



FLACSO – UNIVERSIDAD DE SAN ANDRES – UNIVERSIDAD DE BARCELONA

MAESTRÍA EN RELACIONES Y NEGOCIACIONES INTERNACIONALES

Alumno: Claudio Jorge Levalle

Ciclo: 2003/2004

Director de Tesis: Roberto Bouzas

TEMA DE LA DISERTACION: *“La Negociación de las Normas de Origen No Preferenciales de la Organización Mundial del Comercio”*

INDICE

Introducción

Capítulo I - El Acuerdo de Normas de Origen de la Organización Mundial del Comercio.

Capítulo II - La Negociación de Normas de Origen en la Organización Mundial del Comercio.

Capítulo III - Normas de Origen No Preferenciales para los productos del Sector Agrícola (Capítulos 1-24 del Sistema Armonizado).

Capítulo IV - Normas de Origen No Preferenciales para los productos del Sector Textil (Capítulos 50-63 del Sistema Armonizado).

Capítulo V - Los Sectores Agrícola y Textil y el estancamiento de la Negociación - Conclusiones.

Bibliografía

INTRODUCCIÓN

El Acuerdo de Normas de Origen formó parte de los acuerdos resultantes de la Ronda Uruguay del GATT. El objetivo central de este Acuerdo es lograr la armonización de las disposiciones de origen aplicables a las *políticas comerciales no preferenciales*, a los efectos de lograr una mayor seguridad en el desarrollo del comercio mundial, sobre la base de disposiciones claras y previsibles que faciliten las corrientes de comercio. Se persigue de esta manera que las normas de origen no obstaculicen el comercio, ni anulen o menoscaben los derechos que confiere el GATT 1994.

El Acuerdo previó un plazo de tres años, contados a partir de julio de 1995, para que se lleven a cabo las tareas de armonización de las normas de origen, de manera tal que todos los miembros apliquen los mismos criterios para determinar el origen a todos los efectos relacionados con los acuerdos multilaterales sobre el comercio de mercaderías. El programa de trabajo de armonización de las normas de origen no preferenciales, se inició oficialmente el 20 de julio de 1995, por lo que el plazo para su finalización, según lo había estipulado el Acuerdo, sería el 20 de julio de 1998. La negociación se desarrolló en dos ámbitos simultáneos de acuerdo a lo dispuesto por el Acuerdo: uno fue el Comité Técnico de Normas de Origen de la OMC (CTNO) con sede en la Organización Mundial de Aduanas (Bruselas), en donde la negociación se desarrollaba desde un punto de vista técnico. El otro fue el Comité de Normas de Origen de la OMC (CNO) con sede en la Organización Mundial del Comercio (Ginebra), donde la negociación tenía en cuenta, además de las cuestiones técnicas, otras consideraciones políticas y diplomáticas. Al no resultar posible la finalización del trabajo de armonización en el plazo estipulado, se acordaron extensiones sucesivas, sin que se haya logrado hasta el presente concluir la negociación. Hacia fines del año 1998 el Comité Técnico de Normas de Origen había finalizado su labor, a través de la cual se habían resuelto un número importante de cuestiones, quedando pendiente de resolución 486 temas, que pasaron a consideración del CNO.

La primera etapa de la negociación, que duró más de tres años (julio de 1995 –1998), podría asimilarse a lo que Colaiacovo (1992) por un lado y Pervez Ghauri y Usunier (2003) por otro definen como la “fase de prenegociación”. En esta fase se realizaron los primeros contactos y se avanzó en el conocimiento entre las partes, se comenzó a construir un lenguaje y un entendimiento técnico común, se comenzaron a comprender las posiciones, restricciones y necesidades de las otras partes y se compartió la información disponible a efectos de acercar posiciones e ir sumando consenso entre los delegados.

La segunda etapa de la negociación podría asociarse con el cambio en la metodología de negociación y constituiría lo que Pervez Ghauri y Usunier (2003) definen como la fase de “negociación cara a cara”. En esta etapa las delegaciones ya están familiarizadas con los problemas a resolver y trabajan juntas para encontrar una solución satisfactoria a todas las partes. Esta etapa podemos ubicarla temporalmente desde comienzos del año 1999 hasta fines del año 2005. La misma estuvo influenciada por diversos factores, entre lo que podemos citar el frustrado lanzamiento de la Ronda del Milenio en Seattle (lo que en una primera instancia y hasta el fracaso de la misma aceleró el ritmo y avance de la negociación -durante el año 2000 se aprobaron y resolvieron una cantidad de cuestiones sustancialmente mayor que en la etapa anterior) y, posteriormente, el lanzamiento de la Ronda de Doha (que también dio nuevo ímpetu a la negociación, sin perjuicio del daño ya sufrido por el fracaso de la Ronda en Seattle). En caso de haberse logrado consensuar las reglas de origen por producto, es decir de haberse finalizado el programa de armonización, se habría entrado en la última etapa de la negociación, la llamada “postnegociación o contratación”. No obstante, en la etapa de “negociación cara a cara” surgieron nuevas y serias dificultades en el entendimiento de aspectos relacionados con la aplicación de las reglas de origen negociadas y su implicancia para los otros Acuerdos de la OMC. A pesar del gran esfuerzo realizado por todas las delegaciones, los recursos técnicos y financieros destinados, el avance del proceso de negociación y el entendimiento común global y particular de las diferentes cuestiones, no resultó posible concluir la negociación satisfactoriamente. El estancamiento de la negociación se explica por la sensibilidad de ciertos temas específicos, particularmente los relacionados con el sector agrícola y el sector textil.

Este trabajo examina el desarrollo del proceso de negociación para el período comprendido entre el inicio de la misma (julio de 1995) y fines del año 2005, y la responsabilidad que le cupo a las reglas de origen del sector agrícola y textil en el estancamiento de las negociaciones. En el Capítulo I se realiza una introducción a la cuestión del origen en el comercio internacional y una evaluación de las disposiciones del Acuerdo de Normas de Origen de la OMC. Su objetivo es subrayar la importancia que va tomando el tema a nivel multilateral con el transcurso del tiempo e identificar los objetivos y mandatos de la negociación sobre normas de origen no preferenciales en la OMC. En el Capítulo II se analiza la negociación de las Normas de Origen No Preferenciales de acuerdo al marco conceptual propuesto por Pervez y Usunier (2003) y Juan Luis Colaiacovo (1992), distinguiendo entre sus distintas etapas e identificando en que fase y situación se encuentran las negociaciones. En los capítulos III y IV se identifican las cuestiones más sensibles en materia de origen en los sectores agrícola y textil, analizando las posiciones de los países con mayor protagonismo. También se examina la relación existente entre dichas posiciones y otras políticas internas referidas a los productos de esos sectores. Finalmente, en el Capítulo V se evalúa la influencia de la sensibilidad de los productos de los sectores agrícola y textil en el estancamiento de la negociación de Normas de Origen de la OMC. El análisis cuantitativo y cualitativo de las cuestiones pendientes de resolución correspondientes a los productos de los sectores agrícola y textil refleja una alta concentración de temas sensibles en dichos sectores, confirmando que fue uno de los factores determinantes en el estancamiento de la negociación.

CAPITULO I

1. El Acuerdo de Normas de Origen de la Organización Mundial del Comercio

1.1 Las normas de origen en el comercio internacional

Varias décadas atrás, a pesar de la existencia de comercio internacional, los procesos productivos no estaban tan fragmentados como en la actualidad. El fenómeno de la globalización, gracias a los adelantos tecnológicos en particular en el campo de la informática y las comunicaciones, tuvo por efecto que las empresas puedan fragmentar su producción, abasteciéndose de insumos y partes que utilizan en todo el mundo de acuerdo a las condiciones de precio, calidad y disponibilidad. Esto ha implicado que en la actualidad la determinación del origen de un producto es un proceso más complejo, así como lo es la administración y aplicación de normas de origen. Por otra parte, esto ha hecho posible aplicar normas de origen con el objetivo de lograr ciertos efectos comerciales deseados.

Para rastrear el concepto de origen en el comercio internacional habría que retrotraerse a principios del siglo XX¹, ya que el mismo estaba vinculado los aranceles preferenciales que el Imperio Británico² otorgaba a sus colonias. La concesión de esos beneficios estaba condicionada a que se cumplieran determinadas condiciones de producción, basadas a menudo en el criterio del valor añadido. En el caso de Estados Unidos³ las normas de origen estaban asociadas a las marcas de origen (los productos importados debían llevar una identificación de su país de origen) y no específicamente a la concesión de preferencias arancelarias. Esta diferenciación en el tratamiento del origen entre Europa y Estados Unidos ha ido evolucionando hasta nuestros días y se recoge en la legislación pertinente de cada país.

¹ Asakura (1993) indica que las reglas de origen fueron desarrolladas gradualmente, tal como las tarifas y otras medidas comerciales, e implementadas por algunos países a principios del siglo XIX.

² Finance Act of 1919

En las negociaciones que llevaron a la creación del GATT, la cuestión de las normas de origen no fue un tema de gran importancia. Se entendía que cada Estado miembro importador determinaría, de conformidad con las disposiciones de su legislación y a efectos de la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida, si de hecho las mercancías tenían su origen en un determinado país. Cabe destacar que el Artículo I del GATT establece el principio nación más favorecida (NMF)⁴, que en principio anula la necesidad de determinar el origen a los efectos impositivos de una mercadería, considerando que los beneficios que concede un país automáticamente se hacen extensivo a todos los demás países miembros.

La cuestión del origen se introdujo en el comercio mundial con un cariz discriminatorio, en la medida que era preciso determinar el origen de una mercadería para poder aplicar algún tipo de medida diferencial. En el marco del GATT de 1947 se debatieron ocasionalmente las normas de origen utilizadas por las Partes Contratantes en el contexto de la aplicación de los instrumentos del GATT y las normas de origen preferenciales relacionadas con el otorgamiento de concesiones arancelarias en virtud de los acuerdos amparados en el artículo XXIV. En 1953 las partes contratantes del GATT examinaron una petición remitida por la International Chamber of Commerce (ICC), solicitando la urgente adopción de reglas de origen uniformes a los efectos de determinar la nacionalidad de los productos importados. A raíz de ello se elaboró un texto sintético en el cual se definía el país de origen de los productos como aquel en el cual los mismos hayan experimentado la “última transformación sustancial”. A su vez se definía que existía tal transformación cuando, como resultado de la misma, el bien tenía una nueva individualidad. Este texto finalmente no pudo ser acordado ante la oposición de algunos países y la falta de definición de

³ Tarrif Act of 1930

⁴ “Con respecto a los derechos de aduana y cargas de cualquier clase impuestos a las importaciones o a las exportaciones, o en relación con ellas, o que graven las transferencias internacionales de fondos efectuadas en concepto de pago de importaciones o exportaciones, con respecto a los métodos de exacción de tales derechos y cargas, con respecto a todos los reglamentos y formalidades relativos a las importaciones y exportaciones, y con respecto a todas las cuestiones a que se refieren los párrafos 2 y 4 del artículo III*, cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedido por una parte contratante a un producto originario de otro país o destinado a él, será concedido inmediata e incondicionalmente a todo producto similar originario de los territorios de todas las demás partes contratantes o a ellos destinado.”

otros. Más tarde, en la UNCTAD⁵, los miembros también tuvieron en cuenta de la necesidad de examinar la cuestión del origen en el marco de la aplicación del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), a efectos de lograr su armonización. Sin embargo, el carácter unilateral del SGP no facilitó el avance de este proceso, por lo cual los países otorgantes de preferencias continuaron aplicando sus propios sistemas nacionales de origen. En las negociaciones de la Convención de Kyoto⁶ en 1973 se realizaron algunos esfuerzos a nivel multilateral sobre la cuestión del origen. El Anexo D I de la citada Convención contiene algunas directrices sobre el origen y la administración del mismo, pero son conceptos de carácter general y que no son aplicados por todos los países, considerando la escasa ratificación que ha tenido hasta el momento la citada Convención.

