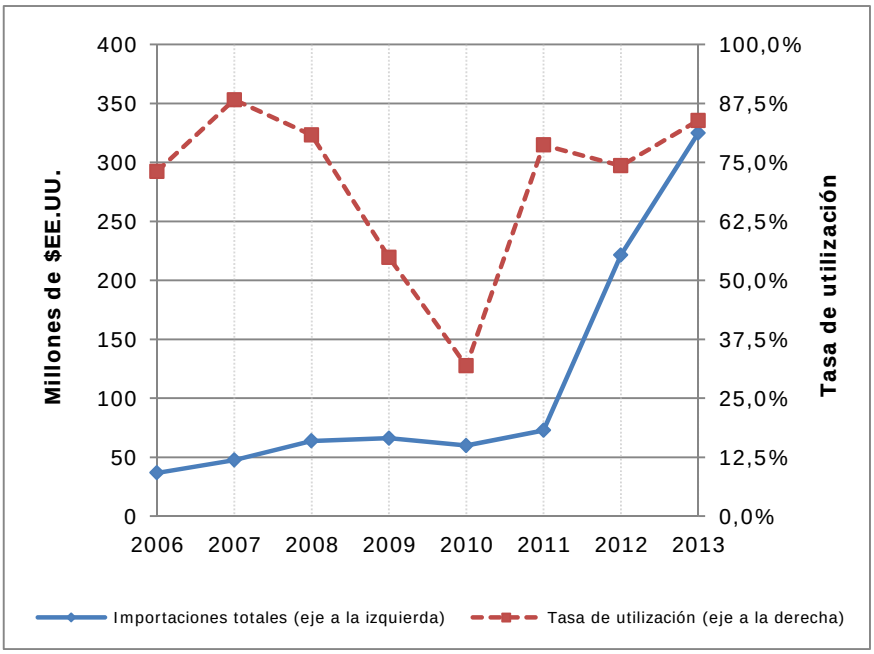
Gráfico 6: Importaciones de la UE procedentes de Camboya y tasas de utilización del SGP - Prendas y complementos de vestir de punto (SA 61) y prendas y complementos de vestir no de punto (SA 62)



3.63. La reforma de las normas de origen realizada en 2010 y aplicada en 2011 por la UE tuvo una repercusión más allá del sector tradicional de las prendas de vestir. De hecho, la reforma de la UE liberalizó sustancialmente las normas de origen no solo en el sector de las prendas de vestir sino también en varios otros sectores, al permitir hasta el 70% de materiales no originarios en el caso de las bicicletas y facilitar la acumulación de la ASEAN.

3.64. El gráfico 7 muestra también que la tasa de utilización con respecto a las bicicletas exportadas a la UE por Camboya aumentó en 2011 hasta el 80% aproximadamente, frente a la tasa del 33% registrada el año anterior. Además, entre 2010 y 2013 el valor de las importaciones se multiplicó por 5,4, al aumentar de 60 millones a 325 millones de dólares EE.UU. (aumento del 442%).

Gráfico 7: Importaciones de la UE procedentes de Camboya y tasas de utilización del SGP - Bicicletas



3.65. Con respecto a las bicicletas, cabe señalar que, tras los cambios introducidos en los esquemas SGP de la UE de 2014, los insumos de Singapur y Malasia (principalmente engranajes) no podían ser utilizados por Camboya con fines de acumulación en el marco de la ASEAN. Cambios similares introducidos en las normas de origen del SGP del Canadá suscitaron preocupaciones y causaron importantes dificultades a la mayoría de las industrias de bicicletas establecidas en Camboya.

3.66. El Gobierno Real de Camboya solicitó una excepción a la Comisión de la UE para que siguieran considerando admisibles, a efectos de acumulación, los insumos de la ASEAN procedentes de Malasia y Singapur durante un período transitorio. Finalmente se accedió a dicha solicitud, con establecimiento de un contingente con respecto a la cantidad de bicicletas para las que se puede utilizar la acumulación.[37]

3.67. Una vez más, ello constituye una clara demostración de cómo los cambios de las normas de origen tienen efectos reales en el comercio y las actividades económicas de los PMA.

El caso de la empresa A&J en Camboya

3.68. La empresa A&J (Camboya) viene fabricando bicicletas en Camboya desde 2006.

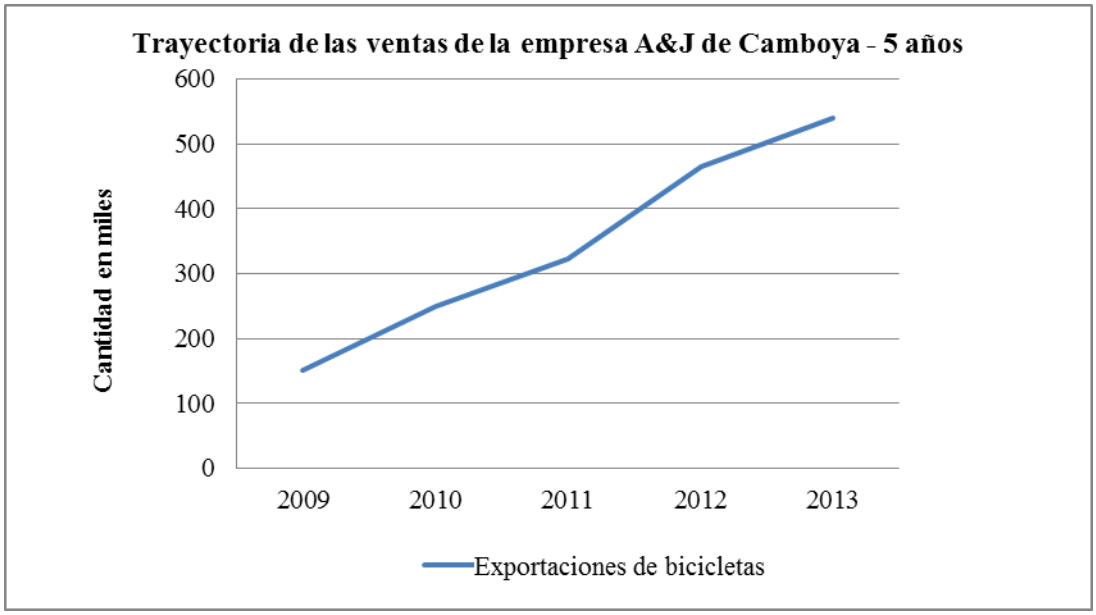
3.69. La fábrica está situada en un terreno de 10 hectáreas y la inversión es de 16 millones de dólares EE.UU. La fuerza laboral total en Camboya es de 2.000 personas aproximadamente. La capacidad anual es de 720.000 bicicletas y ha ido en aumento.

