



EL IMPACTO DEL SISTEMA ARMONIZADO EN LAS REGLAS DE ORIGEN

THE IMPACT OF HARMONIZED SYSTEM ON RULES OF ORIGIN

Rafael Cornejo

RESUMEN

El objetivo de este artículo se enfoca en analizar el impacto del Sistema Armonizado (SA) en las reglas de origen basadas en el cambio de clasificación arancelaria. Particularmente, aborda las distorsiones provocadas por la falta de adecuación de su redacción a las sucesivas versiones del SA.

Lamentablemente, la mayoría de los acuerdos tienen sus reglas de origen desactualizadas, con lo cual las operaciones comerciales preferenciales pierden transparencia, generan errores y discrepancias. Este problema se agrava en la mayoría de los acuerdos por la notoria preeminencia del uso de reglas de origen de cambio de clasificación. Sin duda esta situación constituye una inobservancia de lo dispuesto en el Acuerdo de Facilitación de Comercio de la OMC.

Adicionalmente, el artículo analiza los errados argumentos que suelen usarse para justificar esta ausencia de actualización y detalla el camino para abordar el tema a partir de diferenciar los niveles de incidencia de la actualización y el nivel de cambio arancelario incluido en las reglas y sus posibles mecanismos de solución.

PALABRAS CLAVE

reglas de origen, Sistema Armonizado, facilitación de comercio, correlaciones arancelarias, acuerdos comerciales

ABSTRACT

This article analyzes the impact of the Harmonized System (HS) on rules of origin based on changes in tariff classification. In particular, it addresses the distortions caused by the limited implementation of and the delayed adaptation to the requirements established in successive versions of the SA.

The article centers on the impact of these delays. It demonstrates that the expiration of rules of origin in most agreements has diminished trade transparency, causing errors and other discrepancies. This issue is further aggravated by the notorious preeminence of changes in classification rules of origin. The resulting situation undoubtedly constitutes a breach of the WTO Trade Facilitation Agreement provisions.

Additionally, the article unpacks misleading arguments deployed for justifying delays in updates of rules of origin.



It proposes alternative ways for addressing these issues such as a differentiation in the levels of HS incidence and the level of classification changes.

KEYWORDS

rules of origin, Harmonized System, trade facilitation, tariff correlations, trade agreements



INTRODUCCIÓN

Las reglas de origen constituyen una herramienta requerida en las negociaciones de acceso al mercado de bienes. Estas reglas establecen las exigencias y requisitos que deben cumplir las mercancías elaboradas en los países miembro del acuerdo para lograr los beneficios y flexibilidades negociados a lo largo de sus diversos capítulos¹.

Su negociación no está exenta de dificultades, pues los países que componen un acuerdo definen una oferta diferente de insumos regionales, disponen de una capacidad dispar de procesamientos productivos e inclusive sus intereses comerciales pueden ser divergentes. Estas diferencias y disparidades deben conciliarse en la mesa de negociación de reglas de origen y así acordar los insumos exigidos como originarios y los procesos productivos para que el bien sea originario y acceda a los beneficios. No es una tarea sencilla y lograrlo demanda esfuerzo y tiempo.

En este artículo se desarrolla primero una breve y rápida descripción de la importancia y atención que se le da al tema de reglas de origen en las etapas de su negociación, implementación, administración, control y posterior verificación. Estos esfuerzos son dispares pues, a lo largo de estas etapas, en algunos casos, va declinando la atención e importancia en el tema.

Esta desatención se manifiesta, entre otras actividades, en la escasa o nula importancia que se da en la actualización a las nuevas versiones del Sistema Armonizado (en adelante SA) de las reglas específicas de cambio arancelario. El SA es la herramienta utilizada como lenguaje para definir las exigencias de cada regla. Su desactualización implica que el proceso de cumplimiento y control de origen se basará en información distorsionada desde su inicio.

¹Para mayor información sobre reglas de origen ver manual de World Customs Organization Manual (s./f.); Handbooks del Banco Mundial; Angeli et al. (2020); (Brenton, 2011)



Precisamente, el objetivo de este artículo se enfoca en describir el SA, desarrollar su vinculación con las reglas de origen, comentar el impacto de sus actualizaciones en las mismas, así como también los argumentos esgrimidos para mantener sus sucesivos desajustes.

Existe una notoria disparidad en los esfuerzos de las autoridades de los países para adecuar las preferencias arancelarias negociadas a las nuevas versiones del SA y, simultáneamente, dejar de lado el ajuste de los requerimientos de origen negociados. Es una inconsistencia que debe corregirse para lo cual es imprescindible entender las implicancias y vinculaciones del SA con las reglas de origen.

I. CONTEXTO GENERAL

Las negociaciones de las reglas de origen de un acuerdo comercial constituyen una de las áreas que más esfuerzos y tiempo requieren para lograr los consensos necesarios, tanto en el capítulo como en las reglas específicas de algunos productos. Por esta razón, algunas reglas solo se logran acordar en los intercambios de las concesiones finales durante las noches previas al cierre de la negociación; esto genera que se mantengan algunos temas pendientes hasta el final de la misma. Por ello, la mesa de origen demanda esfuerzos, habilidad negociadora, flexibilidad y disposición para consensuar hasta el final de la negociación y así lograr un final exitoso².

Sin embargo, una vez finalizada y a partir de la puesta en vigencia del acuerdo, la atención de los gobiernos sobre el tema de origen comienza a eclipsarse y esto se pone de manifiesto en otras etapas o actividades posteriores como son la administración y el control del origen preferencial.

La consistencia del proceso de negociación, implementación y posterior administración de los capítulos de origen es clave debido a que uno de los objetivos de los acuerdos comerciales es promover e incrementar el comercio de todos los productos que cumplen con las exigencias del acuerdo. Sin embargo, la experiencia nos muestra que la importancia

² Adicionalmente, para mayor información sobre otros aspectos involucrados en una negociación de origen, ver (Demba, 2021)



de las reglas de origen va decayendo a lo largo del proceso a punto tal que cabe preguntarse si, una vez terminada la negociación y después de tener un rol significativo, pasa a ser un tema de segundo orden.