Por consiguiente, los progresos registrados en el ámbito multilateral en lo que respecta a la armonización de las normas de origen fueron inicialmente modestos. Como señala Inama (1998): *“Los resultados exigüos logrados a nivel multilateral en lo que respecta a la armonización de las normas de origen o incluso al establecimiento de un método válido de determinar el origen contrastan con los esfuerzos desplegados para negociar el Código de Valoración en Aduana durante la Ronda de Tokio de 1979, y la entrada en vigor del Convenio Internacional sobre el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, negociado en 1988 bajo los auspicios del Consejo de Cooperación Aduanera. De este modo, hasta el Acuerdo de la Ronda Uruguay, las normas de origen siguieron siendo la única de las tres leyes aduaneras básicas aplicadas a nivel nacional que no estaban sujetas a una disciplina multilateral.”*

En los años ochenta 80 y 90 los Estados Unidos y la Unión Europea comenzaron a utilizar en forma creciente medidas de defensa o alivio comercial, en particular derechos antidumping. En ese contexto la utilización de las normas de origen como instrumentos de política comercial para lograr efectos comerciales deseados se puso más en evidencia. Esta situación refleja el concepto desarrollado por Pearson(1993) sobre la utilización de las reglas de origen como nueva arma

⁵ United Nations Conference on Trade and Development

⁶ Convención sobre Simplificación y Armonización de Procedimientos Aduaneros - El Convenio de Kyoto fue firmado el 18 de mayo de 1973 y entró en vigor el 25 de septiembre de 1974. Los anexos sobre reglas de origen entraron en vigor el 6 de diciembre de 1977 sólo para los países que ratificaron la Convención

comercial cuando indica que: “*El problema es el uso consciente de las reglas de origen para propósitos contrarios al principio NMF, lo que comprende: restricción a las importaciones, el desarrollo de industrias nacionales en sectores considerados estratégicos y el estímulo a las inversiones extranjeras*”. Asimismo se instrumentaron en dichos países legislaciones contra la elusión⁷, que tenían por objeto evitar la anulación de los efectos de las medidas correctivas establecidas. El problema básico de las medidas contra la elusión es que no existen disciplinas multilaterales que las gobiernen, con la consiguiente posibilidad de discrecionalidad por parte de las autoridades de aplicación. Ni los Estados Unidos ni la CE, que son los principales usuarios de esas medidas, han detallado las normas de origen no preferenciales que aplican a efectos de determinar una elusión.

Además, en ciertos casos se aplican diferentes reglas de origen según cuáles sean los instrumentos comerciales que se utilicen. Los Estados Unidos tiene más de un Sistema de Origen para propósitos no preferenciales⁸. La prueba de la transformación sustancial es la regla básica aplicada por ese país. Sin embargo, en el pasado se han aplicado reglas especiales para textiles y productos siderúrgicos. Por su parte, el Departamento de Comercio es el responsable de la determinación del origen a los efectos de aplicación de medidas antidumping, con independencia de la determinación a la que pueda llegar la Aduana al respecto. Bajo este sistema podría resultar posible que un tejido producido en un país A, luego cortado en las partes constitutivas de la prenda en un país B, y finalmente cosido en un país C, fuera originario de A a los fines aduaneros de marca de origen y arancelarios (aplicación del trato NMF), de B a los efectos de la aplicación de cuotas en el marco del Acuerdo sobre Textiles y Vestido, y de C a los efectos de una investigación antidumping. Esta cuestión se reflejaría a posteriori en la posición estadounidense sobre la aplicación de las normas de origen no preferenciales. Tal como lo señalo Palmeter (1990): “*En vez de una sola regla de origen aplicada para todos los propósitos, la propuesta estadounidense aparentemente permitiría mantener diversos sistemas de origen...*” Un ejemplo concreto de ello fue el caso de los semiconductores, a los que se

⁷ La legislación contra la elusión en los Estados Unidos está establecida en la Sección 1321 de la Ley Ómnibus de Comercio de 1988. En la Unión Europea está regida por el Artículo 13 de la Regulación (EC) 3283/95 del Consejo.

⁸ Ver Palmeter, David N: “The U.S. Rules of Origin Proposal to GATT: Monotheism or Polytheism?”, Journal of World Trade, Volume 24, April 1990.

Eliminado:

les aplicó distintas reglas de origen de acuerdo al instrumento de política comercial aplicado, ya que mientras el Departamento de Comercio a efectos de aplicación de procedimientos antidumping determinó que la difusión de los semiconductores constituía una transformación sustancial por lo cual era la operación que confería origen a los mismos; el Servicio Aduanero, a los efectos de marca de origen y tratamiento arancelario, consideró que el ensamblaje y testeado era la operación que determinaba el origen de los mencionados productos.

Por su parte, en la legislación de la Comunidad Económica Europea (CEE) no existía en general ninguna codificación de normas no preferenciales. Sin embargo, eso no impidió a las autoridades de la CEE establecer normas de origen particulares en algunos casos, como las establecidas para los rodamientos de bola, las fotocopiadoras y para los semiconductores. A título de ejemplo tómesese el caso de las fotocopiadoras Ricoh producidas en Estados Unidos para las que se definió una regla de origen que concluyó que no podía considerarse que esas fotocopiadoras fueran de origen estadounidense, sino que debían continuar considerándose de origen japonés. Por lo que los derechos antidumping impuestos a las importaciones directas de fotocopiadoras Ricoh del Japón se hicieron extensivos a las exportaciones de Ricoh desde Estados Unidos, aunque esas fotocopiadoras incluían una proporción importante de valor agregado en los Estados Unidos. Otro ejemplo, es el de los circuitos integrados, para los cuales la Comisión determinó que lo que confería la cualidad de producto originario no era el montaje sino la difusión, pese a que la difusión siempre viene seguida del montaje y el ensayo, a que el montaje y el ensayo requieren un mayor uso de mano de obra que la difusión y que el valor añadido del proceso de montaje y ensayo puede ser igual, y a veces incluso mayor, que el valor añadido en el proceso de difusión.

1.2 El Acuerdo sobre Normas de Origen de la Ronda Uruguay

Como ya se señalara precedentemente, el hecho de que no existiera una disciplina multilateral clara y obligatoria en materia de normas de origen, ha posibilitado la utilización de dichas normas como instrumento de política comercial. El establecimiento del Acuerdo de Normas de Origen de la OMC, con su consiguiente programa de armonización de las normas de origen no preferenciales, ha

sido un avance sustancial con el objeto de sujetar a estas normas a una disciplina multilateral obligatoria para las partes contratantes. El citado Acuerdo integra los Resultados de la Ronda Uruguay del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1994, aprobados en la República Argentina por la Ley N° 24.425.

Las reglas de origen no preferenciales son aquellas que resultan de aplicación cuando se utilizan instrumentos de política comercial no preferenciales. A pesar de su importancia, las reglas de origen son en general una parte olvidada de la política comercial. Los problemas e implicancias del origen de una mercadería se acrecientan cuando son aplicados instrumentos de política comercial, por ej., una medida antidumping o un contingente arancelario, lo que hace necesario conocer el origen del producto a importar a efectos de su correcto tratamiento impositivo o aduanero. Asimismo, las estadísticas comerciales también requieren identificar el origen de los productos, aunque esta utilización no sea la más relevante. Sin embargo, estas estadísticas comerciales son utilizadas para evaluar el posible daño que sufre un sector industrial y, por lo tanto, también son necesarias para evaluar la posible aplicación de medidas comerciales correctivas.

Antes del establecimiento del Acuerdo de Normas de Origen, varios casos relacionados con la definición y administración de reglas de origen para distintos productos, con sus consecuencias de falta de certeza, previsibilidad y transparencia para los exportadores, habían involucrado a los principales participantes en el comercio mundial (Unión Europea, Estados Unidos y Japón). Estas situaciones del pasado evidencian la libertad de que disponían los países para administrar sus propias reglas de origen, con la posibilidad de que la determinación del origen estuviera orientada al logro de objetivos de política comercial bajo la influencia de *lobbys* que buscan utilizarlas como barreras de protección para-arancelarias. En ese contexto, muchos países miembros del GATT advirtieron la incertidumbre creada por una situación en la cual cada país podía crear sus propias reglas de origen, con el consiguiente impacto discrecional en los flujos comerciales establecidos o potenciales.

Esta situación no deseada con respecto a la utilización de reglas de origen como medidas

comerciales de protección, se producía en una etapa en la cual las firmas intensificaban el proceso de globalización de su producción, localizando sus fábricas o subcontratando en todo el mundo y abasteciéndose de materiales, insumos, partes y componentes sobre la base de la calidad, precio y disponibilidad de abastecimiento. Esto condujo a un acuerdo en el marco del GATT sobre la necesidad de instrumentar una disciplina multilateral sobre origen que permitiera armonizar las reglas de origen aplicadas al comercio.

El objetivo central del citado acuerdo fue alcanzar la armonización de las reglas de origen no preferenciales a efectos de lograr una mayor seguridad en el desarrollo del comercio mundial, sobre la base de disposiciones claras y previsibles que faciliten las corrientes de comercio. Las partes convinieron que las referidas normas de origen no debían obstaculizar el comercio, ni anular o menoscabar los derechos que confiere el GATT 1994 a las partes contratantes. Una vez concluido el Acuerdo sobre Normas de Origen de la OMC y cuando el mismo entre en vigencia, todos los países miembros de la OMC deberán aplicar las mismas reglas para poder determinar el origen no preferencial de las mercaderías importadas. Este es el aspecto central relevante del acuerdo, ya que una vez concluido las partes contratantes no podrán establecer nuevas reglas de origen para el logro de objetivos de política comercial. El Artículo 1 del Acuerdo establece que las normas de origen no preferenciales no están relacionadas con regímenes de preferencias arancelarias y comprenden a todas aquellas normas de origen utilizadas en instrumentos de política comercial no preferenciales, tales como en la aplicación del trato de nación más favorecida en virtud de los artículos I, II, III, XI y XIII del GATT de 1994 ; de los derechos antidumping y de los derechos compensatorios establecidos al amparo del artículo VI del GATT de 1994; de las medidas de salvaguardia establecidas al amparo del artículo XIX del GATT de 1994; de las prescripciones en materia de marcas de origen previstas en el artículo IX del GATT de 1994 y de cualesquiera restricciones cuantitativas o contingentes arancelarios discriminatorios. Comprenden también las normas de origen utilizadas para las compras del sector público y las estadísticas comerciales.

Las reglas de origen preferenciales, es decir aquellas que resultan de aplicación cuando existe el

otorgamiento recíproco⁹ o unilateral¹⁰ de preferencias arancelarias, están excluidas del proceso de armonización establecido en el acuerdo. En este aspecto, los miembros de la OMC solo se comprometen en directrices generales sobre la aplicación de las mismas y a informar sus normas de origen preferenciales con el listado de acuerdos. Si bien desde un punto de vista económico y administrativo podría haber sido beneficioso incluir en el Acuerdo de Normas de Origen también la armonización de Reglas de Origen Preferenciales, los países miembros del GATT consideraron que el comercio preferencial es una excepción permitida al trato de nación más favorecida en el marco del Artículo XXIV¹¹ del GATT. Sin perjuicio de ello, una vez concluida la armonización de las Reglas de Origen No Preferenciales se prevé que las mismas constituyan la base que utilizarán los países en las negociaciones de Reglas de Origen Preferenciales. Asimismo, una vez armonizadas las reglas de origen no preferenciales, se podría establecer la necesidad de una futura armonización de las Reglas de Origen Preferenciales teniendo en cuenta la multiplicidad de Acuerdos negociados con sus reglas de origen diferenciales. Sobre este tema Thorstensen (2001) destaca que: *“Con relación a los acuerdos regionales, las partes negocian sus propias reglas y no existe armonización alguna entre los diversos acuerdos. El resultado es que actualmente existen más de 200 acuerdos regionales y cada uno tiene un sistema de reglas diferente.”*

El Acuerdo de Normas de Origen establece la obligación para los miembros de publicar las reglas de origen y las decisiones específicas sobre las mismas. Asimismo, en caso de que un país disponga la utilización de dictámenes de origen, los mismos 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. Esto tiene por objeto transparentar la administración del origen y posibilitar la revisión y apelación de las decisiones a la que arriben los organismos competentes en la materia en los tribunales

⁹ Es el caso de tratados comerciales que establecen la constitución de una zona de libre comercio o de una unión aduanera.

¹⁰ Es el caso del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), por el cual ciertos países otorgan de manera unilateral preferencias a los países en desarrollo, para lo cual éstos deben cumplir la condición de origen que los mismos imponen.