3.70. Gracias a las nuevas normas de origen de la UE, las ventas de la empresa A&J han aumentado enormemente y también han aumentado el valor unitario de las bicicletas y las operaciones de fabricación en Camboya. La reforma de las normas de origen de la UE ha permitido a dicha empresa operar en un mercado mucho más elevado que otros PMA.

[37] Véase el Reglamento de Ejecución (UE) Nº 822/2014 de la Comisión, de 28 de julio de 2014, que establece una excepción al Reglamento (CEE) Nº 2454/93 por lo que respecta a las normas de origen en el marco del sistema de preferencias arancelarias generalizadas respecto a las bicicletas fabricadas en Camboya en relación con el uso, en virtud de las disposiciones sobre acumulación, de piezas de bicicleta originarias de Malasia.

3.71. A su vez, ello ha entrañado la necesidad de desarrollar técnicas especiales -por ejemplo, soldadura de aluminio, con inclusión de soldadura de tubos delgados, fabricación de ruedas ligeras (de poco peso) y pintura especializada-, técnicas que los clientes buscarían normalmente en Taiwán, con predominio en ese nivel de fabricación de bicicletas.

3.72. Camboya es el único PMA que produce bicicletas de media a alta gama, y su precio medio de exportación es el segundo más elevado en Asia. Las técnicas especializadas de soldadura, pintura y acabado necesarias para fabricar esas bicicletas técnicamente avanzadas solo pueden encontrarse actualmente en Camboya y Taiwán. La empresa A&J está superando las dificultades resultantes de la pérdida por Malasia de los beneficios del SGP de la UE gracias a la excepción consentida por la UE, que permite la utilización transitoria de piezas de Malasia aun cuando el país no goce ya de los beneficios del SGP de la UE.



3.8 Utilización y efectos en el comercio de las normas de origen en casos en que no se han realizado reformas (Estados Unidos y el Japón)

3.73. Dada la diferencia del tipo de preferencias otorgadas a los PMA por los Estados Unidos[38], el análisis de los datos sobre el comercio divide a los PMA en dos grupos: PMA, excepto los beneficiarios de la AGOA, que gozan de preferencias en el marco del SGP, y PMA beneficiarios de la AGOA que gozan de preferencias en el marco de dicha Ley.

3.74. El gráfico 8 muestra la evolución de las importaciones procedentes de los PMA -con exclusión de los beneficiarios de la AGOA- a lo largo del tiempo. Entre 2008 y 2013 las importaciones totales descendieron de 10.200 millones a 8.900 millones de dólares EE.UU. En ese mismo período, las importaciones que recibieron trato SGP y trato NMF (aunque abarcadas por el esquema SGP) descendieron también en gran medida: de 3.000 millones a 137 millones de dólares EE.UU. y de 550 millones a 77 millones de dólares EE.UU., respectivamente.[39] Ese sustancial descenso se debe principalmente a la pérdida por Guinea Ecuatorial de sus beneficios en el marco del SGP de los Estados Unidos.

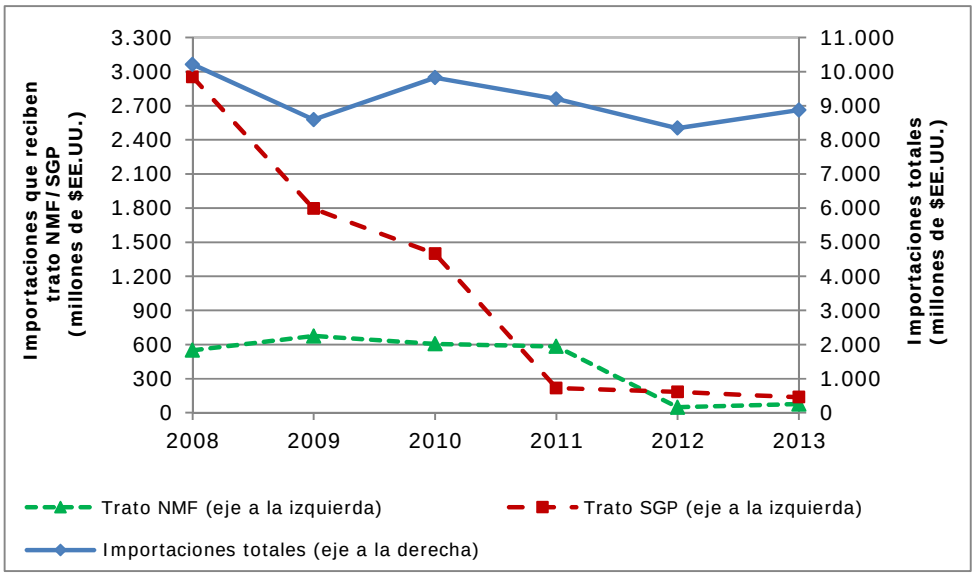
3.75. Lo más sorprendente es el valor de las importaciones que reciben trato SGP o NMF (aunque abarcadas por el SGP), que en el marco del esquema SGP es especialmente bajo si se compara con las importaciones totales. Ello refleja la escasa cobertura del esquema SGP y, posiblemente,

[38] En mayo de 2000 los Estados Unidos promulgaron la Ley sobre Crecimiento y Oportunidades para África (AGOA), por la que se modificó el esquema SGP de los Estados Unidos, en favor de los países del África Subsahariana designados, para ampliar la gama de productos, con inclusión de textiles y prendas de vestir.

[39] En 2011 Guinea Ecuatorial perdió la condición de beneficiaria del esquema SGP de los Estados Unidos sobre la base de las prescripciones en materia de ingresos. Ello explica principalmente el considerable descenso de las importaciones que reciben trato SGP y de la cobertura entre 2010 y 2011.

que las normas de origen existentes no crean comercio. En 2013 el valor de las importaciones abarcadas por el SGP de los Estados Unidos fue tan solo de 213 millones de dólares EE.UU.[40], lo que corresponde a una tasa de utilización de alrededor del 2,6%, en tanto que la tasa de utilización global fue del 64%. Así pues, no solo es baja la cobertura sino también que -según indican las tasas de utilización- las normas de origen son un factor disuasivo para una nueva dinámica del comercio.