La declinación del interés se observa claramente a partir de su entrada en vigencia al vincular una serie de acontecimientos que se evidencian en diversas etapas, a saber:

I. 1. Al momento de la puesta en vigencia

- Uno de los compromisos que con mayor frecuencia se asume en el texto de los acuerdos consiste en la preparación de un “Reglamento Uniforme” o “Directrices Comunes” para la utilización y administración de las exigencias de origen. En esta materia el NAFTA constituyó un punto de inflexión debido a que, por lo novedoso de sus alcances normativos, se debió preparar un detallado reglamento que explicara y ejemplificara los requerimientos establecidos en los artículos del capítulo de origen. Sin embargo, esta actividad no continuó en otros acuerdos. El nivel de compromiso respecto a las directrices comunes evidencia un abanico de opciones que van desde sugerir su realización hasta identificarla como una obligación. En los hechos con frecuencia no se cumple con esta recomendación y, cuando se lo hace, a veces se la desarrolla de una manera superficial.

Las reglamentaciones son importantes porque algunos acuerdos preferenciales nuevos regulan el comercio entre países donde antes no existían exigencias de origen y, por consiguiente, el tema era desconocido. Adicionalmente, uno de los objetivos de los acuerdos es aumentar la cantidad de exportadores que operan en esa relación. ¿Estos operadores están en condiciones de interpretar y aplicar correctamente las flexibilidades y obligaciones que contemplan el texto del capítulo de origen? ¿Estos capítulos son lo suficientemente comprensibles como para entender su impacto y forma de utilización? Dos ejemplos permitirán precisar esta idea:

- a) Cuando los acuerdos establecen que: *“todos los costos considerados para el cálculo de valor de contenido regional serán registrados y mantenidos de conformidad con los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados...”* ¿Es suficiente esta expresión para entender cómo valorar cada insumo?, o ¿cuáles



son las implicancias de los distintos métodos de cálculo y su impacto en el origen cuando existen fuentes de aprovisionamiento tanto de países del acuerdo como de extra-zona?

En los hechos se da por sobreentendido que, al momento de definir la condición de originario del bien exportado, los exportadores conocen la incidencia e importancia que tienen estas tres líneas del capítulo sobre el valor del stock de los insumos y productos terminados o sobre el valor de una orden de producción o de un lote de exportación. Pero en la práctica, es sabido que los productores y exportadores no siempre disponen de estos conocimientos.

- b) El segundo ejemplo se relaciona con la forma como se define y explica el valor de contenido regional ¿Es suficiente poner una fórmula y unas pocas líneas para definir los valores de cada una de las variables que la integran? ¿Alcanza con identificar los conceptos que pueden ajustarse para saber cómo calcular sus montos y cómo aplicarlos en el valor de cada insumo?

La experiencia muestra que existiría una relación inversa entre la capacidad creativa de los negociadores para desarrollar nuevos métodos y fórmulas de cálculo del valor de contenido regional, y los esfuerzos en explicar las particularidades y formas de cálculo de cada una de ellas.

A manera de síntesis se puede afirmar que los exportadores no saben y no se les explica cómo aplicar algunas de las exigencias y facilidades previstas en el capítulo de origen.

- Por otra parte, cuando se pone en vigencia un nuevo acuerdo preferencial cabe preguntarse si se capacita en profundidad a los despachantes o agentes aduaneros y a las entidades certificadoras sobre las implicancias de los artículos del capítulo de origen. Ambos operadores constituyen el eslabón entre las aduanas y los productores/exportadores, razón por la cual, debería ser prioritario que se realicen cursos de capacitación que permitan generar una masa crítica de expertos en materia de origen. Es imprescindible actualizarlos con la finalidad de formar capacitadores. El rol de ellos se potencia al momento de entrar en vigencia un



acuerdo, pues son el medio para asesorar sobre un tema nuevo a los usuarios del acuerdo.

I.2. Durante la administración de los regímenes de origen

- Los anexos de algunas reglas de origen no individualizan la versión del Sistema Armonizado en que están expresados y, a veces, están publicados de un modo desordenado o desactualizado en internet. Inicialmente en muchos acuerdos suele publicarse el texto negociado pero no se difunden las normativas posteriores vinculadas con su aplicación o modificación. Un ejemplo bastante frecuente en este aspecto son algunos “Acuerdos de Complementación Económica” (ACE) de la ALADI donde los países acuerdan modificaciones de los requisitos de origen que se publican en protocolos modificatorios independientes, pero se omite mantener actualizado un archivo de acceso público que contenga la totalidad de los requisitos vigentes. Esto obliga a una búsqueda en la lista de los protocolos publicados para determinar si la regla de un producto fue modificada posteriormente a su puesta en vigencia o a su última compilación. Si bien los países miembros del acuerdo, pasado un lapso, publican a veces una compilación de las modificaciones, esto no se hace con regularidad ni a todos los acuerdos.
- En última instancia, el beneficio más importante de un acuerdo preferencial en materia de acceso a mercado es un tema impositivo. En efecto, a partir del cumplimiento de las exigencias de origen se puede acceder a la reducción arancelaria. Los temas tributarios nacionales frecuentemente forman parte del contenido curricular de diversas carreras universitarias, así como también existen cursos y diplomados especializados en actualización de los principales regímenes impositivos. En materia de regímenes de origen, ¿existen cursos similares a nivel terciario o técnico? En la mayoría de los países la respuesta es negativa, con lo cual una vez más, aumentan las falencias de capacitación a lo largo de la vigencia del acuerdo.
- Asimismo, ¿existen en todos los acuerdos “Comisiones Administradoras” para los temas de origen? ¿Se reúnen con cierta periodicidad? ¿Cumplen con las tareas encomendadas? En muchos casos estas tareas de administración se postergan por otras urgencias.