¹¹ Se entiende que, de conformidad con las disposiciones del artículo I, cuando un producto que haya sido importado en el territorio de un miembro de una unión aduanera o de una zona de libre comercio, a un tipo preferencial de derechos, se reexporte al territorio de otro miembro de dicha unión o zona, este último miembro deberá percibir un derecho igual a la diferencia entre el derecho pagado ya y el derecho mayor que se debería abonar si el producto fuese importado directamente en su territorio.

del mismo país. Dependiendo de las legislaciones nacionales en materia de origen, es posible que haya diferentes interpretaciones y conclusiones sobre el origen de una mercadería importada. En muchos países las cámaras de comercio son las responsables por la determinación y certificación del origen a los efectos de la exportación. Dependiendo de la política comercial del país de importación y la legislación que éste aplique, ello podría dar lugar a conclusiones sobre el origen de los bienes distintas a las que se arribó en el país de exportación. Desde un punto de vista estrictamente legal, y hasta tanto no existan reglas de origen uniformes que resulten de aplicación por igual por todos los países, solo las reglas de origen aplicadas por el país de importación de las mercaderías serán las válidas. En el caso de la República Argentina este entendimiento se aplicó a distintas investigaciones de origen¹². Las reglas de origen no preferenciales que se aplican para definir la nacionalidad del producto son las establecidas en el Artículo 14 del Código Aduanero (Ley N° 22.415).

El Acuerdo previó un plazo de tres años, contados a partir de julio de 1995, para que se llevaran a cabo las tareas de armonización de las normas de origen de manera tal que todos los miembros apliquen los mismos criterios para determinar el origen de todos los productos. Para tener una idea de la magnitud de la tarea asignada, cabe indicar que la armonización de las reglas de origen implica el examen de todos los procesos de producción que se aplican en los distintos países para todos los productos susceptibles de comercio, desde aquellos que casi no tienen procesamiento (como el caso de los cereales, minerales, etc), hasta aquellos productos que incorporan las últimas tecnologías como es el caso de los bienes de informática y telecomunicaciones.

El Acuerdo dispuso la creación de un Comité de Normas de Origen (CNO) para examinar el funcionamiento del mismo y proponer las modificaciones que sean necesarias, teniendo en cuenta los resultados del programa de trabajo en materia de armonización. Estableció además un Comité Técnico de Normas de Origen (CTNO) bajo los auspicios del Consejo de Cooperación Aduanera (CCA), para prestar asistencia técnica al Comité de Normas de Origen en todo lo referente a la armonización de las mencionadas normas.

¹² Ver Resoluciones SICYPME Nros. 338/05, 47/06 y 48/06

Asimismo previó dos etapas para la implementación del mismo. Un primer período llamado “de transición”, mientras dure el proceso de armonización, durante el cual los miembros podrían utilizar las reglas de origen que tenían vigentes, o establecer nuevas reglas, siempre que las mismas no tengan carácter retroactivo ni se utilicen como instrumentos para perseguir directa o indirectamente objetivos comerciales. Asimismo, se establece que las normas de origen que se apliquen a las importaciones y a las exportaciones no deben ser más rigurosas que las que se apliquen para determinar si un producto es o no de producción nacional, y que toda medida administrativa que adopten en relación con la determinación de origen sea susceptible de pronta revisión por tribunales o procedimientos judiciales, arbitrales o administrativos. También establece disposiciones sobre la confidencialidad de la información y documentación facilitada por el exportador en las cuestiones vinculadas al origen. Cuando finalice dicho período de transición y se encuentren acordadas las reglas de origen armonizadas, el Acuerdo establece las reglas que deberán aplicarse en esta última etapa. Allí se disponen procedimientos de administración y directrices similares a las que regían en el período de transición, estableciéndose además que las reglas de origen sean aplicadas de manera uniforme para todos los instrumentos comerciales previstos en el acuerdo.

El Programa de Trabajo de Armonización (PTA) de las normas de origen previó que el mismo se realice en primer lugar a través de la definición de los *productos obtenidos totalmente*, es decir, aquellos productos que son obtenidos íntegramente en un país sin la utilización de materiales extranjeros (minerales, vegetales, granos, productos de la pesca, etc.), y de las *operaciones o procesos mínimos*, que son aquellos procesos que resultan insuficientes para conferir origen al producto final, tales como separación en lotes y volúmenes, clasificación, dilución, envasado, etc. En segundo término, dispuso la armonización de las normas de origen específicas por productos tal como se presentan en los distintos capítulos o secciones del Sistema Armonizado¹³ para los distintos sectores basado en el principio de la *transformación sustancial*, para lo cual se ha considerado en orden de prioridad el principio de transformación sustancial basada en el cambio de clasificación arancelaria (a cualquier nivel, partida, subpartida y subdivisiones de las mismas). Si el método de

¹³ Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías

cambio de clasificación arancelaria no resultara suficiente para determinar que un producto ha experimentado una transformación sustancial, el Acuerdo prevé la utilización de criterios suplementarios: en segundo lugar el criterio de Valor Agregado¹⁴ y, alternativamente, criterios técnicos¹⁵. El Programa de Trabajo de Armonización se inició oficialmente el 20 de julio de 1995, por lo que el plazo para su finalización, según lo había estipulado el Acuerdo, sería el 20 de julio de 1998. Sin embargo, al no resultar posible la finalización del trabajo de armonización en el plazo estipulado, se acordaron extensiones sucesivas sin que se haya logrado hasta el presente concluir la negociación.

¹⁴ El criterio del Valor Agregado es un método para determinar la nacionalidad de un producto basado en un porcentaje de valor que se debe alcanzar en un determinado país a través de la incorporación de los distintos insumos originarios de ese mismo país al producto resultante (materia prima, partes, piezas, mano de obra, etc.). Resulta posible alcanzar el mismo resultado limitando a un determinado porcentaje del valor los materiales no originarios (un valor agregado del 60% es equivalente a un 40% de materiales no originarios).

¹⁵ Por ejemplo, establecer que para un producto del sector químico la reacción química confiere origen.

Eliminado: ,

CAPITULO II

La Negociación de las Normas de Origen No Preferenciales en la Organización Mundial del Comercio

El Acuerdo de Normas de Origen de la Organización Mundial del Comercio dispuso la creación de un Comité de Normas de Origen (CNO) integrado por representantes de cada uno de los Miembros, el que sería responsable de llevar a cabo el proceso de Armonización de las Normas de Origen No Preferenciales. El citado Comité elegiría su propio presidente y se reuniría cada vez que fuese necesario, pero al menos una vez al año. Los servicios de secretaría del citado Comité serían prestados por la Secretaría de la OMC. El Acuerdo también estableció la creación de un Comité Técnico de Normas de Origen bajo los auspicios del Consejo de Cooperación Aduanera (CCA), el que prestaría asistencia técnica al Comité de Normas de Origen en todo lo referente a la armonización de las mencionadas normas. Los servicios de secretaría del Comité Técnico serían prestados por la Secretaría del CCA.

Al comienzo la negociación se desarrolló en ambos Comités. En esta etapa inicial, teniendo en cuenta la naturaleza eminentemente técnica del proceso de definición de las reglas de origen, se intensificaron las reuniones del Comité Técnico en Bruselas. En la etapa final, y ya agotada la discusión técnica, la negociación se desarrolló únicamente en el Comité de Normas de Origen en Ginebra. El análisis que se desarrollará en este capítulo con respecto a las distintas etapas de la negociación tomará en cuenta, en particular, la desarrollada por el Comité de Normas de Origen en Ginebra. Un elemento importante a tener en cuenta en el análisis de esta negociación es la regla del consenso. Para lograr el acuerdo en una cuestión todos los miembros deben prestar su conformidad, ya que según la tradición de la OMC las decisiones se toman por consenso. En ese contexto, bastaría la oposición de una delegación en un tema para que el consenso no se logre. Si bien en principio esto supone una cierta equidad en la distribución del poder de negociación, otros elementos tales como conocimientos técnicos, asesoramiento de expertos, participación del país en el mercado mundial, preparación previa, influencias, etc., modifican esta ecuación de poder. El Acuerdo

también estableció que una vez finalizado el trabajo de armonización, las normas de origen acordadas podrían ser revisadas parcial o totalmente por consenso, antes de su aprobación final.

Un proceso de negociación resulta necesario en dos situaciones básicas: la situación de conflicto y la situación de transacción. Adoptaremos el entendimiento de transacción sostenido por Juan Luis Colaiacovo (1992) que la define como: *“una situación genérica en la cual las partes necesitan de una acción interactiva para llevar a cabo un proyecto de interés común”*. En la medida que se produzca un *impasse* insoluble que impida el desarrollo y conclusión de un proyecto, esta situación de transacción puede devenir en conflicto. Como se explicó en el Capítulo I, a principios de los años 90 distintos países miembros del GATT advirtieron la incertidumbre que estaba creando el establecimiento y administración discrecional de las reglas de origen no preferenciales y el creciente impacto de tal situación sobre los flujos comerciales habituales, los que podrían hasta llegar a interrumpirse como consecuencia de una determinación de origen. Esta situación se producía en una etapa en la que las firmas ya contaban con un grado importante de fragmentación de su producción. Esto estimuló un acuerdo en el marco del GATT sobre la necesidad de establecer una disciplina multilateral con respecto al origen de las mercancías. Por lo tanto, es posible argumentar que la negociación en el marco del Acuerdo de Normas de Origen de la OMC fue instrumentada como una situación de transacción, en donde las partes tuvieron en cuenta la necesidad de llevar a cabo un proyecto común (la armonización de las normas de origen no preferenciales) con el objeto de disponer de una disciplina multilateral que diera mayor seguridad al desarrollo del comercio mundial sobre la base de disposiciones claras y previsibles.

En todo proceso de negociación Colaiacovo (1992) identifica cuatro etapas básicas, a saber: “prenegociación”, 2) “negociación formal”, 3) “contratación”, y 4) “ejecución del contrato”. La etapa la de “prenegociación” se caracteriza por el desarrollo de acciones dirigidas al conocimiento del problema y la definición de intereses y posiciones. La segunda etapa, la de la “negociación formal”, es aquella en la cual las partes exponen el problema y se discute una solución, formalizándose la interacción entre las partes. Dependiendo el tipo de negociación puede resultar necesario una o varias rondas negociadoras. Esta fase concluye cuando se ha alcanzado un acuerdo

básico, el cual puede alcanzar distintos grados de especificidad. Durante esta etapa, el equipo negociador actúa sobre la base de instrucciones recibidas de sus superiores. Estas instrucciones pueden ser generales o muy específicas, lo que permite distintos grados de libertad al equipo negociador.

La fase III, la de “contratación”, es donde se documenta y formaliza la naturaleza del acuerdo, resultando necesario que consten adecuadamente los derechos y obligaciones de las partes y su vinculación legal. La fase IV, la de “ejecución del contrato”, es la etapa de implementación o cumplimiento del contrato. Los problemas en esta etapa se deben básicamente a divergencias en la interpretación de las distintas cláusulas del contrato. El proceso de negociación en comercio exterior tiene una naturaleza interactiva, ya que se trata de negociaciones periódicas y secuenciales, generalmente entre los mismos negociadores, en las que se crean vínculos entre los participantes.

Por lo que toca a la fase de “prenegociación” se pudo advertir el desarrollo de una intensa y concienzuda labor previa de preparación técnica por parte las delegaciones de la Unión Europea, Estados Unidos, Canadá, Suiza, Australia, Japón, Hong Kong, Singapur e India. Esta preparación estuvo basada en consultas sistemáticas por parte de los equipos encargados de negociar a las industrias y entidades gremiales de los distintos sectores involucrados, como así también a otras dependencias gubernamentales competentes, a efectos de relevar intereses y definir posiciones. En los casos de la Unión Europea y Estados Unidos, cabe destacar como fuente de documentación e información la desarrollada a través del tiempo en la administración de reglas de origen no preferenciales, como así también las reglas de origen preferenciales negociadas en el marco del North America Free Trade Area (NAFTA), del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) o paneuropeas. A medida que se intensificaban las negociaciones se sumaron a este grupo, entre otros, Argentina, Brasil, Egipto, Filipinas y Tailandia, lo que se reflejó en una participación más protagónica de estos países en la etapa de la negociación propiamente dicha. Cabe destacar que los países que mayor preparación habían desarrollado para la negociación eran los que las llevaban adelante a través de su participación activa.