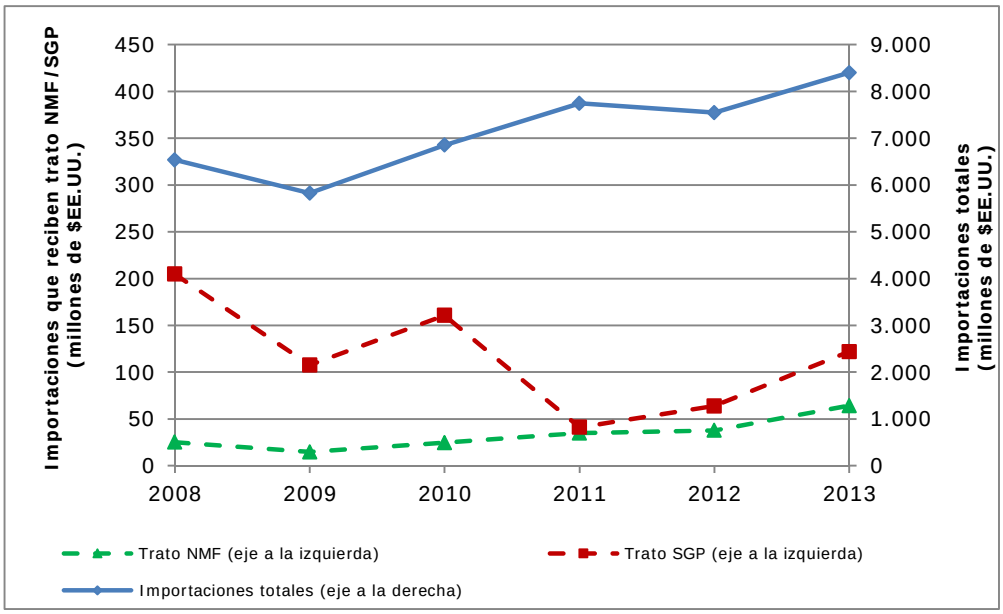
Gráfico 8: Importaciones totales de los Estados Unidos procedentes de PMA, con exclusión de los beneficiarios de la AGOA



3.76. En el gráfico 9, en el que se excluyen los productos agrícolas y los combustibles, la pauta es un tanto equivalente. Las importaciones totales procedentes de PMA no beneficiarios de la AGOA aumentan a lo largo del tiempo, de 6.500 millones de dólares EE.UU. en 2008 a 8.400 millones de dólares EE.UU. en 2013, y se registra una importante reducción de las que reciben trato SGP, de 204,7 millones a 122 millones de dólares EE.UU. (descenso del 40,4%).

[40] La suma de las importaciones que reciben trato NMF y trato SGP corresponde a las importaciones totales abarcadas por el acuerdo. En el caso de que todas las importaciones estén sujetas a derechos, un valor idéntico para las importaciones que reciben trato SGP y las que reciben trato NMF implica una tasa de utilización del 50%.

Gráfico 9: Importaciones totales de los Estados Unidos procedentes de PMA, con exclusión de los beneficiarios de la AGOA - Productos no agrícolas, excluidos los combustibles



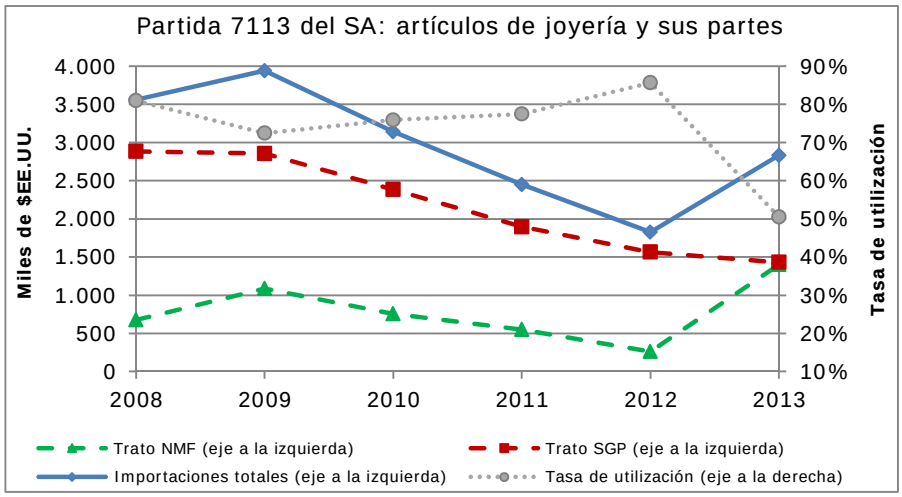
3.77. En el sector de los textiles y las prendas de vestir la situación no es muy diferente. La tasa de utilización descendió del 73% al 31%. En cuanto a la tasa de utilidad, es sumamente baja. Con importaciones totales por un valor de 7.900 millones de dólares EE.UU., incluidas importaciones sujetas a derechos por un valor de 7.800 millones de dólares EE.UU., e importaciones por un valor de tan solo 21,7 millones de dólares EE.UU. (6,8 + 14,9) abarcadas por el esquema SGP en 2013, la tasa de utilidad fue del 0,28%.

3.78. En resumen, es evidente que las importaciones de los Estados Unidos procedentes de PMA no beneficiarios de la AGOA se concentran en gran medida en el sector de los textiles y las prendas de vestir. En 2013 la tasa de cobertura de las importaciones de productos de ese sector, que representaban el 90% de las importaciones totales, fue del 0,27%.

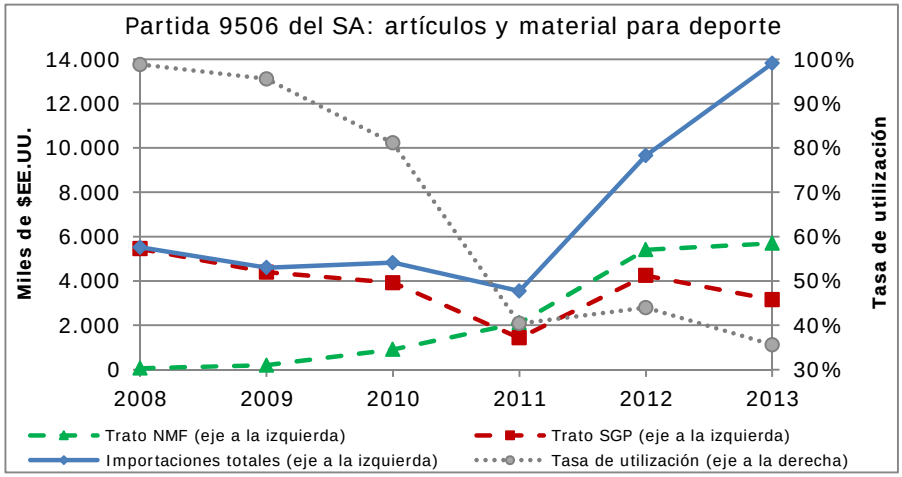
3.79. La principal cuestión que hay que destacar en el contexto de este documento, que trata de la idoneidad de las normas de origen, es la siguiente: 1) las normas de origen de los Estados Unidos parecen no haber podido lograr hasta ahora una diversificación de las exportaciones, y el valor del comercio abarcado por el SGP de los Estados Unidos es enormemente bajo; y 2) al parecer, en los sectores distintos del de los textiles y el vestido, que están en su mayoría abarcados por el esquema SGP de los Estados Unidos, las preferencias no se utilizan plenamente e importaciones por relativamente elevados valores reciben trato NMF.