- Los textos de los acuerdos comerciales de los capítulos de origen tienen muchas veces una estructura similar y las variables y temas abordados son los mismos. Existe un cierto orden o modelo similar de los contenidos, lo que lleva a veces a la errada conclusión de que, como ya existen acuerdos similares, no es necesario difundir, aclarar y explicar las exigencias del nuevo capítulo de origen. En realidad esta conclusión es equivocada porque no se tiene en cuenta que los exportadores cambian, que los contenidos en similares variables tienen, a veces, diferentes acepciones y aplicaciones que deben precisarse y conocerse pues difieren en sus alcances y exigencias de lo establecido en acuerdos previos.

I.3. Durante el Control y Verificación de Origen

¿Cómo es el esfuerzo que se realiza en materia de control y verificación de origen?

- Para su control muchas veces se continúa priorizando el certificado de origen a punto tal que puede llevar, en algunos casos, a confundir la causa con el efecto. En este sentido, equivocadamente se confunden las acciones requeridas para controlar origen con un adecuado e intenso control sobre el certificado. Esto no es correcto. Desde el punto de vista de origen, lo indispensable y prioritario de una importación preferencial es que la producción del bien se haya hecho cumpliendo con las exigencias previstas en el acuerdo. El certificado no es más que una declaración en la cual se asume este cumplimiento. Sin embargo, lo mencionado anteriormente no debe interpretarse como que son triviales las distintas formas de declararlos y emitirlos; por el contrario, son trascendentales, pero no es lo único o más importante en materia de verificación de origen.

Lo prioritario y relevante es la realización de eficientes desarrollos informáticos de análisis de riesgo y procesos de verificación para un selectivo grupo de productos y, en ambas actividades, la tecnología informática puede ser un elemento de gran ayuda. A estas dos últimas actividades se les debe dar una mayor o similar importancia que la dada a la certificación de origen, pues el objetivo debe ser desarrollar procedimientos y mecanismos que permitan corroborar el proceso productivo del bien y no conformarse solamente con la disponibilidad de una mejor y correcta información que declara el cumplimiento de estas exigencias.



El foco debe estar *en cómo se produjo el bien y no en cómo se declara* ante las autoridades y operadores del país importador. Como un argumento adicional que fortalece estas afirmaciones debe tenerse en cuenta que, cada vez más, hay acuerdos que omiten el certificado y permiten una simple declaración del origen en los manifiestos o despachos de importación.

- ¿Cuál es la razón para justificar la lentitud en la implementación de innovaciones tecnológicas que dan mayor seguridad en los procesos de declaración de origen? Una muestra de esta demora es la introducción de la firma digital para la emisión de certificados de origen digitales (COD). Lamentablemente, el proceso de su puesta en vigencia y emisión comenzó en la región latinoamericana alrededor del 2004 y recién a principios de esta década, es decir, después de más de 15 años, comenzó a funcionar de manera efectiva en algunos acuerdos. Asimismo esta innovación no debe ser un objetivo informático en sí mismo, sino ser un medio para potenciar la correcta aplicación de origen³.

Es muy conveniente reemplazar los certificados en papel por archivos digitales, cuya emisión se puede controlar de un modo computacional y evitar errores de emisión u otros errores formales; también es un avance el poder transmitir archivos protegidos por una firma digital que alerta sobre posibles adulteraciones sobre la información una vez firmado el certificado, además de la imposibilidad de su repudio por parte del firmante. Indudablemente son ventajas y es correcto mejorar la certificación por medio de la firma digital, pero el desafío hoy es considerar si esta tecnología es la más adecuada para fortalecer los sistemas de control y verificación de origen o podemos incluir otras más modernas como blockchain o similares (Cornejo, 2020).

- Otro aspecto a considerar es que varios países dan escasa importancia a la función de administración y verificación de origen cuando asignan recursos económicos, de personal e infraestructura⁴. En última instancia, esta función busca evitar la realización de declaraciones de origen fraudulentas que generan una pérdida en la recaudación de los impuestos aduaneros. Sin embargo, su importancia

³ Ver: Cornejo y Bello Zuloaga, (2010); Tanaka, (2011); Azzam (2018)

⁴ World Customs Organization Guidelines on preferential origin verification (2012); Cornejo (2015)



no es la misma que se le asigna para evitar la evasión y elusión de otros impuestos nacionales.

- La falta de adecuación de los “Anexos de reglas de origen específicas” a las periódicas y sucesivas actualizaciones del Sistema Armonizado. Se trata de una obligación de los gobiernos y, en particular de las Comisiones administradoras de los acuerdos, de proceder a actualizarlas cada vez que entre en vigencia una nueva versión. La falta de actualización es suplantada por los operadores en comercio exterior por una parcial y muchas veces incorrecta correlación de las exigencias de origen entre las distintas versiones del SA. Estas falencias son admitidas por los gobiernos y autoridades intervinientes.

Esta desactualización afecta la etapa de administración, control y verificación y, en particular, en la correcta aplicación de las reglas ya que sus anexos constituyen la información básica para que un bien sea reconocido como originario. Fallas o errores en esta inicial información desvirtúan el posterior proceso contribuyendo a generar errores, interpretaciones discrepantes entre los operadores y las autoridades intervinientes en una operación comercial, disminuyendo la transparencia de las exigencias de origen.

Por este impacto en la base e inicio del proceso de aplicación de los requerimientos de origen es que, en el presente artículo, se analizarán las implicancias y desvíos que generan las sucesivas actualizaciones del SA en las reglas de origen.

II. ¿QUÉ ES EL SISTEMA ARMONIZADO?

La Organización Mundial de Aduanas, organismo responsable del desarrollo y mantenimiento del Sistema Armonizado, lo define de la siguiente manera⁵:

“El Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías, generalmente denominado "Sistema Armonizado" o simplemente "SA", es una nomenclatura

⁵Traducción del autor de la publicación de la Organización Mundial de Aduana *What is the Harmonized System?* (s/f).



internacional de productos multipropósito desarrollada por la Organización Mundial de Aduanas (OMA).

