



Comité de Normas de Origen

**RESUMEN DE LA REUNIÓN INFORMATIVA SOBRE LAS
NORMAS DE ORIGEN NO PREFERENCIALES**

18 DE ABRIL DE 2018

Nota de la Secretaría¹

1. Introducción

1.1. A falta de negociaciones sobre la armonización de las normas de origen no preferenciales, el Comité de Normas de Origen emprendió un "ejercicio formativo" para intercambiar experiencias sobre las normas de origen no preferenciales vigentes y comprender mejor la formulación, la cobertura y la repercusión de esas normas (G/RO/M/63). En este contexto, los Miembros escucharon exposiciones de organizaciones internacionales, asociaciones de empresarios y representantes del sector privado en una serie de "reuniones informativas" organizadas desde 2015 (los resúmenes de las reuniones anteriores pueden consultarse en los documentos G/RO/W/162, G/RO/W/167 y G/RO/W/170). El presente documento contiene un breve resumen de las exposiciones realizadas durante la reunión del 18 de abril de 2018.

2. Darlan F. Martí, Especialista en Política Comercial, División de Acceso a los Mercados, Organización Mundial del Comercio (OMC) (RD/RO/66)

2.1. En la presentación "La certificación del origen en el Acuerdo sobre Normas de Origen de la OMC y en otros Acuerdos de la OMC", el Sr. Martí recordó a los Miembros que algunas disposiciones vigentes de la OMC ya reglamentaban el uso de los certificados de origen. Señaló, sin embargo, que las disposiciones actuales solo cubrían algunos aspectos específicos de los certificados de origen y que había margen para establecer más disciplinas internacionales en este ámbito. En concreto, observó que:

- el Acuerdo sobre Normas de Origen de la OMC se centraba principalmente en las propias normas (es decir, la armonización de los criterios utilizados para determinar el origen no preferencial) y no contenía disposiciones concretas sobre la certificación o los procedimientos relativos al origen;
- sin embargo, el artículo VIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1994 ("Derechos y formalidades referentes a la importación y a la exportación") contenía algunas disposiciones directamente relacionadas; por ejemplo, la necesidad de reducir al mínimo los efectos y la complejidad de las formalidades de importación y exportación y de reducir y simplificar los requisitos relativos a los documentos exigidos para la importación y la exportación. Además, en las notas al artículo VIII se especificaba claramente que los certificados de origen solo se debían exigir "en la medida estrictamente indispensable";
- las disposiciones del artículo VIII abarcaban expresamente los derechos, cargas, formalidades y prescripciones impuestos por las autoridades gubernamentales o administrativas, en relación con la importación y la exportación "y con inclusión de los referentes a: a) las formalidades consulares, tales como facturas y certificados

¹ El presente documento ha sido elaborado bajo la responsabilidad de la Secretaría y se entiende sin perjuicio de las posiciones de los Miembros ni de sus derechos y obligaciones en el marco de la OMC.

consulares"; y "f) los documentos que han de presentarse, la documentación y la expedición de certificados";

- además, el reciente Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC también contenía disposiciones orientadas a aumentar la transparencia respecto de las obligaciones de certificación (por ejemplo, mediante su publicación, su disponibilidad por medio de Internet o de los servicios de información, o su traducción a los tres idiomas oficiales de la OMC (artículo 1)). También tiene por objeto simplificar y agilizar las obligaciones de certificación (por ejemplo, mediante la tramitación previa a la llegada y el pago electrónico de los documentos comerciales (artículo 7) y mediante la aceptación de copias (artículo 10)). Por último, en el Acuerdo se instaba a uniformizar los documentos comerciales siempre que fuera posible, en particular promoviendo la cooperación entre las administraciones de aduanas (artículo 12);
- además de estos Acuerdos, las Decisiones Ministeriales de 2013 y 2015 relativas a las normas de origen preferenciales para los países menos adelantados (PMA) contenían también disposiciones orientadas a simplificar lo máximo posible las pruebas de origen mediante, por ejemplo, la autocertificación, la cooperación aduanera, la adopción de medidas de gestión del riesgo y la aplicación de requisitos de certificación más simples para envíos pequeños.