3.80. Los gráficos 10 son ejemplos evidentes de las dificultades que presenta el cumplimiento de las normas de origen del SGP de los Estados Unidos, incluso en los sectores industriales abarcados. Hay que señalar que una de las dificultades de este ejercicio es que el volumen de las corrientes comerciales es sumamente bajo y puede mostrar fluctuaciones volátiles de las tasas de utilización. Ese bajo volumen y esa volatilidad pueden también interpretarse como un signo de la inadecuación de las normas de origen existentes.

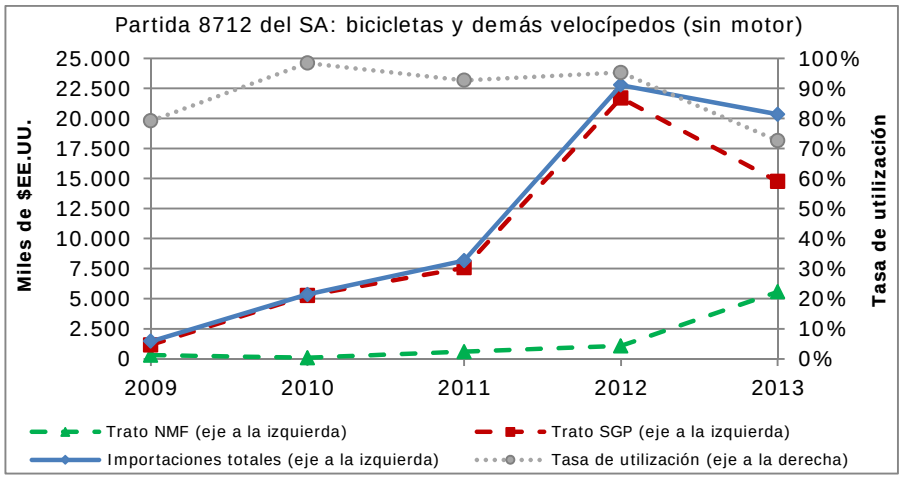
Gráfico 10: Importaciones de los Estados Unidos procedentes de PMA, con exclusión de los beneficiarios de la AGOA - Determinados productos



3.81. El gráfico *supra* muestra la tasa de utilización de los artículos de joyería exportados por Nepal a los Estados Unidos. Una tasa de utilización inicial elevada, del 80% en promedio, descendió al 50%, en tanto que las importaciones estadounidenses de esos productos aumentaron en el mismo período. Tal vez algunos modelos de los artículos de joyería no cumplían las prescripciones de las normas de origen.



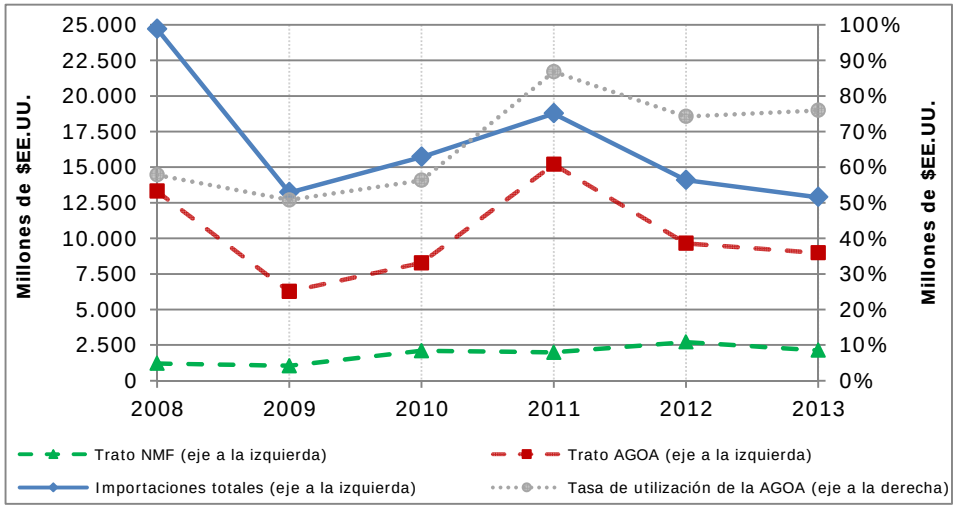
3.82. La partida 9506 del SA muestra en el gráfico *supra* la trayectoria de las importaciones estadounidenses de equipo de golf procedente de Bangladesh. Tras un porcentaje inicial elevado, la tasa de utilización descendió al 30% en 2013.



3.83. Las importaciones de los Estados Unidos de bicicletas procedentes de Camboya muestran una tasa porcentual bastante elevada y unas pautas similares a las observadas en los otros dos gráficos *supra*: a medida que crecen las importaciones totales, se reduce la tasa de utilización, lo que demuestra que hay un problema de cumplimiento de las normas de origen existentes. Tal vez al exportador le resulte más fácil exportar sin pedir preferencias comerciales debido al rigor de las normas de origen.