Comprende más de 5.000 grupos de productos básicos, cada uno identificado por un código de seis dígitos, ordenado en una estructura legal y lógica y está respaldado por reglas bien definidas para lograr una clasificación uniforme.

El sistema es utilizado por más de 200 países y economías como base para sus aranceles aduaneros y para la recopilación de estadísticas de comercio internacional. Más del 98 % de las mercancías en el comercio internacional se clasifican en términos del SA.

El SA contribuye a la armonización de los procedimientos aduaneros y comerciales y al intercambio de datos comerciales no documentales en relación con dichos procedimientos, reduciendo así los costos relacionados con el comercio internacional” (párrs. 1-4).

Los más de 5000 grupos o aperturas de productos se clasifican, en función de sus componentes y usos, en 21 secciones y 97 capítulos. Estos últimos a su vez se dividen en partidas y subpartidas. El número de subpartidas difiere de una versión a otra pero los capítulos y secciones han permanecido constantes a lo largo de todas las versiones y el número de partidas ha tenido pocas alteraciones. La reciente versión, el SA 2022 que entró en vigencia en enero del corriente año, contiene 1227 partidas y 5598 subpartidas.

El objetivo principal del SA es establecer una estructura numérica con un texto descriptivo de los productos contenidos por cada apertura, con la finalidad de clasificar los productos similares que se comercializan en el ámbito internacional. En consecuencia, una apertura arancelaria está compuesta por su número y su descripción o glosa.

Los capítulos constituyen los dos primeros dígitos de la numeración de las aperturas arancelarias; por su parte, las partidas abarcan cuatro dígitos (los dos del capítulo más otros dos) y por último las subpartidas comprenden seis dígitos (los cuatro de las partidas más otros dos).

La estructura del Sistema Armonizado (SA) contiene, en sus primeros capítulos, materias primas de origen animal y vegetal en estado puro o con escaso nivel de procesamiento, pero en la medida que se va ascendiendo en los capítulos, los productos contienen un



mayor nivel de procesamiento y generalmente una mayor cantidad de insumos. De esta forma, con el correr de los capítulos, estas materias primas y otras derivadas de su procesamiento van combinándose, generando nuevos y más complejos productos los cuales, a su vez, se convierten en bienes más enmarañados, con una mayor cantidad de insumos y más alto nivel de elaboración y, en algunos casos, con mayor cantidad de componente.

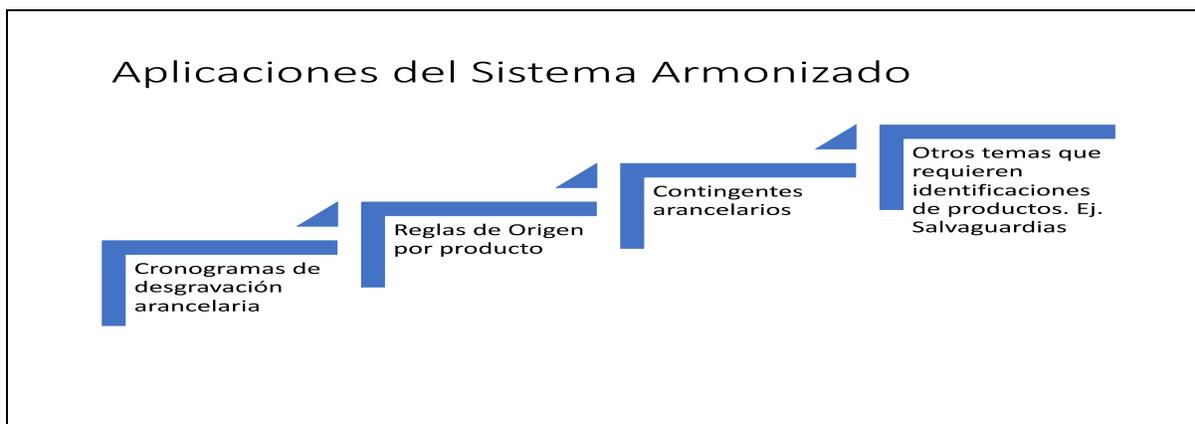
CANTIDAD DE APERTURAS QUE CAMBIAN SU COMPOSICION							
	1992	1996	2002	2007	2012	2017	2022
Cantidad de subpartidas	5,020	5,113	5,224	5,051	5,205	5,386	5,598
Cantidad de subpartidas modificadas	400	335	595	269	441	1294	
Cantidad de partidas que cambian	52	35	92	29	48	220	
Cantidad de capítulos que cambian	23	6	13	11	13	24	
Porcentaje de subpartidas impactadas por la actualización	7.97%	6.55%	11.39%	5.33%	8.47%	24.03%	
Porcentaje de partidas impactadas por la actualización	4.19%	2.82%	7.40%	2.38%	3.92%	17.73%	
Porcentaje de capítulos impactados por la actualización	23.71%	6.19%	13.40%	11.34%	13.40%	24.74%	

Fuente: Elaborado a partir de las siete versiones del Sistema Armonizado y de sus tablas de equivalencias desarrolladas por la OMA. (World Customs Organization Correlation Table (1992/1996, 1996/2002, 2002/2007, 2007/2012, 2012/2017, 2017/2022))

Sus periódicas puestas al día que se realizan cada 5 o 6 años, tienen por objetivo incluir las innovaciones tecnológicas y nuevos productos, mejorar el seguimiento estadístico de los niveles de comercio y a la vez eliminar los grupos o aperturas de aquellos productos que se dejan de utilizar y comercializar. Esta multiplicidad de causas implica que los cambios de las distintas versiones impactan de manera diferente en los diversos capítulos, partidas y subpartidas que integran el SA.



El SA es utilizado en la negociación de diversos capítulos de los acuerdos comerciales porque facilita la identificación de los productos y los alcances de las distintas variables o concesiones otorgadas recíprocamente entre los países.