Como ya se indicara, el Programa de Trabajo de Armonización (PTA) de las normas de origen se enfocaba, en primer lugar, en los productos totalmente obtenidos y las operaciones o procesos mínimos. Luego de precisar el alcance de las citadas definiciones se comenzaron a analizar las normas de origen específicas por productos para los distintos sectores, tal como se presentan en los capítulos o secciones del Sistema Armonizado. Para la definición de estas normas, tal cual lo establece el Acuerdo, se debe considerar el principio de *transformación sustancial*, que implica que un producto ha obtenido el origen del país en el cual el mismo ha experimentado la última transformación sustancial. Ahora bien, dicho concepto es un tanto difuso para definir el origen y no presenta un límite claro, dependiendo de la subjetividad e interpretación de cada administración. En principio, se ha tomado como pauta que una transformación sustancial en una mercadería significa que la misma luego del proceso al que es sometida posee una nueva individualidad y que ha variado las características y propiedades de modo significativo con respecto a los insumos utilizados para su elaboración. Sobre esta cuestión, Hirsh (2002) indica que: *“el principio ampliamente aceptado en la legislación sobre comercio internacional es que el estado en donde ha tenido lugar el “último proceso sustancial” o el “proceso o trabajo suficiente”, es el país de origen”*. Sin embargo el citado autor coincide en que dicho principio es difuso y permite un grado importante de discrecionalidad a las administraciones aduaneras. Tal cual lo prescribe el Acuerdo, el concepto de transformación sustancial se ha basado en primer lugar en el cambio de clasificación arancelaria (que puede ser a cualquier nivel, partida, subpartida y aún subdivisiones de las mismas). Si este criterio no resultaba suficiente se utilizaban los criterios suplementarios de Valor Agregado y/o criterios técnicos.

En términos generales, las posiciones básicas sostenidas por los miembros durante el transcurso de la negociación tuvieron en cuenta las siguientes directrices:

- El proceso de manufactura que se realiza en un determinado país, salvo los casos de procesos mínimos, debe resultar suficiente para conferir origen (ensamblaje de partes, teñido y/o estampado de telas, refinación de aceites, etc.), por lo que la regla de origen debe reflejar este proceso. Esta posición fue la sostenida, entre otros, por los países asiáticos como Hong Kong,

Singapur, India, Pakistán, Japón y también por Suiza.

- El proceso de manufactura que refleje un cambio importante entre *inputs* (materias primas, insumos, partes, componentes, etc.) y *output* (producto terminado) debe conferir origen. Esta posición fue la sostenida por Estados Unidos y la Unión Europea, entre otros.
- La materia prima y/o el insumo o parte principal debe ser la que define el origen de la mercadería (la leche para yogur y quesos, el acero en bruto para los productos intermedios de acero, etc.). Esta posición fue la sostenida por los países latinoamericanos como Argentina, Brasil, y por Tailandia y Filipinas entre otros.

Cabe destacar que en el transcurso de la negociación resultó evidente que los países variaban su posición de acuerdo a los productos y al sector involucrado, no existiendo un principio de coherencia ni una directriz general al respecto. En muchos casos parecía que la posición variaba de acuerdo a su posibilidad de abastecimiento de materias primas y bienes intermedios, proponiéndose reglas de origen más estrictas si se disponía localmente de dichos bienes, o reglas de origen más liberales si se debían importar. Las posiciones mantenidas por los países resultaban contradictorias dependiendo del tipo de producto involucrado y aún para un mismo sector, reflejando la falta de consistencia en la visión de lo que significaba una *transformación sustancial*. Esta falta de consistencia técnica en las posiciones de los países reflejó que las mismas estaban basadas en los intereses comerciales nacionales más que en la búsqueda de un principio técnico uniforme a ser aplicado de manera común.

Con el fin de lograr la armonización de las normas de origen en el tiempo establecido, el CTNO efectuó reuniones por sectores de productos, tal como se presentan en los diversos capítulos o secciones de la Nomenclatura del Sistema Armonizado (SA). Las reuniones de negociación se llevaron a cabo en la sede de la OMA (Organización Mundial de Aduanas) en Bruselas, Reino de Bélgica. Durante las primeras dos sesiones del Comité Técnico se acordó la estructura de este Comité y se confeccionó un reglamento interno en donde se establecieron las pautas de funcionamiento (el consenso, establecimiento de las lenguas oficiales, quórum mínimo, etc.). El Comité Técnico desarrolló 18 reuniones durante las cuales se llevó adelante el Programa de Trabajo

para la armonización de las Normas de Origen. En una primera reunión se planteaban las cuestiones a tratar y las posiciones de los países; en las reuniones sucesivas se discutía y se negociaba. Si se llegaba a un acuerdo (*basket one*), la decisión era elevada al Comité de Normas de Origen para su posterior aprobación. Dado que las reglas de origen acordadas en el seno del CTNO eran decisiones basadas en evidencias técnicas, debido a las atribuciones específicas de este Comité, la mayoría de las cuestiones que fueron remitidas al CNO en Ginebra, tenían implicancias políticas. Sobre esta cuestión Nell (1999) sostiene que : *“El número importante de decisiones ya tomadas sobre bases técnicas por un lado y por otro aquellas bloqueadas por consideraciones políticas nos ofrece la oportunidad de identificar algún tipo de vinculación entre las reglas de origen y medidas comerciales y de medir el impacto de las políticas comerciales en el programa de armonización”*.

En el seno del CTNO la labor desarrollada permitió acordar casi el 50% de las reglas de origen de todas las partidas y subpartidas del SA. Cada cuestión pendiente de resolución se presentaba en una ficha que recogía el debate técnico sostenido con las distintas opciones de solución posible (criterios de origen) y el fundamento de las mismas, a fin de facilitar la posterior consideración y discusión en el seno del CNO. Las cuestiones que no tuvieron consenso fueron elevadas a consideración del CNO para su resolución y totalizaron 486.

Con el objeto de dilucidar y consensuar las distintas alternativas remitidas por el CTNO, en una primera instancia el Comité de Normas de Origen estableció la celebración de reuniones bilaterales o plurilaterales informales, con el fin de intercambiar entre países o grupos de países opiniones y puntos de vista sobre las distintas opciones para cada cuestión particular y conocer el posicionamiento asignado al tema respectivo. Posteriormente, al finalizar la semana se realizaban las reuniones multilaterales formales de manera de poder acercar posiciones con vistas a lograr consensos emergentes que permitieran avanzar en la negociación.

En esta etapa de “prenegociación” se realizaron los contactos, se desarrolló el conocimiento entre las partes, se comenzó a construir un lenguaje y un entendimiento técnico común sobre el alcance del mismo, se comenzaron a comprender las posiciones, restricciones y necesidades de las otras partes y

se compartió la información disponible a efectos de acercar posiciones e ir sumando consenso entre los delegados. La participación en las reuniones informales, si bien no estaba a priori limitada, en la práctica se circunscribía a las delegaciones que tenían mayor protagonismo y/o interés en la cuestión. Esta metodología de negociación, a través de reuniones a nivel bilateral, plurilateral o multilateral, permitió ir conociendo las posiciones, restricciones y el fundamento de las cuestiones. La desventaja fue que al no participar todas las delegaciones, a posteriori ello entorpeció al avance de la negociación. Esta metodología de negociación no resultó del todo satisfactoria, teniendo en cuenta los resultados obtenidos, ya que en esta fase únicamente resultaron acordadas un número exiguo de cuestiones. A fines del año 1999, con la experiencia recogida y teniendo en cuenta la necesidad de avanzar en la armonización, el Comité estableció una nueva metodología de negociación cuyas características principales fueron:

- Identificación de cuestiones horizontales que se extienden a un gran número de productos de distintos sectores, cuya comprensión y consenso permitirían un avance global sustancial.
- Reuniones multilaterales y formales de dos semanas de duración en donde se tratarían las reglas para productos o grupos de productos afines.
- Formación de grupos reducidos para tratar temas puntuales, los que luego serían presentados al Comité para su aprobación.

Esta segunda etapa de la negociación se abre con el cambio en la metodología y corresponde a lo que Colaiacovo (1992) define como “negociación formal” y Pervez Ghauri and Jean Claude Usunier (2003) como la fase de “negociación cara a cara”. En esta etapa las delegaciones ya estaban familiarizadas con los problemas a resolver y trabajaban juntas para tratar de encontrar una solución satisfactoria a todas las partes. Esta etapa podemos ubicarla temporalmente a comienzos del año 1999 y se extiende hasta fines del año 2005. Esta etapa estuvo influenciada por diversos factores, entre lo que podemos citar el frustrado lanzamiento de la Ronda del Milenio en Seattle, lo que en una primera instancia implicó un aceleramiento en el ritmo y avance de la negociación (durante el año 2000 se aprobaron y resolvieron una cantidad de cuestiones sustancialmente mayor que las anteriores a esta etapa) y, posteriormente, el lanzamiento de la Ronda de Doha que también dio

nuevo ímpetu a la negociación, sin perjuicio del daño ya sufrido por el fracaso de la Ronda en Seattle.

Un elemento a tener en cuenta en el análisis del proceso de negociación es la diversidad de países y culturas que ha participado de la misma. Cada negociador poseía características determinadas por su cultura y formación, que fueron dando forma a la dinámica de la negociación. Por ejemplo, los negociadores asiáticos eran más bien parcos en el uso de la palabra, sus intervenciones se limitaban a defender su posición y en general no abrían “el juego” de la negociación. Por su parte, el negociador suizo exponía de forma meticulosa su posición, utilizando sustento teórico y científico en su defensa. Los europeos, por su parte, tenían una participación activa en todas las cuestiones planteadas, acompañándolas con sustento teórico respaldatorio fuerte, con el fin que otros países se unan a su posición. En tanto que EE.UU. manifestaba su posición claramente, marcando los límites de flexibilidad, su participación también era muy activa. Como ya se señalara, en este foro de negociación, como en cualquier otro del ámbito de la OMC, cada negociador posee un voto y derecho a veto, lo que significa que las decisiones deben adoptarse por consenso, lo que impide generar un perjuicio en detrimento de otros miembros de la negociación. Esto supone, desde un punto de vista teórico, un cierto equilibrio de poder en lo que refiere a la votación en sí, pero en la realidad, los países que llegaron mejor preparados a la negociación eran los que poseían mayores destrezas para influenciar a otros miembros a favor de su posición, de manera de ir logrando en primer lugar mayorías y posteriormente consensos. Además, estos países eran los que en general llevaban adelante las negociaciones, participando activamente y marcando el ritmo de las mismas. Los atributos de poder de estos países quedaban reflejados en el uso de recursos, tanto financieros como humanos, lo que se traducía en la participación de equipos negociadores numerosos, el asesoramiento de expertos para cada tema, una preparación previa intensiva, etc. Durante esta etapa la negociación estuvo influenciada por la habilidad de ciertos negociadores, el manejo de poder y el conocimiento técnico de los mismos, lo que contribuyó a la creación de una atmósfera (*momentum*) con una percepción común de la negociación. Esto se reflejó en la voluntad de avanzar y resolver la mayor cantidad de cuestiones posibles.

En esta etapa de “negociación formal” surgió como tema adicional la cuestión del entendimiento sobre el alcance y la aplicación de las reglas de origen no preferenciales negociadas con respecto a los otros acuerdos de la OMC y de otras organizaciones internacionales. Entre los más relevantes podemos citar el Acuerdo Antidumping, el Acuerdo sobre Textiles y Vestido (ATV), el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF), etc. La definición y aplicación de las reglas de origen no preferenciales en el marco del Acuerdo de Normas de Origen de la OMC podría tener influencia en otros acuerdos en donde el origen es un criterio relevante, pudiendo dar lugar a controversias relacionadas con la interpretación de los acuerdos y la jerarquía jurídica entre los mismos. Sobre esta cuestión, cabe señalar que la particularidad de la negociación multilateral en el ámbito de la OMC hizo que la misma surgiera en la etapa de la “negociación formal”, cuando en otro tipo de negociación hubiera surgido con la negociación ya finalizada, en la fase de ejecución del contrato, ya que se trata básicamente de un problema de interpretación de los alcances del Acuerdo.