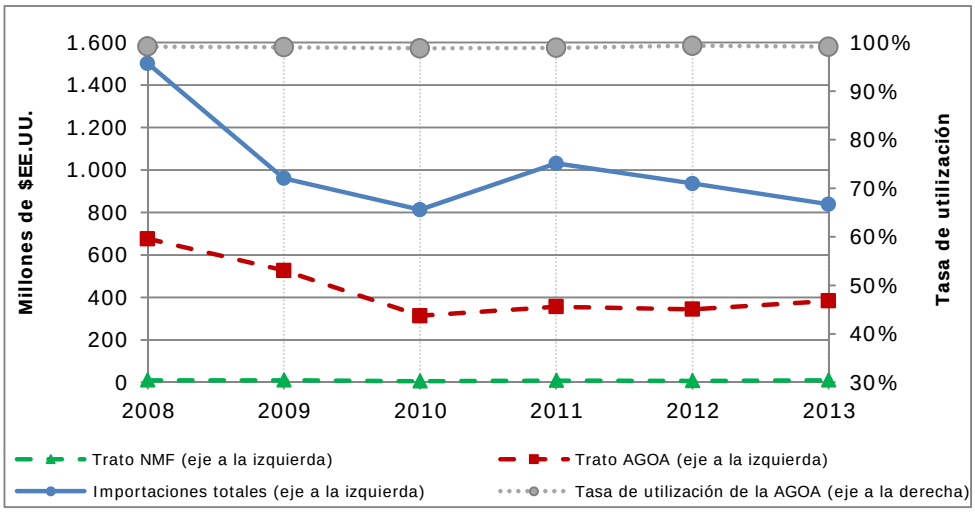
3.84. El gráfico 11 muestra el resultado global de la AGOA: la tasa de utilización pasa del 60% en 2010 al 80% en 2013. La volátil pauta que muestra el gráfico con respecto al trato en el marco de la AGOA se debe probablemente a las fluctuaciones de las importaciones de combustibles procedentes de importantes proveedores de PMA.

Gráfico 11: Importaciones totales de los Estados Unidos procedentes de PMA beneficiarios de la AGOA



3.85. Como puede verse en el gráfico 12, cuando se excluyen los combustibles y los productos agrícolas la tasa de utilización de la AGOA muestra una pauta impresionante: del 100%.

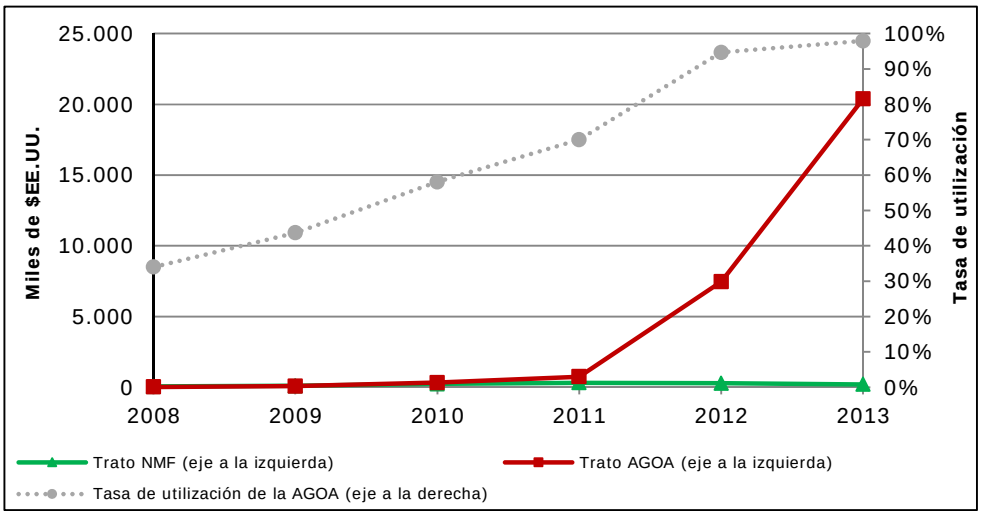
Gráfico 12: Importaciones totales de los Estados Unidos procedentes de PMA beneficiarios de la AGOA - Productos no agrícolas, excluidos los combustibles



3.86. Ese impresionante resultado se debe a la concentración, sumamente elevada, de exportaciones del sector de las prendas de vestir, en el que se aplican normas de origen especiales que permiten la utilización de tejidos de terceros países. Dicho simplemente, en el marco de la AGOA los Estados Unidos han adoptado normas de origen similares a las resultantes de la reforma de la UE, con arreglo a las cuales una transformación única confiere origen. Una vez más, ese gráfico es un ejemplo evidente de que unas normas de origen flexibles con un margen preferencial considerable crean comercio.

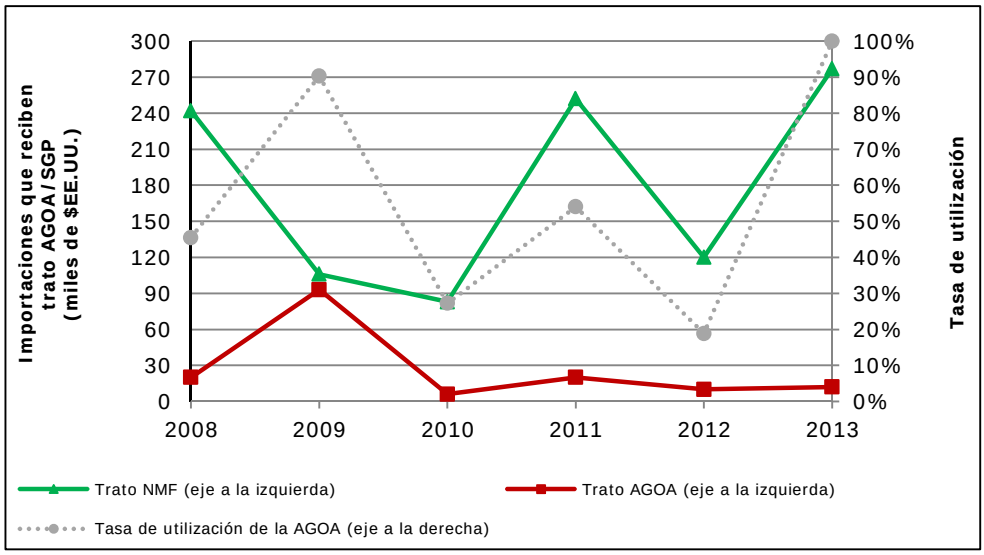
3.87. No obstante, aparte del caso de las prendas de vestir, son pocos los éxitos de la AGOA. El gráfico 13 se refiere a las importaciones de los Estados Unidos de zapatos de cuero, importados principalmente de Etiopía. De hecho, la tasa de utilización ha llegado a alcanzar casi la plena utilización, pero hay que tener en cuenta que, al ser Etiopía un país productor de cuero, esos zapatos no tienen ningún problema para cumplir la prescripción de tener un valor añadido del 35%, ya que la mayoría de sus componentes son de origen etíope.