Fuente: Rafael Cornejo. Presentación en la Segunda Conferencia Global de Origen organizada por la OMA del 10/3/ 2021.

Los distintos aranceles, tanto NMF como preferenciales y las reglas de origen, son algunas variables que utiliza el Sistema Armonizado para publicar y negociar los niveles tarifarios y las exigencias de origen. Estas actividades se llevan a cabo generalmente utilizando la versión del SA vigente en la fecha de la negociación. Por consiguiente, transcurridos unos años al entrar en vigencia una nueva versión, es necesario proceder a la adaptación de los aranceles y reglas de origen acordadas a la nueva estructura del SA⁶.

III. LAS REGLAS DE ORIGEN DE CAMBIO ARANCELARIO

El objetivo principal de las exigencias de origen consiste en establecer las condiciones de producción que debe cumplir un producto para poder acceder a las preferencias arancelarias negociadas en un acuerdo, así como también para comercializarlo al amparo de todos los capítulos que integran el acuerdo.

Por su parte, los “criterios de calificación de origen” son los métodos y formas para determinar que un producto sea originario. Los métodos se basan en: a) los insumos usados

⁶ Sobre las normas y procedimientos que rigen en el SA ver World Customs Organization, (s.f) *Rules of procedure of the Harmonized System Committee*.



para que la mercancía con ellos elaborada sea originaria; b) los valores máximos o mínimos que ciertos insumos deben representar sobre el valor del producto; y c) en los procesos productivos que se deben realizar en los países miembros de un acuerdo. Estos son comúnmente definidos como “Cambio de Clasificación Arancelaria” (CC), “Valor de Contenido Regional” (VCR) y “Requisitos Técnicos” respectivamente⁷.

El criterio de cambio de clasificación arancelaria basa su definición y funcionamiento en el Sistema Armonizado (SA). Para tal fin utiliza los niveles de apertura mencionados, o sea, pueden hacer referencia a dos dígitos del SA (capítulo), cuatro dígitos (partida), seis (subpartida) y también inclusive en algunos pocos casos llegan hasta el nivel del arancel aduanero nacional de ocho o más dígitos (ítem o posición).

El método de cambio de clasificación arancelaria establece el cambio entre la apertura arancelaria de los insumos no originarios y la apertura arancelaria del producto final. Por ejemplo, si la regla para un producto es de cambio de partida, su exigencia es que todos los insumos no originarios que se utilizan deben estar clasificados en cualquier otra partida diferente a la que se encuentra clasificado el producto final. Esta exigencia también se puede expresar de la siguiente forma: todos los insumos clasificados con el producto final en la misma apertura definida por el cambio (por ej. partida) deben ser originarios para que el producto con ellos elaborado también lo sea.

De esta forma, la regla de origen establece el cambio o salto que debe existir entre la ubicación del insumo no originario y el producto final que lo contiene para cada apertura arancelaria negociada⁸.

Durante muchos años las exigencias de cambios o salto de clasificación fueron definidos exclusivamente de la manera comentada. Sin embargo, a partir del régimen del NAFTA se introdujeron, en algunos casos, mayores especificaciones o exigencias adicionales a la

⁷ Sobre la aplicación y uso de estos criterios en diversos acuerdos ver Estevadeordal y Suominen (2004); World Customs Organization (1994); U.S. Customs & Border Protection (2006)

⁸ Es este movimiento de los insumos entre aperturas arancelarias la razón por la cual algunos acuerdos, por ejemplo el régimen general de la ALADI, en lugar de hablar de cambio arancelario prefieren denominarlo como salto arancelario. Estas distintas denominaciones no son más que una simple diferencia semántica sin ningún impacto a nivel práctico u operativo.



simple modificación del cambio. Esta innovación consistió en la introducción de las *excepciones al cambio arancelario*.

Las excepciones al cambio deben interpretarse como una limitación al uso de insumos no originarios por medio de la cual se exceptúa la utilización de insumos de ciertas aperturas arancelarias admitidas por el cambio establecido en la regla del producto⁹. O sea que, al introducir en la definición de las reglas las “excepciones”, implica en los hechos acotar el alcance del cambio ya que tampoco podrán utilizarse los insumos no originarios clasificados en las aperturas arancelarias identificadas expresamente como excepciones.

Un aspecto que se debe aclarar es que la inclusión de excepciones en los cambios arancelarios no es siempre necesaria, por el contrario, existen muchos acuerdos que definen sus reglas sin hacer uso de las mismas.

El criterio de calificación de origen de cambio arancelario es notoriamente el más utilizado en todos los acuerdos comerciales. Muchos de ellos tienen más de un 90% de sus reglas basadas en este criterio¹⁰.

⁹ Ejemplo de regla de cambio de clasificación con excepción: Cambio a la subpartida 1901.90 desde cualquier otra partida, excepto de la partida 0402. Esta regla establece que para elaborar estas diversas preparaciones alimenticias clasificadas en 1901.90 se pueden utilizar insumos no originarios de cualquier apertura de la nomenclatura arancelaria, pero no los que están clasificados en la partida 1901 (“desde cualquier otra partida”). Adicionalmente, contiene la expresión “excepto de la partida 0402” la cual extiende las restricciones al uso de insumos no originarios a todos aquellos que están clasificados en dicha partida (leche y nata edulcorada). Estas excepciones pueden ser de una sola apertura arancelaria, de varias o inclusive un listado que combina distintos tipos.

Un ejemplo de una regla con múltiples excepciones es: Un cambio a la partida 58.01 de cualquier otro capítulo, excepto de la partida 51.06 a 51.13, 52.04 a 52.12, 53.07 a 53.08 o 53.10 a 53.11, o Capítulo 54 a 55.

Además de los insumos clasificados en el capítulo 58 todos los insumos clasificados en las aperturas arancelarias mencionadas después de la palabra excepto deben ser originarios.