A pesar del gran esfuerzo realizado por todos los países, los recursos técnicos y financieros destinados, el avance sustancial del proceso de negociación y el entendimiento común global y particular de las diferentes cuestiones, no resultó posible concluir la negociación satisfactoriamente, produciéndose su estancamiento. Esto impidió llegar a la fase siguiente de “contratación”. La arquitectura global del Acuerdo, es decir el cuerpo legal que define el Régimen de Origen No Preferencial que establece las definiciones, los derechos y obligaciones de los miembros con relación a este tema, se encontraba en una etapa avanzada de negociación y cerca de su conclusión. Sin embargo, no fue posible acordar el mismo ante la falta de consenso para la definición de las reglas de origen por producto para ciertos sectores, así como sobre la cuestión de las implicancias de este Acuerdo con relación a los demás acuerdos de la OMC.

Como dijimos, una parte sustancial del *impasse* en la negociación se debió a la falta definición de las reglas de origen para algunos productos específicos. Después de la remisión por parte del CTNO de 486 cuestiones pendientes de resolución, el Comité pudo resolver la mayor parte de las mismas (70%). Sin embargo, las que quedaron pendientes fueron las más sensibles. Por esa razón, se decidió que 94 cuestiones, denominadas cuestiones centrales de política (*Core Policy Issues*) fueran

elevadas el Consejo General de Mercancías de la OMC para su discusión y resolución. De esas 94 cuestiones centrales, 92 correspondían a productos específicos, mientras que las otras dos era relativas a la definición del origen de los peces capturados en la Zona Económica Exclusiva y la cuestión de las implicancias de la implementación del Acuerdo de Normas de Origen sobre los otros Acuerdos de la OMC.

CAPITULO III

Normas de Origen No Preferenciales para los productos del Sector Agrícola (Capítulos 1-24 del Sistema Armonizado).

Como se indicara en los capítulos anteriores, el Comité Técnico mantuvo en el ámbito de su competencia 18 reuniones a efectos de llevar a cabo el Programa de Trabajo para la armonización de las normas de origen no preferenciales. En estas reuniones los países fueron planteando su posición, si se llegaba a un acuerdo (*basket one*) la decisión era elevada al Comité de Normas de Origen para su posterior aprobación. En el caso de no llegarse a un acuerdo, y agotado el debate técnico, el tema era elevado al Comité de Normas de Origen en Ginebra a fin de que el mismo sea resuelto en esa instancia. Cada cuestión sin resolver era presentada en una ficha que recogía la posición de los distintos países, con las distintas normas de origen propuestas y el fundamento de las mismas. Cabe señalar que cada cuestión (*issue*) puede involucrar distintas partidas y subpartidas del Sistema Armonizado. Por su parte, en general las opciones de reglas de origen propuestas se limitaba a no más de tres.

Al finalizar la labor técnica de armonización de las normas de origen no preferenciales el Comité Técnico de Normas de Origen había logrado consenso en un número importante de productos. Sin embargo, aún restaban la resolución 486 cuestiones que pasaron a consideración del CNO. Sobre estas 486 cuestiones, 125 correspondían a productos del sector agrícola (Cap. 1-24 del SA). Un análisis de las posiciones que los países sostenían para cada tipo de producto de estos capítulos, dada su variabilidad y fluctuación, refleja que no existía un principio de coherencia ni una directriz técnica sobre lo que se consideraba una transformación sustancial. La divergencia sobre los puntos de vista sostenidos por las delegaciones en estas cuestiones resultaba notoria y cubría un amplio rango de productos. Desde un punto de vista técnico la negociación en el seno del CTNO estuvo conducida por dos consideraciones fundamentales: primero si el bien obtenido difiere suficientemente de los insumos utilizados en su producción, y segundo si el proceso comprendido

es suficiente para conferir origen.

Al respecto Harilal y Beena (2005) sostienen que: “*un exámen de las posiciones tomadas por los miembros a lo largo de los grupos de productos muestra la falta de consistencia en su aproximación sobre la cuestión de la transformación sustancial*”. Esta situación está resumida en el Cuadro N° 1, que registra los distintos procesos que algunos países consideraban que transformaba sustancialmente los insumos importados, en tanto que para otros no resultaban suficientes para definir un nuevo origen.

Cuadro N° 1

Procesos para los productos del sector agrícola registrados en los debates del CTNO

Producto	Proceso
Animales, carne, frutas, vegetales	Cría y engorde de animales; sacrificio de animales; secado de huevos, vegetales; congelamiento de peces, frutas y vegetales; obtención de filetes de pescado; obtención de carne de pescado a partir de pescado; salado de pescado; obtención de preparaciones a base de pescado, carne, crustáceos o moluscos.
Leche	Producción de leche reconstituida; leche condensada; leche en polvo; yoghurt; manteca; queso fundido.
Café	Descafeinado; tostado; mezcla de café; obtención de extractos y concentrados de café.
Té	Mezclas de té; obtención de extractos y concentrados de té; acondicionamiento de té en bolsitas.
Azúcar	Extracción de azúcar en bruto; refinado de azúcar en bruto; obtención de azúcar químicamente puro; elaboración de azúcar invertido, jarabes de azúcar, jugos de azúcar, azúcares y melaza caramelizada.
Cacao	Elaboración de pasta de cacao, manteca de cacao, cacao en polvo, otras preparaciones de cacao.
Jugos	Producción de jugos de fruta; reconstitución de jugos de frutas a partir de concentrados,
Bebidas	Bebidas Producción de bebidas no alcohólicas conteniendo jugos fortificadas con vitaminas y minerales; vino a partir de uva; vino a partir de mosto; mezcla de vinos; bebidas espirituosas; blending de whiskey
Otros productos	Elaboración de pasta de tomate; polvos de vegetales o fruta; mermeladas, manteca de maní; tostado de maní; molido de especies.

Fuente: WCO (1998) *Cuestiones pendientes presentadas por el Comité Técnico de Normas de Origen a efectos de decisión*, Doc. 42.146s.

Uno de los problemas centrales para la definición de las reglas de origen de los productos agrícolas fue la apreciación divergente sobre el grado de transformación industrial requerida para la última

transformación sustancial, considerando los nuevos usos y propiedades del producto obtenido. Sin embargo, como ya se señaló, desde el punto de vista técnico-científico, e incluso lógico, las posiciones sostenidas por varios países no resultan explicables. En ese sentido Nell (1999) sostiene que no resulta entendible porqué la obtención de queso a partir de leche puede ser considerada una transformación sustancial, pero la obtención de yoghurt a partir de leche no lo es. Las reglas de origen propuestas y su grado de rigidez o laxitud eran disímiles aún para productos y procesos similares, dependiendo en muchos casos de la posibilidad de cada país de abastecerse localmente de las materias primas y materiales intermedios, reflejando que las posiciones de negociación de los países respondían más a las influencias de intereses comerciales e industriales internos que a un análisis técnico de lo que significaba una transformación sustancial y, por ende, de la regla de origen que le corresponde a un producto. La información presentada en el Cuadro N° 2 ilustra este conflicto de intereses y la falta de consistencia de las posiciones sostenidas durante la negociación.

Cuadro N° 2

Algunas cuestiones relativas a productos del sector agrícola donde existen divergencias

Cuestión	Países que consideran tal proceso como una Transformación Sustancial (TS).	Países que no consideran tal proceso como una Transformación Sustancial.
Obtención de filetes de pescado	El corte de pescado para obtener filetes es una TS, por lo que el origen del mismo es en el país en que se realiza tal operación. (Noruega, Canadá)	El origen del filete es el origen del pescado del cual se obtiene. (Unión Europea, Estados Unidos, Argentina, Brasil, México).
Obtención de leche en Polvo.	El procesamiento de la materia prima confiere origen al producto terminado. (Australia, Nueva Zelandia, Singapur, Tailandia).	El origen de la leche en polvo, es el de la materia prima.(Unión Europea, Estados Unidos, Canadá, Argentina, Brasil México).
Tostado de café	El tostado del café constituye una TS, por lo que dicha operación confiere origen, (Estados Unidos, Unión Europea, Canadá, Japón)	El origen del café tostado es el del grano de café. (Brasil, Colombia, Ecuador, República Dominicana, México).
Acondicionamiento de té en bolsitas	El acondicionamiento de té en bolsitas debe considerarse la última TS, por lo tanto confiere origen (Unión Europea, Canadá).	Dicha operación es mínima, el origen debe ser el del té.(India, Sri Lanka, Argentina).

Refinado de aceites vegetales	El refinado de aceites vegetales es la última TS, y por lo tanto el aceite refinado es originario del país en donde se realiza tal proceso. (unión Europea, Suiza, Hong Kong, Japón Singapur)	Dicha operación no es sustancial, el origen del aceite refinado es el del aceite en bruto. (Argentina, Estados Unidos, Canadá, Brasil, Filipinas)
Refinado de azúcar en bruto	El refinado de azúcar en bruto es una TS. (Unión Europea, Canadá, Australia, Japón, Hong Kong).	El refinado no es una TS, el origen del azúcar refinado es el de la materia prima. (Brasil, Argentina, India, Colombia, Ecuador, Tailandia)
Adición de azúcar al polvo de cacao sin edulcorar	La adición de azúcar al cacao en polvo es una TS (Corea, Nueva Zelanda)	No es una TS (Brasil, Argentina, Colombia, Ecuador).
Blanqueo y/o tostado de maní	El blanqueo y/o tostado de maní es una TS (Unión Europea)	El origen es el de la materia prima (Argentina)
Producción de jugos de frutas	La producción de jugos de frutas es una TS (Unión Europea, Estados Unidos, Japón, Canadá Chile, Nueva Zelanda Singapur)	El origen del jugos de fruta es el de la fruta (Brasil, Filipinas, Australia).
Producción de vino a partir de uva	La producción de vino a partir de uva es una TS. (Estados Unidos, Canadá, Japón, India, Corea, México)	EL origen del vino es el del lugar en donde se cosechó la uva (Unión Europea, Argentina, Nueva Zelanda, Chile)

Fuente: WCO (1998) Cuestiones pendientes presentadas por el Comité Técnico de Normas de Origen a efectos de decisión, Doc. 42.146s.

Una breve descripción de la posición sostenida por algunos países pondrá más en evidencia la falta de coherencia y la influencia de intereses particulares en la definición de estas posiciones. Veamos los siguientes ejemplos:

- Para los productos del sector lácteo la Unión Europea sostiene una posición contraria a que el procesamiento de la materia prima (leche fresca) sea considerada una transformación sustancial y, por lo tanto, otorgue origen al producto procesado. Así, considera que la transformación de la leche en leche en polvo, yoghurt, o leche condensada no confiere origen. Sin embargo, para otros productos agrícolas sostiene que el procesamiento al cual son sometidos resulta la última transformación sustancial, por lo que el país en el que se realizan estos procesos determina el origen del producto final. Así, considera que el tostado del café, la refinación del aceite en bruto o la refinación del azúcar en bruto confieren origen, independientemente del país del cual es

originaria la materia prima.

- La India, como principio general para los productos tropicales (café, azúcar, cacao, pimienta), sostiene que el origen debe ser el país en donde los mismos son recolectados, y que el procesamiento de los mismos (molido, tostado, refinado, etc.) no resulta suficiente para conferir origen. Pero para otros productos agrícolas no tropicales sostiene que el procesamiento de los mismos define un nuevo origen (refinado de aceites vegetales, obtención de harina).
- Estados Unidos sostiene que para el aceite, azúcar y los productos lácteos el origen lo define la materia prima. Sin perjuicio de ello, para otros productos del sector agrícola, como en el caso de los productos tropicales, considera que el proceso al que son sometidos implica una transformación sustancial que define el origen (como la molienda de pimienta o el tostado del café).

El Cuadro N° 3 indica el número de cuestiones remitidas por el Comité Técnico de Normas de Origen en Bruselas al Comité de Normas de Origen en Ginebra, discriminado por sectores. Su análisis permite efectuar las siguientes observaciones:

- En términos absolutos el mayor número de cuestiones pendientes de resolución (125) remitidas por el CNO a Ginebra corresponde a productos del Sector Agropecuario y Pesca.
- En el número total de cuestiones remitidas al CNO en Ginebra, este sector fue responsable por el mayor porcentaje de cuestiones que no fue posible resolver en el Comité Técnico de Normas de Origen en Bruselas (25,72 %).