Gráfico 13: Importaciones totales de los Estados Unidos procedentes de PMA beneficiarios de la AGOA - Capítulo 64 del SA: Calzado de cuero



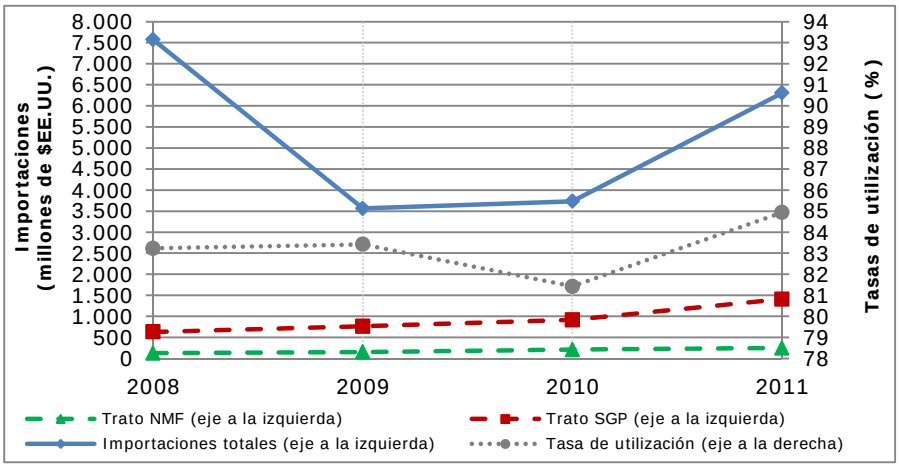
3.88. El gráfico 14 se refiere a las importaciones estadounidenses de artículos de cestería (partida 4602 del SA) en el marco de la AGOA, procedentes principalmente de Rwanda. El valor sumamente bajo de esas exportaciones muestra una pauta volátil de tasas de utilización.

Gráfico 14: Importaciones de los Estados Unidos procedentes de PMA beneficiarios de la AGOA - Partida 4602 del SA: Artículos de cestería obtenidos directamente en su forma con materia trenzable, etc.; manufacturas de esponja vegetal (paste o *lufa*)



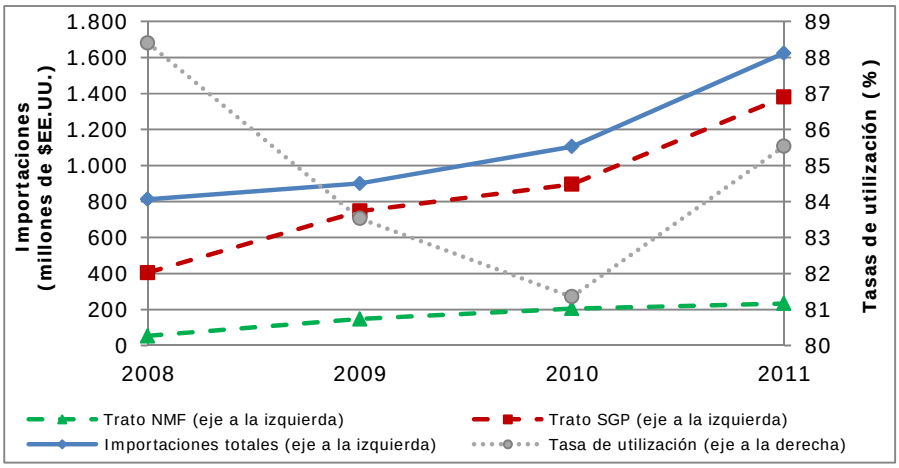
3.89. En el caso del Japón existen algunas limitaciones en materia de datos que no han permitido el análisis por un período de observación más largo que el de 2008-2011. Durante ese período los resultados comerciales globales de los PMA en el marco del esquema SGP del Japón parecen haber seguido una pauta cíclica, con descenso de las importaciones globales tras la crisis financiera de 2009. Las tasas de utilización globales son relativamente elevadas, aunque muestran un enfoque lineal más bien estancado, con una cifra media de entre el 84% y el 85%.

Gráfico 15: Importaciones totales del Japón procedentes de PMA y tasas de utilización



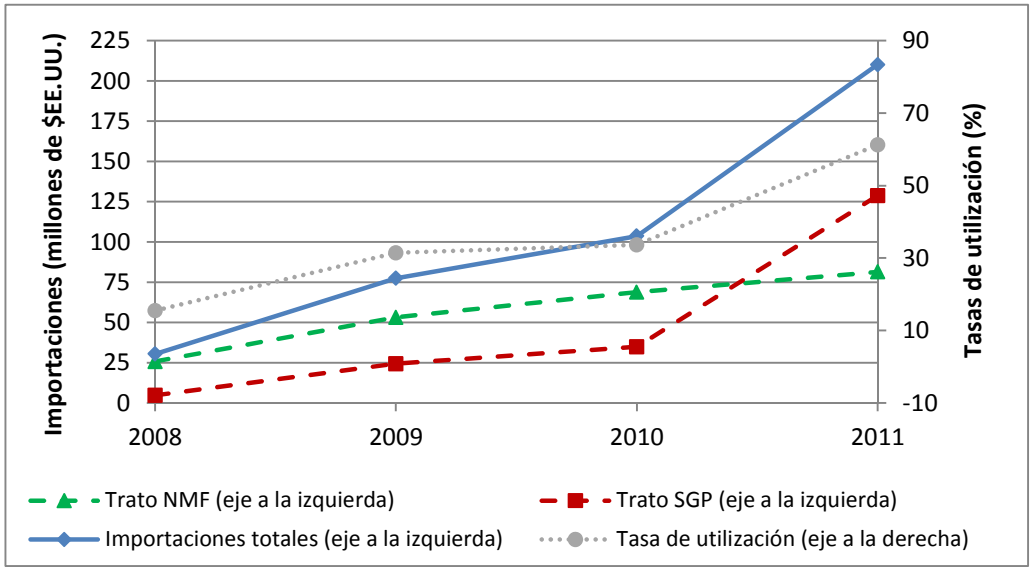
3.90. No hay diferencias importantes en la pauta de utilización del esquema SGP del Japón cuando se excluyen los combustibles y los productos no agrícolas. Las tasas de utilización oscilaron del 88% al 86% en 2011. Esas cifras revelan que, aun después de las importantes mejoras introducidas en el esquema SGP del Japón en cuanto a cobertura, no se ha producido un cambio importante en las pautas de comercio ni en la utilización del SGP japonés.

Gráfico 16: Importaciones del Japón procedentes de PMA y tasas de utilización - Productos no agrícolas, excluidos los combustibles



3.91. El Capítulo 61 del SA (Prendas y complementos de vestir, de punto) *infra* es uno de los sectores en los que la tasa de utilización del esquema SGP del Japón es considerablemente inferior a la tasa de utilización media, aunque ha aumentado en los últimos años. Ello se debe a una norma de origen específica relativa a los productos comprendidos en el Capítulo 61 que aún exige un proceso en dos etapas: confección del tejido de punto y cosido de las piezas.