3. Sra. Mette AZZAM, Funcionaria Técnica Superior de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) (RD/RO/64)

3.1. La Sra. Azzam resumió los "Instrumentos jurídicos y orientaciones de la OMA relativos a la certificación del origen". Puso de relieve los siguientes aspectos:

- en los acuerdos comerciales preferenciales siempre se necesitaba una prueba de origen. Sin embargo, en los acuerdos no preferenciales casi nunca se necesitaba una prueba de origen porque no había consecuencias prácticas. De hecho, en el Convenio de Kyoto revisado solo se recomendaba solicitar un certificado de origen cuando fuera necesario a efectos de la aplicación de preferencias comerciales o de medidas comerciales unilaterales, o cuando las autoridades aduaneras sospecharan de la existencia de fraude²;
- con respecto a los tipos de pruebas de origen, la Sra. Azzam indicó que había distintas categorías; por ejemplo, existían diferentes sistemas en función del organismo que expidiera los certificados (una autoridad pública o delegada, las cámaras de comercio), o en función de quién solicitara el certificado (un exportador de confianza, cualquier otra categoría de exportadores, o un importador);
- los certificados de origen con fines no preferenciales planteaban considerables dificultades: además de añadir costos a las operaciones, no podían establecerse con arreglo a las normas de origen convenidas internacionalmente (a falta de normas de origen no preferenciales convenidas multilateralmente). En consecuencia, las entidades de certificación del país exportador debían interpretar las normas del país importador y garantizar su conformidad;
- una encuesta realizada por la OMA en 2013 había confirmado que la mayoría de los miembros de la OMA no exigía certificados de origen en las transacciones no preferenciales. Sin embargo, algunos miembros los exigían en algunos casos y unos pocos los exigían siempre. Entre los motivos alegados por las administraciones aduaneras para solicitar un certificado estaban: la valoración en aduana; la fijación de derechos; la protección de los consumidores; la observancia de los derechos de propiedad intelectual; la elaboración de perfiles de gestión de riesgos; y la aplicación de contingentes. A este respecto, cabía aducir que un certificado de origen no era un instrumento adecuado para lograr algunos de esos objetivos. Además, según la encuesta, el precio medio por expedir un certificado de origen variaba entre 30 y 50 dólares EE.UU. (cuando los expedían las

² Anexo Específico K "Origen", capítulo 2 "Prueba documental de origen", disponible en: http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/conventions/pf_revised_kyoto_conv.aspx.

cámaras de comercio) y entre 0 y 9 dólares EE.UU. (cuando los expedía un organismo público);

- basándose en esta encuesta y en las prácticas observadas, la OMA había elaborado unas directrices para ayudar a los miembros que quisieran elaborar procedimientos relacionados con el origen y gestionarlos de manera eficaz. Estas directrices, que no eran vinculantes, alentaban a los miembros a recurrir a la autocertificación siempre que fuera posible y a solicitar certificados de origen no preferenciales solo cuando fuera estrictamente necesario.

4. Sr. Martin Van der Weide, Presidente del Comité de Acreditación de Certificados de Origen de la Federación Mundial de Cámaras de Comercio de la Cámara de Comercio Internacional (CCI), encargado actualmente de la revisión de las Directrices sobre la Certificación del Origen (RD/RO/61)

4.1. El Sr. Van der Weide explicó que el número de certificados de origen expedidos alcanzaba un nuevo récord cada año. Este aumento continuo parecía confirmar su utilidad y sus ventajas para el comercio internacional. Las cámaras de comercio expedían la mayoría de los certificados de origen (certificación por terceros). El orador informó a los Miembros de algunas de las iniciativas que se estaban poniendo en marcha para garantizar que los certificados de origen expedidos por las cámaras de comercio fueran fiables y de alta calidad, a saber:

- la Federación Mundial de Cámaras de Comercio de la CCI había elaborado varios instrumentos, en concreto unas "Directrices sobre la Certificación del Origen" y una "cadena de acreditación de los certificados de origen". El objetivo de estas iniciativas era establecer unos procedimientos universales para expedir y autenticar certificados de origen, a fin de garantizar un nivel uniforme de confianza e integridad. El uso progresivo de estas normas y procesos debería aumentar la integridad y credibilidad de los certificados expedidos por las cámaras de comercio y afianzar el papel de las cámaras como organismo competente y tercero de confianza para expedir certificados de origen. No obstante, estos instrumentos no sustituirían a unas normas de origen armonizadas ni eliminarían la necesidad de interpretar claramente las normas;
- las "Directrices sobre la Certificación del Origen" abarcaban: el uso y finalidad de los certificados de origen; las definiciones y el idioma; la función y las facultades de las cámaras; el lugar de expedición; la impresión y distribución de formularios; la fijación de precios y los derechos de expedición; un resumen del proceso de expedición; la determinación y verificación del origen; los documentos justificativos; las concesiones y prohibiciones; los requisitos de formación; los cambios o problemas con los certificados de origen; un suplemento para los directores ejecutivos; y modelos de cartas y formularios en versión imprimible;
- la "cadena de acreditación de los certificados de origen" era una iniciativa de la Federación Mundial de Cámaras de Comercio de la CCI a la que las distintas cámaras podían adherirse de manera voluntaria. La cadena de acreditación se basaba en el principio de que las cámaras de comercio eran mutuamente responsables y estaban globalmente interconectadas, de manera que las empresas, los comerciantes, los bancos y las administraciones de aduanas podían estar seguras de que los certificados de origen se expedían de conformidad con las mejores prácticas internacionales. Todas las cámaras participantes en la cadena de acreditación (actualmente 20) debían atenerse a las Directrices sobre la Certificación del Origen. Las cámaras acreditadas en la cadena podían utilizar el sello internacional de calidad de la Federación Mundial de Cámaras de Comercio de la CCI en sus formularios de certificación del origen, lo que reforzaba su credibilidad cuando las mercancías llegaban a la aduana de entrada;
- con sujeción a la aprobación de un "comité de acreditación", cualquier cámara de comercio podía unirse a la cadena. Para garantizar la plena aplicación de estas Directrices, las cámaras participantes recibían formación con el fin de reforzar las capacidades del personal encargado de expedir los certificados y mejorar la confianza y los controles. De hecho, el aspecto más significativo de las Directrices era que las cámaras participantes

debían obtener una prueba de origen antes de acceder a expedir el correspondiente certificado de origen.

5. Sra. Ursula Hermelink, Administradora del Programa sobre Medidas No Arancelarias, Centro de Comercio Internacional (ITC) (RD/RO/67)

5.1. La Sra. Hermelink explicó que las encuestas a empresas que el ITC había realizado sobre las medidas no arancelarias habían permitido documentar las experiencias de las empresas que participaban en el comercio internacional. Las encuestas se complementaron con entrevistas e informes llevados a cabo en 35 países en desarrollo y en los 28 Estados miembros de la Unión Europea. El objetivo de las encuestas era determinar los obstáculos al comercio, reglamentarios y de procedimiento impuestos por los países importadores y las posibles deficiencias existentes en el país exportador. Sobre la base de los resultados de las encuestas, la Sra. Hermelink puso de relieve los siguientes aspectos:

- los exportadores valoraban la claridad (con respecto a los reglamentos pertinentes), la coherencia (qué se aplicaba en cada caso) y la eficiencia de los procedimientos (costo y tiempo). Por desgracia, los pequeños exportadores de los países en desarrollo no solían preocuparse por las prescripciones reglamentarias hasta el último momento, cuando habían superado todas las demás trabas al comercio (encontrar un comprador, cumplir las normas de calidad, obtener un certificado o una licencia de exportación, etc.);
- el 16% de las empresas encuestadas consideraban que las normas de origen eran un obstáculo al comercio. Los problemas vinculados a las normas de origen afectaban principalmente a los artículos manufacturados (81% de los casos). Determinados sectores, como la maquinaria no eléctrica, las prendas de vestir, los productos de cuero y los textiles, estaban especialmente expuestos a problemas relacionados con el origen. De entre las dificultades mencionadas, el 77% guardaba relación con los procedimientos de origen (por ejemplo la certificación) y el 9% con la propia norma (por ejemplo los criterios para determinar el origen). En otras palabras, los procedimientos relativos al origen solían plantear más problemas que los aplicados en otros ámbitos (como las medidas sanitarias y fitosanitarias, por ejemplo);
- según las encuestas, los mayores problemas tenían que ver con los costos (a menudo considerados prohibitivos), la carga administrativa (el número de documentos que había que preparar) y los retrasos en la obtención de los certificados de origen. Además, el 90% de los costos y los retrasos en los procedimientos eran imputables al país exportador (y no al importador). Aunque esto pudiera llamar la atención en un primer momento, podía explicarse en parte por el hecho de que los certificados de origen debían obtenerse de entidades ubicadas en el país importador;
- en conclusión, la multiplicidad de requisitos planteaba dificultades a las empresas, lo que a su vez creaba confusión e incertidumbre. A falta de uniformidad y armonización, la transparencia y la formación eran esenciales para minimizar la incertidumbre y aumentar la eficiencia.

6. Sr. Michel Anliker, Director y Jefe de Comercio y Aduanas de KPMG Suiza (RD/RO/65)

6.1. El Sr. Anliker compartió con los Miembros sus impresiones sobre la forma en que las empresas cumplían los requisitos relativos a la certificación del origen. Entre las principales observaciones formuladas cabe destacar lo siguiente:

- las normas de origen no preferenciales suponían un obstáculo importante para las empresas que participaban en el comercio internacional debido a los costosos y engorrosos requisitos de certificación, la falta de claridad acerca de las normas aplicables y las diferencias en los resultados sobre el origen (un mismo producto podía tener distintos países de origen según el reglamento aplicable en el país importador);
- a las empresas solía costarles mucho entender los reglamentos comerciales. Por ejemplo, tenían dificultades para calcular el origen de sus productos cuando se aplicaban normas

de valor añadido. Esas dificultades podían deberse en parte a la falta de transparencia, claridad y precisión con respecto a los reglamentos aplicables. Además, las empresas debían entender los requisitos de cada país importador, ya que las normas no estaban armonizadas. Por último, las empresas también solían confundir los conceptos de origen preferencial, origen no preferencial y marcas de origen;

- muchas empresas consideraban que los certificados de origen no preferenciales no aportaban ningún valor a sus transacciones, que muchas veces se exigía un certificado cuando en realidad no era necesario, y que acarrearaban costos sustanciales. En Suiza, por ejemplo, las cámaras cobraban un mínimo de 10 o 20 francos suizos y un máximo de entre 300 y 450 francos suizos por certificado. Además, había cierta confusión sobre las normas aplicables para establecer los certificados de origen: ¿debían atenderse a las normas del país importador o a las del país exportador?;
- algunas de las recomendaciones formuladas por el Sr. Anliker fueron las siguientes: alinear o uniformizar los requisitos en materia de origen preferencial y no preferencial; simplificar las normas de origen (tener una única norma basada en la última transformación sustancial con un mayor catálogo de operaciones de elaboración mínima); y establecer un marco de reconocimiento mutuo.