Cuadro N° 3

Cuestiones remitidas por el CTNO al CNO discriminadas por sector

Sectores	N° de Cuestiones remitidas al CON	Porcentaje con respecto al Número Total de Cuestiones (%)
Capítulos 1-24 Productos Agropecuarios y de la Pesca	125	25,72
25-27 Productos Minerales	10	2,05
28-40 Productos Químicos	38	7,82

41-43 Piel y Cuero	8	1,64
44-49 Madera y Papel	11	2,26
50-63 Textil y Vestimenta	83	17,08
64-67 Calzado y otros	14	2,88
68-70 Productos Cerámicos	12	2,47
71 Piedras y Metales Preciosos	5	1,03
72-73 Productos Siderúrgicos	12	2,47
74-81 Metales No Ferrosos	24	4,93
82-83 Manufactura de Metales	17	3,50
84-90 Máquinas y Aparatos	86	17,69
91 Relojería	6	1,23
92-97 Otros Artículos	35	7,20
TOTAL	486	100,00

Fuente: WCO (1998) Cuestiones pendientes presentadas por el Comité Técnico de Normas de Origen a efectos de decisión, Doc. 42.146s.

La intensa negociación desarrollada en el seno del CNO en el período 1998-2001 permitió realizar un avance sustancial en el Programa de Armonización de las normas de origen no preferenciales, el que se refleja en el Cuadro N° 4. Del análisis de dicho cuadro se pueden extraer las siguientes observaciones:

- En términos absolutos, el mayor número de cuestiones pendientes de resolución luego de la intensa negociación desarrollada en el período 1999-2001 corresponde a los productos del sector agrícola y de pesca, con 62 cuestiones.
- En relación con el número total de cuestiones que en ese momento estaban pendientes de resolución (146), los productos de este sector presentan el mayor porcentaje de cuestiones sin resolver (casi el 43%).
- En términos relativos, los productos del sector agrícola y de la pesca incluyen el mayor porcentaje de cuestiones pendientes de resolución (50%).

Cuadro N° 4**Resultados obtenidos por el Comité de Normas de Origen en Ginebra en el período 1999-2001.**

Grupos de productos	Número de cuestiones remitidas por el CTNO al CNO	Número de cuestiones resueltas	Número de cuestiones pendientes	Porcentaje de cuestiones resueltas
1 a 24 (Productos Agropecuarios y de Pesca)	125	63	62	50
25 a 27 (Productos Minerales)	10	8	2	80
28 a 40 (Productos Químicos)	38	29	9	76
41 a 43 (Piel y Cueros)	8	6	2	75
44 a 49 (Madera y Papel)	11	11	0	100
50 a 63 (Textiles y Vestido)	83	50	33	60
64 a 67 (Calzado)	14	9	5	64
68 a 70 (Productos Cerámicos)	12	9	3	75
71 (Piedras y Metales Preciosos)	5	5	0	100
72 a 73 (Productos Siderúrgicos)	12	9	3	75
74 a 81 (Metales No Ferrosos)	24	19	5	79
82 a 83 (Artículos de Metal)	17	17	0	100
84 a 90 (Máquinas y Aparatos)	86	69	17	80
91 (Relojería)	6	5	1	83
92 a 97 (Otros Artículos)	35	31	4	89
TOTAL	486	340	146	70

Fuente: Comité de Normas de Origen de la OMC –2001.

Recapitulando, las posiciones que sostuvieron los países para los productos del sector agrícola y de pesca reflejaban los intereses comerciales e industriales de cada país más que cuestiones técnicas referidas a lo que constituye una transformación sustancial. Un criterio central parece haber sido la condición del país como productor o no de la materia prima básica y su posibilidad de abastecimiento. Dichas posiciones en ciertos casos reflejaban la condición de algunos países desarrollados como exportadores importantes de cierto tipo de productos agrícolas procesados en sus territorios, independientemente de que no produjeran la materia prima básica. Estas posiciones han estado influidas por las políticas agrícolas internas, en particular en los casos de la Unión Europea, Japón y los Estados Unidos, en los que se advierte una relación entre las normas de origen propuestas y las políticas agrícolas aplicadas para productos específicos (ya sea en la forma de subsidios a la producción, subsidios a la exportación o escalonamiento arancelario). Por otra parte, los países en desarrollo que producen y abastecen productos sin procesar (café, cacao, azúcar, etc.) y participan activamente en el comercio mundial de este tipo de bienes han mostrado interés en agregar valor a sus exportaciones a efectos de diversificarlas y avanzar en la escala de procesamiento.

En el período 2002-2005 se realizaron nuevos esfuerzos para revitalizar el proceso de negociación, atento a lo cual se definió una nueva metodología consistente en elegir un número reducido de cuestiones pendientes de resolución (*core issues*) con evidentes implicancias políticas, para su elevación a la consideración del Consejo General de Mercancías de la Organización Mundial del Comercio como forma de destrabar la negociación. Fue así que en julio de 2002, y luego de agotado el debate en el seno del Comité de Normas de Origen, fueron elevadas 92 cuestiones centrales (*core issues*) al Consejo General de Mercancías de la OMC, para que las mismas se resolvieran en ese ámbito superior, dadas su implicancias políticas (Cuadro N° 5).

Cuadro N° 5
Cuestiones Centrales (*core issues*) discriminadas por sector.

Sectores	N° de Cuestiones remitidas al Consejo General de Mercancías	Porcentaje con respecto al Número Total de Cuestiones
Capítulos 1-24 Productos Agropecuarios y de la Pesca	45	49
25-27 Productos Minerales	2	2

28-40 Productos Químicos	3	3
41-43 Piel y Cuero	2	2
50-63 Textil y Vestimenta	24	26
64-67 Calzado y otros	4	4
72-73 Productos Siderúrgicos	2	2
84-90 Máquinas y Aparatos	9	10
91 Relojería	1	1
TOTAL	92	100

Fuente: WTO (2002) Report by the Chairman of the Committee on Rules of Origin to the General Council, G/RO/52, July 15.

El cuadro N° 5 permite realizar las siguientes consideraciones:

- En términos absolutos, el mayor número de cuestiones pendientes de resolución luego de la intensa negociación desarrollada en el período 2001-2002, sin que se lograran avances sustantivos, corresponde a los productos del sector agrícola y de pesca, con 45 cuestiones.
- En términos relativos, con relación al número total de cuestiones remitidas por el CNO, los productos sector agrícola y de pesca poseen el mayor porcentaje, casi la mitad, esto es 49% de las cuestiones remitidas al Consejo General.
- Las cuestiones pendientes de este sector son casi el doble de las cuestiones correspondientes al siguiente sector en orden de importancia (el textil) que posee 26 cuestiones pendientes de resolución, y casi 5 veces el tercer sector (el de las maquinarias y demás aparatos) que tiene 10 cuestiones pendientes de resolución.

Como podemos observar, el análisis cuantitativo del Cuadro N° 5 permite concluir que la situación no ha cambiado demasiado con respecto a aquella analizada en el Cuadro N° 4. En efecto, las cuestiones referidas a los productos del sector agrícola y de la pesca continúan concentrando prácticamente la mitad de los temas pendientes de definición. Con respecto a estas cuestiones, el Consejo General de Mercancías luego de debatir el tema, tomó la decisión de establecer nuevos *deadlines* para la finalización de la negociación, resolviendo que ésta debía continuar en el seno del Comité de Normas de Origen y requiriendo a los países que efectuasen el máximo esfuerzo y flexibilidad para concluir el proceso de armonización de las reglas de origen no preferenciales. La

negociación que se continuó en el Comité de Normas de Origen permitió realizar algunos avances, pero el núcleo de los *core issues* en lo que se refería a productos del sector agrícola y de pesca a fines del año 2005 seguían pendientes de definición.

CAPITULO IV

Normas de Origen No Preferenciales para los productos del Sector Textil (Capítulos 50-63 del Sistema Armonizado).

El Comité Técnico de Normas de Origen de la OMC desarrolló un amplio y detallado debate sobre las cuestiones relacionadas con los productos textiles, la que se extendió por varias reuniones. Sin embargo, solo un número exiguo de reglas de origen fueron acordadas para los productos de este sector. En el seno del CNO se identificaron cinco temas centrales referidos a etapas del procesamiento para los productos textiles¹⁶:

- 1) Hilatura: algunos países sostuvieron que el proceso de hilatura no resulta suficiente para conferir origen, sino que debe estar acompañado de las operaciones de peinado y/o cardado de las fibras. Otros países consideraron que la hilatura a partir de fibras cardadas es suficiente para conferir un nuevo origen.
- 2) Operaciones posteriores sobre el hilado: algunos países sostuvieron que estas operaciones (mercerizado, texturado, plegado, cableado, teñido, estampado) individualmente resultan suficientes para conferir origen al hilado. Otros países sostuvieron que algunos de dichos procesos realizados conjuntamente son suficientes para conferir origen, mientras que otros países consideraron que dichas operaciones no constituyen la última transformación sustancial, por lo que no varía el origen del hilado.
- 3) Operaciones sobre el tejido: algunos países sostuvieron que las operaciones de blanqueado, teñido, estampado, revestimiento en plástico o goma, laminación, individualmente definen un nuevo origen del tejido. Otros países sostuvieron que algunos de dichos procesos realizados conjuntamente (teñido y/o estampado, junto al menos a dos operaciones preparatorias o de acabado) son suficientes para conferir origen, mientras que otros países consideraron que dichas operaciones no constituyen la última transformación sustancial, por lo tanto no varía el origen

¹⁶ (*) Nell, G. Philippe “WTO Negotiations on the Harmonization of Rules of Origin: A first Critical Appraisal” Journal of World Trade, Vol 33, N° 3, June 1999, pp 56-57.

del tejido.

- 4) Productos textiles especiales: Tales productos abarcan cuerdas, redes de pesca, tejidos de etiqueta, trenzas, bordados, etc. La cuestión central estuvo referida a si el proceso debía comenzar con las fibras para el caso de los cordeles y cuerdas, con los hilados para el caso de artículos de pasamanería y ornamentales, con tejidos para las colchas o con cuerdas para las redes de pesca. Para el caso de los bordados el mayor esfuerzo se centró en tratar de conseguir una regla de origen que no permitiera que bordados mínimos confieran un nuevo origen a un tejido.
- 5) Ensamblaje de vestimentas y accesorios de vestimentas: La cuestión central aquí fue definir si el ensamblaje de una prenda de vestir desde las partes de la misma constituye o no una transformación sustancial. Las posiciones aquí también fueron divergentes.

El CTNO no pudo acordar casi ninguna regla para estos productos, limitándose por lo tanto a tomar nota de los distintos puntos de vista, traducir al Sistema Armonizado los procesos identificados y establecer una síntesis coherente y entendible de las distintas posiciones. Al finalizar su labor técnica de armonización de las normas de origen no preferenciales, el Comité Técnico de Normas de Origen, aún tenía 83 cuestiones pendientes relativas a productos del Sector Textil y Vestido (Cap. 50-63 del SA) de un total de 486 cuestiones irresueltas.

En el caso de los productos textiles, las posiciones de negociación de los países respondían más a las influencias de los intereses comerciales e industriales internos que a un análisis técnico sobre los alcances de lo que significaba una transformación sustancial y, por ende, la regla de origen que le correspondía a un producto. Es así que los países orientados a la exportación de productos textiles, principalmente los países asiáticos, sostenían posiciones en las que las distintas operaciones que se llevaban a cabo sobre los productos textiles definían un nuevo origen. Estas preferencias reflejaban la especialización en la cadena de valor de los productos textiles que ocupaba cada país. En cambio, los países que eran importadores de estos productos sostenían posiciones más estrictas, planteando reglas de origen según las cuales el hilado o el tejido definía el origen del producto, sin tener en cuenta otras operaciones. En resumidas cuentas, la situación descripta muestra el conflicto de

intereses y la heterogeneidad de las posiciones sostenidas durante la negociación (Cuadro N° 6).