Por último, un aspecto que debe aclararse pues a veces genera confusión, es que el nivel de restricción o prohibición de los insumos no originarios contenidos en la apertura alcanzada por el cambio y los incluidos en las excepciones es igual. O sea, no es más fuerte una exigencia prevista en una excepción vs la intensidad de la prohibición de la restricción determinada por cambio; por el contrario, ambas tienen el mismo impacto e igual nivel de restricción.

¹⁰ Ver tabla Vigencia del Problema página 20.



IV. IMPACTO DE LA ACTUALIZACIÓN DEL SISTEMA ARMONIZADO EN LAS REGLAS DE ORIGEN

Como se mencionó previamente, el SA se actualiza periódicamente, por consiguiente, es importante entender cómo son los cambios entre las aperturas de las diferentes versiones para posteriormente poder describir cómo impactan en los alcances de las reglas de origen.

Existen distintas alternativas de correlación, a saber (Cornejo, 2022):

- Una a una: el caso más simple es cuando una subpartida de la versión previa del SA equivale, en la nueva versión, a una sola subpartida; en una relación unívoca.
- Una a varias: una subpartida de la versión previa divide su contenido en dos o más subpartidas.
- Varias a una: varias subpartidas de la versión previa pueden converger en una o varias del nuevo sistema.
- Varias a varias: por último, varias subpartidas de la previa versión se distribuyen coincidentemente entre un grupo de la nueva.

Excepto en el primer caso, al correlacionarse los productos o insumos contenidos en una apertura arancelaria de la versión previa son *subdivididos en varias aperturas de la nueva versión y/o mezclados con productos o insumos de otras aperturas*. Estos cambios tienen algo en común: el universo de insumos o productos incluidos en la apertura arancelaria convertida es *distinto* a los contenidos en la versión previa.

Veamos este impacto por medio de un ejemplo y su correspondiente representación gráfica. Supongamos que la exigencia de la regla de la partida “A” es cambio de partida y que la apertura “A” de la versión previa equivale a la “B” de la nueva.

En el siguiente gráfico, el círculo rojo de la izquierda representa a los cinco insumos o productos clasificados en “A” que son restringidos por la regla de origen.

Al efectuar la correlación con la nueva versión puede suceder que cuatro de los insumos pasen juntos a “B” del nuevo SA (ver triángulo rojo “*Restringidos que se mantienen en el cambio de partida*”).

El quinto insumo restante se clasifica en otra partida; sin embargo, el mismo estaba junto con los otros cuatro cuando se negoció la regla y ahora como consecuencia de la actualización del SA este producto restringido **NO** estará contenido dentro del cambio de partida (*Restringido que queda fuera del alcance del cambio*).

Asimismo, la partida “B” puede recibir insumos de otras subpartidas C, D, etc. (*Insumos permitidos que entran dentro del cambio*) que no restringía la subpartida “A”.

Lo destacado en cursiva muestra las alteraciones que se producen en la composición de los productos contenidos en una subpartida por los insumos que se pierden y agregan. Si queremos mantener el nivel de exigencia de la regla origen igual a lo negociado, debemos modificar su redacción.

origen.digital

Impacto de la actualización en la composición del CAMBIO ARANCELARIO

PARTIDA “A” Insumos no originarios restringidos por el cambio.



PARTIDA “B” Composición después de la actualización al nuevo S.A.



Partida A de la anterior versión del SA es equivalente a partida B de la nueva versión del SA

Fuente: Rafael Cornejo Presentación en la Segunda Conferencia Global de Origen organizada por la OMA del 10/3/ 2021.

Estas modificaciones hacen que los alcances de un cambio arancelario de una regla de origen negociada en una versión anterior del SA sean diferentes cuando se traslada esa misma redacción de la regla a la nueva versión¹¹. En consecuencia, si no se actualizan las

¹¹ Por su parte la OMA cada vez que sale una nueva versión del SA publica la tabla de correlación que existe entre cada subpartida de la versión vigente con la nueva. O sea, para los productos



redacciones de las reglas de origen a los sucesivos cambios del SA se estarán distorsionando los alcances y requerimientos de una cierta cantidad de reglas en cada nueva versión.

Es por ello que es imprescindible analizar los cambios de manera detallada teniendo muy en cuenta la *totalidad* de las alteraciones producidas en toda la actualización, y no *conformarnos solamente con hacer la correlación de la subpartida* en la que clasifica el producto a ser exportado, como lamentablemente se está haciendo en la práctica.

En este contexto, ¿cómo aplican los operadores de las reglas de origen cuando se actualiza el SA? La más generalizada y, por cierto, incorrecta forma de resolver el impacto de la actualización, es: “Aplicando de manera literal el texto de la regla negociada en una vieja versión del SA sobre la nueva apertura donde clasifica el producto”. Como se demostró, al aplicar automáticamente la misma redacción estamos distorsionando y modificando las exigencias de origen del producto en cuestión.

Hay argumentos errados que tratan de justificar esta situación, entre ellos:

- Considerar que la actualización del SA es un problema aduanero que solo se aplica para clasificar el producto a fin de determinar sus niveles arancelarios o que solo impacta al momento del despacho de la mercancía. En realidad esto no es más que la punta del

contenidos en cada una de la versión vigente identifica cuál o cuáles son las que en la nueva versión los contiene. Esto es muy útil desde el punto de vista arancelario pues es factible trasladar o expresar los aranceles vigentes de los productos en la nueva nomenclatura; también para los procesos de los despachos o manifiestos de aduana pues es factible identificar la apertura arancelaria de la nueva versión en la cual clasifica el producto que se está exportando. Ahora bien, ¿cuánto sirven en origen? Para responder esta pregunta es necesario mencionar qué uso le damos al SA en el proceso de aplicación y publicación de las reglas de origen específicas. Lo utilizamos para:

- *Clasificar el producto* y con el número de subpartida se lo busca en el anexo de reglas de origen a los efectos de identificar cuál se le aplica. Para esta actividad las tablas de la OMA nos permiten realizar esta correlación e identificar la apertura en la cual el producto se clasifica en la nueva versión.
- *Identificar los insumos no originarios restringidos por el cambio de clasificación*, (cambio de capítulo, de partida, de subpartida o ítem). Para esta actividad las tablas de correlación no son suficientes pues, como hemos demostrado en el punto anterior, la composición de la apertura equivalente en la nueva versión (apertura “B”) puede ser diferente a la de la negociada (Apertura “A”).
- *Identificar insumos no admitidos por medio de las “excepciones al cambio de clasificación”*. Nuevamente las tablas de correlación pueden resultar insuficientes pues el contenido de la apertura de esta excepción puede variar tal como se comentó anteriormente.



iceberg. En los hechos las actualizaciones impactan mucho más; por ejemplo, en el caso de origen su verificación, según lo establecido en varios acuerdos, puede hacerse hasta cinco años después de nacionalizada la mercancía.