Gráfico 17: Importaciones del Japón procedentes de PMA y tasas de utilización - Capítulo 61 del SA: Prendas y complementos de vestir, de punto



3.92. Actualmente se están realizando esfuerzos para reunir datos más recientes sobre la utilización del SGP del Japón con objeto de completar el análisis.

4 SOBRE LA BASE DE LA DECISIÓN SOBRE NORMAS DE ORIGEN PREFERENCIALES PARA LOS PMA: ALGUNAS PRÁCTICAS INICIALMENTE SUGERIDAS Y FUTURAS CONTRIBUCIONES DE LOS PMA AL CNO

4.1 Antecedentes y camino a seguir

4.1. Hasta la fecha, las disciplinas establecidas por el sistema multilateral de comercio con respecto a las normas de origen han sido limitadas, especialmente en lo que se refiere a las normas de origen preferenciales. Ello contrasta con otras leyes aduaneras básicas similares, como las relativas a la valoración en aduana y la clasificación aduanera, esferas en las que desde hace decenios existen instrumentos multilaterales en los que se establecen disciplinas eficaces: por

ejemplo, el Acuerdo sobre Valoración en Aduana de la OMC y el Convenio Internacional del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías para la clasificación aduanera.

4.2. El Acuerdo de la OMC sobre Normas de Origen se concibió inicialmente para llenar parcialmente la laguna existente. No obstante, su alcance y ámbito de aplicación se limita a las normas de origen no preferenciales e incluso en esa esfera no ha sido posible concluir, después de 18 años, el programa de trabajo en materia de armonización de las normas de origen no preferenciales.

4.3. Con anterioridad a la Decisión sobre normas de origen preferenciales para los PMA, los instrumentos multilaterales existentes en relación con disciplinas sobre las normas de origen preferenciales se limitaban a los dos anexos de los Convenios de Kyoto de 1974 y 2000 y la Declaración Común acerca de las normas de origen preferenciales contenida en el Acuerdo sobre Normas de Origen. A pesar de ser meras directrices establecidas en anexos de convenios, el contenido de los anexos de los Convenios de Kyoto y las recomendaciones en ellos formuladas han sido la única fuente de inspiración para la miríada de funcionarios y negociadores en la esfera del comercio que se han enfrentado con la intimidante tarea de redactar normas de origen preferenciales. Esta última consideración es aplicable en el contexto de normas de origen unilaterales o contractuales contenidas en ALC.

4.4. Retrospectivamente, es evidente que la existencia de directrices no vinculantes más detalladas hubiera ayudado al sistema multilateral de comercio a redactar normas de origen preferenciales eficaces y previsibles, especialmente en acuerdos comerciales Sur-Sur, sin atar necesariamente las manos de los negociadores. Las normas de origen es un tema muy técnico en el que es posible realizar progresos sustanciales en técnicas de redacción, dejando al mismo tiempo intacto el margen de actuación de los negociadores y los encargados de la formulación de políticas para determinar su contenido.

4.5. La Declaración Común acerca de las normas de origen preferenciales contenida en el Acuerdo sobre Normas de Origen, aunque tenía cierto potencial, generó menos efectos prácticos y concretos que los Convenios de Kyoto. Ello se debe probablemente al hecho de que gran parte de su contenido no presenta ninguna novedad técnica sobre la redacción de normas de origen con respecto a los anteriores Convenios de Kyoto y las normas de origen preferenciales existentes de los Miembros de la OMC. Aunque la Declaración preveía, y en gran medida anticipaba, algunas disposiciones del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, por ejemplo en los párrafos d) a g)[41], sobre obligatoriedad de presentar con antelación información sobre resoluciones, revisión judicial, publicación y confidencialidad, en los informes del CNO no quedan muchos vestigios de debates complementarios para poner en práctica esos párrafos.

4.6. Teniendo presentes los antecedentes antes mencionados, podría argüirse razonablemente que gran parte del valor de la Decisión depende no de su carácter vinculante o no vinculante sino

[41] Véanse el párrafo d) y los párrafos siguientes de la Declaración Común: d) a petición de un exportador, de un importador o de cualquier persona que tenga motivos justificados para ello, los dictámenes del origen preferencial que atribuyan a un producto se emitan lo antes posible y nunca después de los 150 días siguientes a la petición de tal dictamen, siempre que se hayan presentado todos los elementos necesarios. Las solicitudes de esos dictámenes se aceptarán cuando se presenten antes de que se inicie el comercio del producto en cuestión y podrán aceptarse en cualquier momento posterior. 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. A condición de que se informe con antelación a las partes interesadas, esos dictámenes dejarán de ser válidos cuando se adopte una decisión contraria a ellos al proceder a una revisión de las previstas en el apartado f). Tales dictámenes se pondrán a disposición del público, a reserva de las disposiciones del apartado g); e) cuando introduzcan modificaciones en sus normas de origen preferenciales o establezcan nuevas normas de origen preferenciales, tales cambios no se apliquen con efecto retroactivo según lo determinado en sus leyes o reglamentos y sin perjuicio de estos; f) 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; g) toda información que sea de carácter confidencial, o que se haya facilitado confidencialmente a efectos de la aplicación de normas de origen preferenciales, sea considerada estrictamente confidencial por las autoridades competentes, que no la revelarán sin autorización expresa de la persona o del gobierno que la haya facilitado, excepto en la medida en que pueda ser necesario en el contexto de procedimientos judiciales.

más bien de su novedad de ofrecer orientaciones sobre las formas técnicas de redactar normas de origen y del seguimiento que en el futuro deseen dar a su contenido los miembros del CNO.

4.7. Cuando la Decisión se examina desde esa perspectiva, ofrece una serie de vías para un posible camino a seguir. De hecho, hay una serie de cuestiones y novedades en el texto de la Decisión de las que el sistema multilateral de comercio puede obtener considerable claridad y transparencia sobre la redacción de normas de origen preferenciales para los PMA.

4.2 Algunas prácticas sugeridas inicialmente sobre la base de la experiencia de los PMA

4.2.1 Adopción de un cálculo del valor de los materiales cuando se utilice el criterio del porcentaje

4.8. Al examinar la Decisión puede observarse que considera los tres métodos tradicionales de redactar normas de origen (porcentaje *ad valorem* en los párrafos 1.3 y 1.4, cambio de clasificación arancelaria en el párrafo 1.5 y operaciones de fabricación o elaboración específicas en el párrafo 1.6[42]) y añade elementos a cada uno de ellos en comparación con los Convenios de Kyoto y la Declaración Común acerca de las normas de origen preferenciales.