Cuadro N° 6
Principales Cuestiones de productos del sector textil

Cuestión	Países que consideran tal proceso como una Transformación Sustancial (TS)	Países que no consideran tal proceso como una Transformación Sustancial
Cardado o peinado de fibras en fase de preparación para su hilatura	El cardado de fibras es una TS, por lo que el origen de las fibras cardadas es en el país en que se realiza tal operación. (Unión Europea, Suiza, Hong Kong, Corea, India, Pakistán)	El origen de la fibra cardada es el de la fibra. (Estados Unidos, Argentina, Brasil, México, Canadá).
Desgrasado y/o carbonizado de lana,	El desgrasado o el carbonizado de lana sucia constituye una TS y por lo tanto define un nuevo origen de la lana (Unión Europea, Turquía).	No es una TS, no varía el origen de la lana (Argentina, Australia, Nueva Zelanda, Brasil, Estados Unidos, México, Corea, Suiza)
Hilatura de fibras cardadas o peinadas para formar hilados	La mera hilatura no constituye una transformación sustancial. Para que se considere realizada una transformación sustancial, los hilados deben producirse con fibras que no hayan sido cardadas o peinadas ni preparadas de otro modo. (Argentina, Brasil, UE, Estados Unidos).	La hilatura confiere a partir de fibras cardadas y/o peinadas confiere es un TS. (Suiza, Hong Kong, Corea, India, Pakistán).
Mercerizado	El mercerizado de un hilado es una TS, por lo que dicha operación confiere origen, (Suiza, Hong Kong, Corea, India, Pakistán, Japón, Singapur)	El mercerizado no es una TS (Argentina, Brasil, Estados Unidos, Unión Europea, Canadá, México).
Impregnado, recubrimiento, revestimiento o estratificado de tejidos y materias textiles	Cualquiera de estas operaciones constituye la última TS (Suiza, Hong Kong, Corea, India, Pakistán, Japón, Singapur).	Dichas operaciones son menores, el origen debe ser el del tejido. (Argentina, Brasil, Estados Unidos, UE, Canadá, México).
Teñido/Estampado	El teñido/estampado de un hilado o un tejido constituye una la última TS, y por lo tanto el tejido teñido es originario del país en donde se realiza tal proceso. (Unión Europea, Suiza, Hong Kong, Singapur, Japón, , Corea, India, Pakistán)	Dicha operación no e sustancial, el origen del tejido teñido es el del país en donde se realizó el tejido del mismo. (Argentina, Estados Unidos, Canadá, Brasil.)
Bordados en tiras o motivos	El Bordado de un tejido es la última TS (Suiza, Hong Kong, Japón, Singapur, Corea, India, Pakistán)	El Bordado de un tejido no es la última TS a menos que se logre un valor agregado del 50% (UE)
Ensamblaje de prendas de vestir desde partes de punto con forma	El ensamblaje de prendas desde partes tejidas de punto no constituye la última TS (Argentina, Estados Unidos, Canadá, Brasil)	El ensamblaje es la última TS (Unión Europea, Suiza, Hong Kong, Japón, Singapur, Corea, India, Pakistán, Filipinas, Malasia).
Ensamblaje de prendas de vestir desde partes cortadas con forma	El ensamblaje de prendas desde partes cortadas no constituye la última TS (Egipto)	Dicho ensamblaje constituye la última TS (Unión Europea, Suiza, Hong Kong, Japón, Singapur, Corea, India, Pakistán, Malasia, Brasil, Argentina, Estados Unidos)

Fuente: Texto de Negociación Integrado para el Programa de Trabajo de Armonización – Doc. G/RO/45/Add.1/Rev.2 (nov. 2001)

Tomando en cuenta las cuestiones remitidas por el CTNO al CNO en Ginebra (Cuadro N° 3), es posible realizar las siguientes consideraciones:

- En términos absolutos, el tercer mayor número de cuestiones pendientes de resolución (83) remitidas por el CTNO a Ginebra corresponde a los productos del sector textil y vestimenta.
- En términos relativos, con relación al número total de cuestiones remitidas por el CTNO al CNO en Ginebra, representa el tercer mayor porcentaje de cuestiones que no resultaron posible resolver, con el 17%¹⁷.

Considerando el estado de situación de la negociación del CNO correspondiente al período 1999-2000 (Cuadro N° 4) podemos efectuar las siguientes observaciones para los productos del sector textil y vestimenta:

- En términos absolutos, el segundo mayor número de cuestiones pendientes de resolución luego de la intensa negociación desarrollada en el período 1999-2001, corresponde a los productos del sector textil y vestimenta, con 33 cuestiones.
- En términos relativos, con relación al número de cuestiones totales remitidas por el CNO por sector, estos productos tienen el segundo menor porcentaje de cuestiones resueltas (60%), restando resolver un 40% de las cuestiones remitidas.
- Con relación al número total de cuestiones pendientes de resolución (146), las cuestiones correspondientes a este sector representan casi un 23%, ocupando el segundo lugar detrás de los productos agrícolas.

Como señalamos, en el sector textil las reglas de origen propuestas por los países variaban significativamente según el grupo de productos. En algunos grupos de productos las reglas de origen eran muy simples, mientras que en otros eran muy estrictas llegando a establecer que la materia

¹⁷ El número de cuestiones para los productos del sector de Maquinarias y Aparatos es de 86, tres cuestiones más que las correspondientes a los productos textiles, y el porcentaje con relación a las cuestiones totales remitidas es de 18%. Sin embargo, a posteriori en el seno del CNO la cuestión del ensamblaje que involucra a un número significativo de productos de los Cap. 84-90, permitió reducir sustancialmente el número de cuestiones, ya que tal cuestión se repetía para numerosos productos.

prima básica (la fibra textil) definiera el origen del producto. Los criterios propuestos por el CNO para determinar la transformación sustancial variaban significativamente de acuerdo al producto de que se tratase. En el caso de los productos del sector textil y vestimenta las posiciones que sostuvieron los países estuvieron influenciados por las características específicas del comercio de este tipo productos y el marco temporal en el que se desarrollaba la negociación. En ese contexto, cabe destacar como uno de los factores determinantes de las posiciones la finalización, a partir del 31/12/2004, de las cuotas bilaterales para los productos textiles según lo establecido en el marco del ATV¹⁸.

Con el desvanecimiento del sistema de cuotas, que traía aparejado el sometimiento general del comercio de productos textiles a las disciplinas generales multilaterales, resultaba previsible que otras herramientas de protección surgieran en los países en los cuales el sector textil estaba sometido a una fuerte competencia, en especial en los países desarrollados. En contraposición, los países del sudeste asiático esperaban poder expandir sus exportaciones y ganar mercados una vez que el sistema de cuotas llegara a su fin. Es así que se distinguen posiciones encontradas entre quienes tienen como orientación básica exportar productos textiles y quienes son sometidos a una fuerte competencia por parte de tales importaciones. Este enfrentamiento quedó reflejada en las reglas de origen propuestas: mientras que los países del sudeste asiático proponían reglas de origen simples y liberales para los productos textiles, los países desarrollados y otros sometidos a fuerte competencia en este sector proponían reglas mucho más estrictas. Las reglas de origen propuestas por los países asiáticos reconocían que casi todas las operaciones a las que era sometido un producto textil confería origen. Es así que el cardado, hilado, mercerizado, plastificado, cableado, estratificado, blanqueado, teñido, estampado, se consideraban una transformación sustancial. Sobre esta cuestión Harilal & Beena (2005) sostienen que el libre comercio le debe mucho de sus virtudes a la especialización. Sin embargo, una característica importante de las reglas de origen propuestas por los Estados Unidos en textiles y vestido es que iban en sentido contrario a tal especialización. Durante siglos, las industrias de textiles y vestimenta han desarrollado un intrincado patrón de especialización internacional. Hay países o regiones que se han especializado en una o varias actividades de las etapas de producción

¹⁸ Acuerdo sobre Textiles y Vestido: Estableció un plazo de 10 años para el desmantelamiento de las cuotas bilaterales

de textiles. Existen países que no producen hilados o tejidos pero que, sin embargo, fruto de su especialización en etapas posteriores (teñido, estampado, plastificado, etc.) y sus ventajas comparativas, poseen industrias competitivas en ciertos sectores y fuerte presencia en la comercialización de tales productos.¹⁹ Resulta lógico suponer desde ese punto de vista que dichos países desearán que se reconozcan los procesos que llevan a cabo como sustanciales y definan el nuevo origen del producto, con independencia de la nacionalidad del insumo utilizado.

Por otra parte, los países desarrollados y otros sometidos a una fuerte competencia en el sector textil, se inclinaban por sostener que solamente los procesos de hilatura o tejido son sustanciales, sin tener en cuenta los procesos posteriores a los que son sometidos. Esto significa que al no tener en cuenta otras operaciones se debe rastrear hacia atrás (*traced back*), al origen del hilado o del tejido para definir el origen del producto terminado. Por ejemplo, para un hilado o un tejido de un país A, que posteriormente es sometido a un proceso de teñido en un país B, el origen del hilado/tejido teñido sería el del país A, a pesar de que en el país B se llevó a cabo una operación posterior que ha variado las características del producto.

Es de destacar que la definición del tipo de reglas de origen en este sector (liberales o restrictivas) podría tener un fuerte impacto en los flujos comerciales y sus posibilidades de expansión. Supóngase que un país A aplica un instrumento de política comercial, por ejemplo un derecho antidumping o una medida de salvaguardia a un producto textil de un país B. Dependiendo del entendimiento sobre el ámbito de aplicación del Acuerdo sobre Normas de Origen de la OMC y de la regla de origen acordada para tal producto, el impacto sobre las corrientes comerciales podría ser sustancial. Si se adoptara una regla de origen más restrictiva que defina el origen del producto terminado sobre la base del origen del hilado o del tejido, podría implicar que no solo resultara afectado el país al cual se le aplicó la medida sino también otro país C, en el cual se realizaron operaciones posteriores (no se reconocería el origen, pero se le haría extensiva la medida). Por el

de los productos agrícolas.

¹⁹ (*) Harilal K.N. & Beena P.L. "Reining in Rules of Origin Based Protectionism: A Critique of WTO initiatives", *Economic and Political Weekly*, 40(51), December (2005) p-p 71-72.

contrario, si se adoptara una regla de origen más liberal también podría resultar que la medida correctiva aplicada sobre el país B no tuviera efecto, ya que la misma podría ser fácilmente eludida a través de operaciones menores llevadas a cabo en otro país C.

El análisis de las cuestiones de implicancia política (*core issues*) elevadas al Consejo General de Mercancías discriminadas por sector permite realizar las siguientes consideraciones:

- En términos absolutos, el segundo mayor número de cuestiones pendientes de resolución luego de la intensa negociación desarrollada en el período 2001-2002 corresponde a los productos del sector textil y vestido, con 24 cuestiones.
- En términos relativos, con relación al número total de cuestiones remitidas por el CNO (92), los productos textiles poseen el segundo mayor porcentaje (26%) de las cuestiones remitidas al Consejo General.

La continuidad de la negociación en el ámbito del CNO, de acuerdo las instrucciones del Consejo General de Mercancías de la OMC, al igual que lo acontecido para los productos del sector agrícola, permitió registrar algunos avances, pero el núcleo de estas *core issues* a fines del año 2005 seguían pendientes de definición.

CAPITULO V

Los Sectores Agrícola y Textil y el estancamiento de la Negociación – Conclusiones

Las cuestiones que involucraron a los productos agrícolas y textiles fueron las que más reuniones en ambos Comités (CTNO y CNO) y tiempo de discusión insumieron, sin perjuicio de lo cual solo resultó posible obtener resultados modestos, permaneciendo pendientes de resolución las cuestiones centrales que hubieran permitido destrabar la negociación. Uno de los problemas clave para la definición de las reglas de origen no preferenciales en el caso de los productos de los sectores agrícola y textil, fue la falta de acuerdo sobre el grado de transformación industrial requerido que reflejara la última transformación sustancial, teniendo en cuenta los nuevos usos y propiedades del producto obtenido a través de dicho proceso.

El análisis de las reglas de origen propuestas por los distintos países para estos productos muestra que la negociación y el debate en torno a estas reglas superó el ámbito técnico. En efecto, en el trabajo hemos ilustrado sobre la falta de coherencia y homogeneidad sobre lo que se considera una transformación sustancial, aún para productos de un mismo sector. Las reglas de origen propuestas y su grado de rigidez o liberalidad parecían depender más de ciertos rasgos de la política comercial nacional que de consideraciones técnicas. En varios casos las posiciones sostenidas tenían en cuenta ciertas condiciones del país relacionadas con la producción, comercialización, abastecimiento local de materias primas y materiales intermedios, orientación exportadora, grado de especialización industrial del producto en cuestión, entre otras, más que la naturaleza del proceso de transformación.