- Se opaca o esconde la existencia de varias versiones del SA cuando no se identifica la versión en la que están expresadas los anexos de reglas específicas. En efecto, al omitir este dato el usuario puede asumir de buena fe, aunque incorrectamente, que las mismas están publicadas en la versión vigente y que, por consiguiente, están adecuadamente actualizadas.

La forma de operar descrita en los párrafos anteriores, es la más frecuente de los productores, exportadores, importadores, entidades certificadoras y funcionarios aduaneros en la amplia mayoría de los acuerdos comerciales que no adecuan sus reglas de origen a la nueva versión vigente. Esta afirmación se sustenta en el hecho que, dada la variedad de alternativas de correlación, es imposible establecer los impactos de las distorsiones en cada exportación. Por eso es indispensable contar con anexos actualizados a la versión vigente.

Sin duda la situación tiende a agravarse en la medida que se van superponiendo las diversas actualizaciones, pues las correlaciones son cada vez más complejas y, por consiguiente, más imprecisa la aplicación de las exigencias. El nivel de adecuación en que actualmente opera el comercio preferencial nos muestra una notoria desactualización y desinformación en la forma en cómo están publicadas y disponibles las reglas de origen de cada producto en la mayoría de acuerdos comerciales. Inclusive, importantes acuerdos de reciente puesta en vigencia inician sus operaciones con reglas desactualizadas como es el caso del USMCA (nuevo Nafta) y RCEP (Regional Comprehensive Economic Partnership)¹². Ambos han entrado en vigencia en esta década pero sin embargo sus exigencias están publicadas y disponibles en versión 2012. La siguiente tabla muestra algunos ejemplos de la situación vigente a fines del 2021:

¹² USMCA: Acuerdo vigente entre Estados Unidos, México y Canadá. RCEP: acuerdo entre los 10 países miembros de la Association of Southeast Asian Nations (Asean) más Australia, China, Japón, Nueva Zelanda y Corea del Sur.



Vigencia del Problema

Acuerdo	Versión SA	Versiones atras	Cantidad de Reglas con Cambio Clasificación
CARICOM	1996	5	56%
Colombia-Mercosur	1996	5	69%
CPTPP	2012	2	99%
Nuevo Nafta	2012	2	97%
Ecuador-Mercosur	1996	5	91%
UE-Chile	2007	3	57%
Mercosur-Chile	2012	2	56%
PanEuro	1996	5	58%
Perú-China	2007	3	98%
Perú-Mercosur	1996	5	71%
RCEP	2012	2	99%

Fuente: Rafael Cornejo Presentación en la Segunda Conferencia Global de Origen organizada por la OMA del 2021.

V. IMPACTO DE LA NUEVA VERSIÓN DEL SA 2022

Si se incorpora en el análisis la nueva versión que semanas atrás entró en vigencia, se encuentran dos situaciones bien notorias:

- Para la gran mayoría de las aperturas su impacto es similar a los que se han producido en las anteriores actualizaciones. En lo referente al origen, la nueva versión agregará similares distorsiones respecto a la previsibilidad, transparencia y complejidad en su uso y aplicación. O sea, será más de lo mismo aunque cada vez más, con menor transparencia.
- Adicionalmente, existe una particularidad novedosa que no se ha presentado en anteriores actualizaciones. En efecto, en la tabla de correlación entre SA 2017 y 2022 elaborada por la Organización Mundial de Aduanas para un conjunto de 15 subpartidas se incluyen unas equivalencias cuyo impacto a los efectos de las correlaciones es mayúsculo.

Hay 15 subpartidas del capítulo 85 de la versión SA2022 donde cada una es equivalente a entre 500 y más de 1000 de la versión del SA2017. Esto implica que cuando se quiera identificar la regla de origen negociada en ellas, se deberá identificarla dentro de un



universo de varios centenares de subpartidas equivalentes. Un ejemplo es lo que sucede con la nueva partida 85.49:

La creación de la nueva partida 85.49 implica la posible transferencia de ciertos productos actualmente amparados por otras partidas de la Nomenclatura (en particular, pero sin limitarse a, las partidas 38.25, 70.01, 71.12, partidas de los Capítulos 84, 85, 90, 91 y 95) a las nuevas subpartidas 8549.21 a 8549.99.

Ante centenares de aperturas del SA2017 que convergen en una sola del SA 2022, cabe preguntarse cómo se hará la correlación para determinar sus aranceles para terceros, sus consolidados, los preferenciales, los eventuales contingentes arancelarios o las cláusulas de salvaguardias, entre otras cosas. Desde la óptica de origen ¿cuál será la regla que se deberá aplicar? En estos productos ni siquiera la errónea aplicación literal que se comentó previamente será operativamente factible y puede anticiparse que existe una alta posibilidad de interpretaciones diferentes. En efecto:

¿Coincidirán todos los operadores intervinientes de los países exportadores e importadores en la interpretación y aplicación de la adecuación? O por el contrario, ¿se creará un ámbito de discrepancias y posibles disputas? Nuevamente cabe preguntarse si el objetivo es facilitar el comercio. ¿No sería conveniente mantener actualizados los anexos de reglas de origen por producto?