7. Sr. Stefano Inama, Jefe de Asistencia Técnica, Comercio y Aduanas de la División para África y los Países Menos Adelantados (PMA), UNCTAD (RD/RO/68)

7.1. El Sr. Inama presentó su estudio más reciente titulado "Measuring transparency on origin certification" (Evaluación de la transparencia en la certificación del origen). Entre las principales observaciones formuladas cabe destacar lo siguiente:

- en el proceso de certificación del origen había problemas e ineficiencias que ocasionaban costos a las empresas. Ello se debía en parte a la proliferación de requisitos nacionales, así como a las lagunas normativas en esta esfera. De hecho, por un lado, el Convenio de Kyoto revisado no era vinculante y se había quedado obsoleto y, por otro, el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC no había colmado todas las lagunas existentes en esta esfera. En realidad, la certificación del origen apenas había evolucionado: la mayoría de los certificados de origen aún se presentaban en papel y se sellaban;
- el estudio que el Sr. Inama estaba realizando se centraba en codificar los requisitos de certificación nacionales para clasificarlos y compararlos en función de su rigor y transparencia y la medida en que facilitaban el comercio. Los requisitos que se estaban recopilando hacían referencia a normas de origen preferenciales y no preferenciales. Hasta la fecha se habían definido en total 38 variables, que mostraban grandes discrepancias en las prácticas nacionales. Los resultados del estudio se describirían en una próxima publicación de la UNCTAD y la OMA en la que se evaluaría la transparencia y el rigor de esos requisitos;
- al reunir detalles sobre las prácticas de certificación nacionales, la investigación había revelado que las notificaciones a la OMC de normas de origen no preferenciales presentaban deficiencias importantes: muchos de los enlaces de Internet facilitados no funcionaban; la información proporcionada a menudo era parcial o incompleta; no se dejaba claro el ámbito de aplicación de las prácticas notificadas (importaciones o exportaciones); y casi nunca se facilitaban los textos legislativos (y, cuando se facilitaban, estos solían ser demasiado extensos o complejos o no estaban en uno de los idiomas oficiales de la OMC);
- el Sr. Inama dijo que era urgente aumentar la transparencia en todo lo relativo a los requisitos de origen no preferencial, incluida la certificación. También dijo que era necesario mejorar las directrices de notificación.

8. Sr. Tokio YAMAOKA, Director de la Oficina de Normas de Origen, Oficina de Aduanas y Aranceles, Ministerio de Hacienda del Japón (RD/RO/62)

8.1. El Sr. Yamaoka presentó algunas de las principales iniciativas emprendidas por la Administración de Aduanas del Japón para facilitar el cumplimiento de los requisitos de origen de su país. Entre las principales observaciones formuladas cabe destacar lo siguiente:

- la Administración de Aduanas del Japón tenía tres funciones principales: i) contribuir a una sociedad segura y sin riesgos; ii) recaudar impuestos y derechos de forma adecuada y justa; y iii) facilitar el comercio. Para lograr estos tres objetivos era necesario evaluar los riesgos y aplicar medidas de verificación;
- en principio, el Japón no exigía certificados de origen para las importaciones. Sin embargo, el Gobierno podía expedir certificados de origen cuando lo solicitaban exportadores japoneses para casos en que pudieran tener que presentarlos en el extranjero (Cámara de Comercio e Industria del Japón);
- se habían adoptado numerosas medidas para facilitar el cumplimiento de los requisitos de origen. Esas medidas podían dividirse en tres tipos: el examen de la información antes del despacho de aduana, durante el despacho de aduana, y después del despacho de aduana;
- las resoluciones anticipadas eran el instrumento más utilizado antes del despacho de aduana. Las solicitudes de resoluciones anticipadas habían aumentado notablemente desde la firma del Acuerdo de Asociación Económica entre el Japón y Australia. El Acuerdo había introducido por primera vez la autocertificación en el Japón. De hecho, podían recurrir a la autocertificación el importador, el exportador y el productor, y se aceptaba un certificado de origen expedido por una autoridad competente. En la actualidad, en más del 70% de las transacciones se solicitaba trato preferencial basado en la autocertificación;
- con respecto a la fase de despacho de aduana, el Sr. Yamaoka dijo que ya era posible presentar certificados de origen por vía electrónica (en formato pdf). Además, el Japón había introducido procedimientos simplificados para los envíos de poco valor (aquellos cuyo valor en aduana fuera inferior o igual a 200.000 yenes) y para las transacciones realizadas por operadores autorizados. También había introducido un trato flexible en caso de errores de poca importancia en los certificados de origen;
- en lo relativo específicamente a las normas de origen preferenciales para los PMA, el Japón había emprendido varias iniciativas: había introducido la acumulación bilateral, simplificado las normas de origen para los textiles y las prendas de vestir e introducido una norma *de minimis* para los productos de las partidas SA 50 a SA 63 (10% del peso del producto).