4.9. Por ejemplo, una cuestión en la que la comunidad internacional puede obtener provecho es la aclaración de las diferentes metodologías que se pueden utilizar para calcular el porcentaje *ad valorem* mencionado en la Decisión.

4.10. Como se indica en el punto 0, los porcentajes *ad valorem* pueden calcularse: 1) utilizando la suma del coste local de los materiales, el coste de la mano de obra y otros gastos imprevistos en que se haya incurrido durante la fabricación de un producto acabado como porcentaje del precio franco fábrica[43]; 2) calculando el porcentaje *ad valorem* deduciendo el valor de los materiales no originarios del precio franco fábrica del producto acabado; o 3) determinando un umbral con respecto a la utilización de materiales originarios o no originarios como porcentaje del precio franco fábrica de un producto acabado.

4.11. Con arreglo al análisis realizado en el punto 0, podrían considerarse las siguientes sugerencias:

- <u>Práctica sugerida</u>

  Cuando utilicen el criterio del porcentaje para determinar una transformación sustancial, los países otorgantes de preferencias deberán utilizar un método basado en el valor de los materiales.

- <u>Práctica sugerida</u>

  Cuando se utilice el criterio del porcentaje, deberá considerarse apropiado un nivel de porcentaje del 15% al 25%, o inferior en el caso de determinadas categorías de productos, calculado con arreglo a la fórmula de reducción mencionada en el punto 0. Los PMA emprenderán investigaciones para determinar niveles de porcentaje apropiados.

- <u>Práctica sugerida</u>

  En las normas de origen basadas en el criterio del porcentaje deberán tenerse en cuenta adecuadamente los costes de flete y seguro al determinar el valor de los materiales, especialmente en el caso de PMA sin litoral o insulares.

[42] Es otra importante diferencia con respecto al Convenio de Kyoto de 2000, en el que la metodología basada en operaciones de fabricación y elaboración no se incluía ya como posible práctica recomendada para redactar normas de origen.

[43] Conviene señalar que los Miembros de la OMC utilizan diferentes términos de comercio internacional: por ejemplo, precio franco fábrica, coste franco fábrica, precio f.o.b., valor ajustado, etc.

4.3 Esferas en las que los PMA expondrán sus experiencias en las próximas reuniones del CNO

4.3.1 Desarrollo del concepto de "cambio de clasificación arancelaria"

4.12. Otra cuestión interesante suscitada en la Decisión es la siguiente: "*En el caso de las normas basadas en el criterio de cambio de la clasificación arancelaria, una transformación sustancial o suficiente deberá, por lo general, permitir la utilización de insumos no originarios, siempre que a partir de esos insumos se haya creado en un PMA un artículo correspondiente a una partida o subpartida diferente*."

4.13. No obstante, es evidente que el SA no está diseñado a efectos de normas de origen y que un criterio general de cambio de clasificación arancelaria puede no reflejar en todos los casos una verdadera transformación sustancial en PMA. El presente documento no aborda ese tema. Tal vez sea provechoso examinarlo más a fondo y, de ser posible, identificar los productos/sectores en los que podría utilizarse un simple cambio de clasificación arancelaria, con o sin excepciones en cuanto a ese cambio.

4.3.2 Establecimiento de niveles apropiados de transformación sustancial con arreglo a las diferentes formas de normas de origen

4.14. El párrafo 1.6 contiene una serie de manifestaciones útiles cuando se refiere a la "*limitada capacidad productiva de los PMA*". Esas manifestaciones podrían estar relacionadas con la necesidad de normas de origen para facilitar la incorporación de los PMA a las cadenas de valor mundiales más que para inducirles a sustituir las importaciones de insumos disponibles competitivos para aumentar su limitada capacidad manufacturera. Además, el reconocimiento de que la utilización de normas de origen basadas en una operación de fabricación o elaboración en el caso de los productos químicos "*ha hecho que esas normas sean más transparentes y fáciles de cumplir*" constituye un ejemplo evidente de lo que podría lograr la comunidad internacional si se intercambiaran las enseñanzas aprendidas.

4.3.3 Requisitos de certificación

4.15. En el párrafo 1.8 (sección b) de la Decisión figuran dos importantes manifestaciones relacionadas con los requisitos de documentación. La cuestión de las pruebas documentales exigidas para poder beneficiarse de preferencias arancelarias se pasa por alto con demasiada frecuencia cuando se trata de las normas de origen. Es una esfera en la que prácticamente no existen directrices multilaterales ni enseñanzas aprendidas.[44]

4.16. En esa parte de la Decisión se hacen dos declaraciones innovadoras:

1) "*puede evitarse exigir que se aporten pruebas de no manipulación, o cualquier otra forma prescrita de certificación del origen, en el caso de los productos expedidos de los PMA a través de otros Miembros*": esta declaración, aparentemente de poca importancia, contiene una propuesta de facilitación del comercio importante, teniendo en cuenta que esa forma de no manipulación sigue siendo un requisito en el marco de muchos acuerdos preferenciales no recíprocos para los PMA; ello es especialmente importante cuando se considera que una gran parte de los PMA son países sin litoral o países insulares y el transbordo a través de otros Miembros de la OMC es una realidad geográfica o comercial;

2) "*en lo que concierne a la certificación relativa a las normas de origen, siempre que ello sea posible se podrá reconocer la autocertificación*": los costes relacionados con los requisitos de certificación, derivados principalmente de la expedición de un certificado de origen por las autoridades de certificación en los PMA, pueden ser importantes para el sector privado. No obstante, las autoridades de certificación pueden tener necesidad de controlar y administrar la autocertificación por los exportadores. Es esta una esfera en la que puede ser muy provechoso intercambiar experiencias y establecer vinculaciones y sinergias con la disposición conexa del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio.

[44] El Comité Técnico de Normas de Origen (CTNO) de la OMA ha realizado algunos trabajos iniciales.

4.17. Algunos países otorgantes de preferencias han realizado reformas por las que se elimina la exigencia de pruebas de no manipulación; otros siguen manteniendo métodos bastante arcaicos, difícilmente justificables en vista del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio.

4.18. La administración de normas de origen tiene un coste, tanto para el país exportador como para el país importador, y hay diversas prácticas óptimas y enseñanzas aprendidas.

4.19. El Grupo de los PMA en la OMC examinará esas cuestiones con miras a preparar una contribución.

_____