En resumen:

1. El número de cuestiones pendientes de resolución remitidas por el CTNO al CNO de Ginebra, correspondientes a productos de los sectores agrícola y textil, fue de 208, equivalente a un 44% de las cuestiones remitidas. Al tercer sector más importante (Aparatos y Máquinas) le correspondió la remisión de solo 86 (18%).

2. Luego de la intensa negociación desarrollada en 1999-2001 en el CNO, el número de cuestiones pendientes de resolución para productos de los sectores agrícola y textil fue de 95 cuestiones, equivalente a un 65% de las cuestiones aún pendientes de resolución en ese momento. El tercer sector más importante (Aparatos y Máquinas) redujo su participación relativa a solo 12%.
3. El número de cuestiones políticas (*core issues*) elevados al Consejo General de Mercancías relativas a productos de los sectores agrícolas y textil fue de 69, equivalente a un 75% del total de *core issues* remitidos. De las 94 cuestiones centrales, 92 correspondían a productos específicos, en tanto que las otras dos cuestiones eran la definición del origen de los peces capturados en la Zona Económica Exclusiva²⁰ y la cuestión de las implicancias de la implementación del Acuerdo de Normas de Origen sobre los otros Acuerdos de la OMC.

Como podemos apreciar, luego de 10 años de intensas negociaciones las cuestiones correspondientes a los productos de los sectores agrícolas y textil no solo seguían representando la amplia mayoría de cuestiones pendientes de resolución, sino que con el paso del tiempo habían incrementado su participación relativa. Esto sugiere que la falta de definición de las cuestiones pendientes en estos sectores ha sido uno de los factores fundamentales que ha contribuido al estancamiento de la negociación de las normas de origen no preferenciales en el marco de lo dispuesto en el Acuerdo de Normas de Origen de la OMC. De esto es posible inferir que la falta de progreso está influida por la sensibilidad de las cuestiones relacionadas con los productos de estos sectores que permanecen aún sin definición.

En segundo lugar, la situación de estancamiento en estos sectores sensibles no está basada en cuestiones técnicas que reflejan la falta de entendimiento sobre los alcances de lo que constituye una transformación sustancial, sino que esta influenciada por consideraciones de índole política, económica, comercial e industrial que los países aplican sectorialmente para estos productos sensibles. De hecho, estos sectores coinciden con aquellos en que algunos países desarrollados

²⁰ Existe una fuerte discrepancia sobre como definir el origen de los productos de la pesca obtenidos en la Zona Económica Exclusiva (ZEE), entre los países en desarrollo con extensos litorales marítimos y aquellos países que poseen flotas pesqueras excedentarias.

aplican instrumentos de política comercial defensiva como barreras de protección. Entre los citados instrumentos pueden nombrarse las medidas de salvaguardias generales y especiales, el escalonamiento arancelario, los subsidios internos, los subsidios a la exportación, las medidas sanitarias y fitosanitarias, los cupos y cuotas, las medidas antidumping, etc.

Asimismo, se destaca el vínculo con ciertas políticas internas y comerciales específicas que los países aplican a los productos de estos sectores, derivadas de instrumentos como la PAC en el caso de la Unión Europea²¹ o la Ley Agrícola del año 2002 de los Estados Unidos²². Un análisis de las posiciones que los países han mantenido durante la negociación refleja que en gran medida, y para los productos de su interés, las reglas propuestas guardan relación de consistencia con las políticas internas aplicadas a los mismos. Ejemplos de ello se advierten en las reglas de origen propuestas por la UE las que, por ejemplo, eran consistentes con la presencia de escalonamiento arancelario. Así, para ciertos productos cuyas materias primas no eran producidas localmente se admitía que prácticamente cualquier grado de procesamiento fuese considerado una transformación sustancial y confiriera origen (tostado de café, tostado y blanqueado de maní, refinado de azúcar en bruto, refinado de aceites en bruto, etc.). Así, para esta clase de productos se proponían reglas de origen más liberales de manera de poder abastecerse de la materia prima, procesarla y obtener un nuevo origen para posteriormente proceder a su comercialización, no sólo en el mercado interno, sino también en el mercado mundial. Por el contrario, en el caso de productos con subsidios internos a la producción y/o a la exportación de la Unión Europea o los Estados Unidos (como carnes, pescado, lácteos, vinos, etc.), las reglas de origen propuestas eran estrictas y el procesamiento exigido la materia prima (leche, carne, uva) no era considerado una transformación sustancial. Para estos productos, por lo tanto, el origen lo definía el origen de la materia prima utilizada.

Con respecto la sensibilidad de las reglas de origen y su falta de definición Thorstensen (2001) indica que: *“la complejidad de las cuestiones implícitas, toda vez que afectan las estrategias*

²¹ Política Agropecuaria Común.: Dispone todos los instrumentos que resultan de aplicación para los productos agrícolas.

²²The 2002 Farm Act: Provisions and Implications for Commodity Markets. Esta legislación de los Estados Unidos, entre otras cuestiones incrementó los montos de ayuda interna que reciben los productores agrícolas.

comerciales y de inversión de los países negociadores, han dificultado su conclusión". La utilización de reglas de origen como herramientas de protección en el ámbito de los acuerdos preferenciales ha sido evaluada, entre otros, por Krishna Kala y Krueger Anne (1995) y por la detallada investigación empírica de Estevadoerdal (2003), quien estudia la interacción entre la liberación comercial y el grado de restrictividad de las reglas de origen en el marco de los acuerdos comerciales preferenciales. En este contexto, debe señalarse que en varios casos las reglas de origen propuestas para los productos de los sectores agrícola y textil guardaban estrecha similitud con aquellas que los países habían negociado en sus acuerdos comerciales preferenciales, especialmente en el caso del Régimen de Origen del NAFTA o los Regímenes de Origen de los Acuerdos celebrados por la Unión Europea con otros países como Chile, Bulgaria, Egipto, etc.

En conclusión, la sensibilidad de los productos de los sectores agrícola y textil fue determinante en el impasse que sufrió la negociación, lo que queda reflejado en cada período de la negociación analizada en el hecho de que tanto en términos absolutos como relativos el mayor número y porcentaje de cuestiones pendientes de resolución correspondió a esos sectores. Adicionalmente, cabe señalar que mientras que en el resto de los sectores las cuestiones pendientes de resolución se fueron reduciendo notoriamente, en el caso de los productos agrícolas y textiles tal disminución ha sido exigua, y en el año 2005 representaba aún el 75% de las cuestiones centrales (*core issues*). No hay duda que la definición de las reglas de origen para los productos agrícolas y textiles permitiría destrabar la negociación y dar un nuevo impulso para que la misma llegue a su fin satisfactoriamente.

BIBLIOGRAFIA

- (*) Altschul, Carlos (2003); “*Dinámica de la Negociación Estratégica*”; Editorial Granica; Buenos Aires, 2003.
- (*) Asakura, Hironori (1993) “*The Armonized System of Rules of Origin.*” Journal of World Trade, Vol 27, N° 4, August 1993.
- (*) Cadot, Olivier; Messerlin Patrick; De Melo, Jaime, Suwa-Eisenmann, Akiko; Verdier, Thierry (2004) “*Accès au Marché et Négociations Multilatérales, Rapport*”; www.inra.fr/Internet/Departements/ESR/UR/lea/documents/rapport/rap20020531.pdf;
- (*) Clykeria J. Dematary (1998) “*Absortion in EC Antidumping Proceedings*” Journal of World Trade, Vol 32, N° 6, 1998.
- (*) Estevadeordal Antoni y Suominen Kati (2003); “*Measuring Rules of Origin in the World Trading System and Proposals for Multilateral Harmonization*” Integration, Trade and Hemispheric Issues Division, Integration and Regional Programs Department - Inter-American Development Bank - Paper to be presented at the APEC Capacity-Building Workshop on Quantitative Methods for Assessing NTMs and Trade Facilitation
- (*) Garay Luis Y Cornejo Rafael (2002) “*Metodología para el análisis de Regímenes de Origen: Aplicación en el caso de las Américas*”; Serie INTAL-ITD-STA, Documento de Trabajo 8; Buenos Aires: BID-INTAL.
- (*) GROUPE DE TRAVAIL DU COMITE DES ECHANGES (2002), *La relation entre les accords commerciaux régionaux et le système commercial multilatéral : règles d'origine*, [http://www.ois.oecd.org/olis/2002doc.nsf/43bb6130e5e86e5fc12569fa005d004c/3799ccf819ca1358c1256bf005228f1/\\$FILE/JT00130444.PDF](http://www.ois.oecd.org/olis/2002doc.nsf/43bb6130e5e86e5fc12569fa005d004c/3799ccf819ca1358c1256bf005228f1/$FILE/JT00130444.PDF)
- (*) Harilal K.N. & Beena P.L. (2005) "Reining in Rules of Origin Based Protectionism: A Critique of WTO initiatives", Economic and Political Weekly, 40(51), December (2005) p-p 7-25.
- (*) Hirsh, Moshe (2002) “*International Trade Law: Political Economy and Rules of Origin*” Journal of World Trade, Vol 36, N° 2, 2002, pp 71-88.
- (*) Hoeckman, Bernard (“*Rules of Origin on Goods and Services Proposal: Conceptual and Economics Considerations*” Journal of World Trade, Vol 27, N° 4, 1993, pp 82-99.
- (*) Inama, Stefano (1998), “*Globalization and the international trading system: Issues relating to rules of origin.*”, UNCTAD/ITCD/TSB/2, www.ppl.nl/hugo/WTObibliographyorigin.htm.
- (*) Krishna Kala y Krueger Anne (1995); “*Implementing Free Trade Areas: Rules of Origin and Hidden protection*”; Documento de Trabajo N° 4983; National Bureau of Economic Research Cambridge; 1995.
- (*) Krueger Anne, Krishna Kala (1995), *Implementing free trade areas: rules of origin and hidden protection*, <http://www.nber.org/papers/w4983.pdf>
- (*) LEY 24.425 que aprueba el Acta Final en que se incorporan los resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales; las Decisiones, Declaraciones y Entendimiento Ministeriales y el Acuerdo de Marrakesh; Boletín Oficial del 05/01/1995.
- (*) Nell, G. Philippe (1999) “*WTO Negotiations on the Harmonization of Rules of Origin: A first Critical Appraisal*” Journal of World Trade, Vol 33, N° 3, June 1999, pp 45-71.
- (*) Palmeter, N. David (1990) “*The US Rules of Origin Proposal to GATT: Monotheism or Politheism*” Journal of World Trade, Vol 33, N° 3, April 1990, pp 25-36
- (*) Pearson Brendan (1993) “*Rules of Origin, Internationalization and Regional Trade Agreements*”, Asia – Pacific Economic Literature, , Volume 7, N° 2, Nov 1993, p-p 14-27.
- (*) Suominen Kati (1990) “*Liberalización selectiva en espuesta a la globalización: Las reglas de origen como factores determinantes de las disposiciones sobre acceso a los mercados en los Acuerdos Preferenciales de Comercio*”; Revista Integración & Comercio N° 19; INTAL, Buenos Aires, 2003 pags. 163

a 200.

(*) Vermulst, A Edwin, Waer Paul and Bourgeois Jacques (1994) “*Rules of Origin in International Trade: A comparative Study*” The University of Michigan Press.

(*) Wim Keizer(1997) “*Negotiations on Harmonized Non Preferential Rules of Origin: A Useles Task from a Trade Policy Perspective?*” Journal of World Trade, Vol 31 , N° 4, August 1997, p-p 145-151.

(*)Colaiacono, Juan Luis(1996) “*Negociación y Contratación Internacional*”; Ediciones Macchi; Buenos Aires.

(*)Pervez, Ghauri & Usunier, Jean Claude (1999) “*International Business Negotiations*”; Oxford: Pergamon Press.

(*)Thorstensen Vera (2003), *WTO, FTAA, Mercosul: the impact of multilateral negotiations on the regional negotiations*, <http://www.sciences-po.fr> (Chaire Mercosur, An 1, No2, Décembre 2003)

(*)Weiler J.H.H. and Cho Sungjoon (2004); “*The Law of Regional Economic Integration in the American Hemisphere*” Unit IX; Rules of Origine; www.jeanmonnetprogram.org/nafta/PDF-files/UnitI.pdf;