9. Sr. Peter Bishop, Director Ejecutivo Adjunto de la Cámara de Comercio de Londres (RD/RO/63)

9.1. El Sr. Bishop destacó algunos aspectos de las prácticas que se seguían en el Reino Unido para expedir certificados de origen, y explicó que:

- las normas de origen y los requisitos de origen eran más pertinentes que nunca en el marco del programa de comercio internacional del Reino Unido. El Brexit y otros acontecimientos demostraban que los Gobiernos daban cada vez más importancia a las normas de origen y a otras posibles formas de combatir el fraude, el abuso y la elusión. Además, había un creciente interés por la relación existente entre origen y calidad de los productos;
- las cámaras de comercio databan del año 1599, cuando se estableció la primera cámara en Marsella. El Convenio de Ginebra para la Simplificación de las Formalidades Aduaneras de 1923 confirmó por primera vez que los Gobiernos podían delegar en terceros la facultad de expedir documentos comerciales. En la actualidad, las cámaras de comercio expedían cada año más de 15 millones de certificados de origen (y las cifras no dejaban de

aumentar). Además, las cámaras seguían modernizando los certificados, en particular con la introducción de certificados de origen electrónicos en un creciente número de países;

- las solicitudes de certificados de origen no preferenciales también estaban aumentando, tal vez para contrarrestar la imprevisibilidad del comercio y los negocios. En determinados países se solicitaban certificados de origen de forma sistemática (por ejemplo, en muchas partes de Oriente Medio).

10. Sra. Choidog Oyunjargal, Directora de Servicio al Cliente, Cámara Nacional de Comercio e Industria de Mongolia (RD/RO/60)

10.1. La Sra. Oyunjargal compartió con los Miembros algunas de las principales características del procedimiento seguido en Mongolia para expedir certificados de origen no preferenciales. Puso de relieve los siguientes elementos:

- de acuerdo con la legislación mongola, la Cámara Nacional de Comercio e Industria de Mongolia era el único organismo autorizado para determinar el origen de las mercancías y expedir certificados de origen para el comercio internacional. Era la encargada de dictar normas de origen preferenciales y no preferenciales;
 - el número de solicitudes de certificados de origen había aumentado de forma constante en el país. La mayoría de los productos que se certificaban eran recursos naturales (como carbón, cobre, oro, petróleo crudo, minerales de hierro y cachemira), que se exportaban sobre todo a China (85%), el Reino Unido (10,7%) y la Federación de Rusia (1,1%);
 - los certificados de origen se expedían conforme a los requisitos y criterios de origen del país importador. Los derechos percibidos por la Cámara de Comercio e Industria oscilaban entre 4 y 60 dólares EE.UU., dependiendo del valor del envío;
 - a juicio de la oradora, las empresas aún no estaban preparadas para pasar a la autocertificación; primero necesitarían formación.
-