VI. INFUNDADAS JUSTIFICACIONES DE LA DESACTUALIZACIÓN

Ahora bien, ¿cuáles son los argumentos que se mencionan para justificar esta inacción? Es frecuente escuchar al menos tres argumentos que de manera individual o conjunta son mencionados, a saber:

- La falta de recursos para realizar la tarea de actualización.
- El escaso impacto que tienen las actualizaciones del SA en las reglas de origen, pues los cambios que introducen no tienen casi efecto en los alcances de sus exigencias.
- La renuencia a actualizarlos, pues realizar esta tarea implica reabrir una renegociación de lo ya acordado.



¿Qué significa aceptar que los gobiernos no tienen recursos para hacer la actualización? Implícitamente esta afirmación supone transferir a los productores, exportadores, importadores y eventualmente a las entidades certificadoras, su realización. Entonces, si los gobiernos no tienen recursos ¿es razonable pensar que los usuarios los dispongan? Esta tácita transferencia es incorrecta, pues estos operadores no tienen, por un lado, el conocimiento de las aperturas arancelarias y de los componentes de los productos involucrados y requeridos en algunos casos para realizar las conversiones y, por el otro, no están empoderados legalmente para que el resultado de sus trabajos tenga validez legal. Además, en caso de que lo hicieran ¿los resultados de sus trabajos serían coincidentes o es probable que se generen discrepancias en sus interpretaciones? Solo las autoridades responsables de los países miembros del acuerdo pueden dar a los trabajos de correlación la indispensable validez técnica y legal que requieren.

Cambios que genera una actualización	Impacto de la Actualización del SA en la clasificación del producto				
	SA92-SA17	SA96-SA17	SA02-SA17	SA07-SA17	SA12-SA17
Cantidad de Subpartidas que cambian	1671	1378	1060	646	294
Cantidad de equivalencias que generan estos cambios	4145	3458	2745	1581	1047

Fuente: Origen.Digital

La tabla precedente sirve para dimensionar de manera general el amplio efecto que tienen las actualizaciones en las exigencias de las reglas de origen, pues son numerosas las aperturas involucradas.

También esta tabla da una idea aproximada de la magnitud del trabajo involucrado solo para actualizar a la versión del SA 2017 y muestra que su envergadura es tal que resulta conveniente disponer de tecnología informática adecuada para llevarlo a cabo. También muestra que cuanto más atrasado está el anexo y más versiones se involucran en la



correlación, mayor es la cantidad de aperturas afectadas. Por ejemplo, si se analiza el caso de los regímenes de origen vigentes en nomenclatura del SA96 existen 1378 subpartidas que están afectadas por los cambios del SA. Asimismo estos cambios generan 3458 posibles equivalencias¹³. Suponer que un productor, exportador o más aún una entidad certificadora por su condición de tal dispone de los recursos para hacerlo, es erróneo. Estos valores son los resultados de un ejemplo de actualización solo hasta el SA 2017.

Respecto al segundo argumento relacionado con el escaso impacto de la actualización del SA, esto sin duda no se puede afirmar a priori de manera generalizada pues se presenta una situación dual. En realidad, en la práctica este impacto depende de dos variables: por un lado, las alteraciones que introduce la nueva versión y, por el otro, el tipo de cambio de clasificación que exige la regla de origen. Los cambios de las tablas de corrección se elaboran a nivel de subpartida. Cuando la actualización de una nueva versión modifica sus alcances o contenidos significa que parte de sus productos pueden cambiar de subpartida, de partida o de capítulo. Por otra parte, como ya se mencionó, el cambio de clasificación puede ser cambio de subpartida, de partida o de capítulo¹⁴.

La adecuación tendrá un resultado diverso según cuál sea, por un lado, el tipo de variación del SA y por el otro, el mayor o menor alcance definido del cambio de clasificación. Esta dualidad impide precisar numéricamente a priori la cantidad de reglas afectadas por la actualización, pues esta cuantificación dependerá de cómo se haya negociado la exigencia de cambio, razón por la cual será diferente entre acuerdos¹⁵.

¹³ Para entender estos valores es conveniente recordar lo ya mencionado respecto a las posibles alternativas que se presentan en las correlaciones del SA (ver páginas 14 y 15). En efecto existen casos en que una subpartida de la anterior versión correlaciona con más de una de la nueva (se divide en varias su contenido), o que una apertura de la nueva versión recibe varias de las anteriores, etc. Lo importante es que, al estar varias aperturas involucradas en un cambio, genera que la cantidad de equivalencias sea más grande que el número de cambios.

¹⁴ World Customs Organization (2015) *Guía de actualización técnica de las normas de origen*, en particular Anexo II B y Anexo III A).

¹⁵ Cuando se analiza el impacto de estas dos variables de manera conjunta (modificaciones del SA y cambio exigido en la regla) podemos obtener resultados diferentes ya sea: a) cuando la exigencia de la regla es de cambio de *subpartida*, todas las modificaciones a nivel de subpartidas que genera la nueva versión del SA, implicarán una modificación en las exigencias de la regla y requerirán una nueva redacción para mantener igual el nivel de requerimientos de la misma; b) cuando la regla de origen es de cambio de *partida*, todas las modificaciones que son cambios *dentro de la misma partida no afectarán* la exigencia y no se necesita modificar la redacción. Pero, si el cambio que genera la



Por su parte el tercer y último argumento con que se pretende justificar la desactualización también es incorrecto, pues se confunden los conceptos de adecuación con el de negociación. Esta confusión surge por la «simultaneidad y cierta semejanza» que pueden existir entre estos procesos. Son dos acciones diferentes que tienen, cada una de ellas, sus objetivos y razón de ser. Inclusive en algunos acuerdos están enumeradas de manera separada en las responsabilidades de tareas asignadas a los Comités de Reglas de Origen. Un ejemplo de lo mencionado es el Artículo 3.32: Comité de Reglas de Origen y Procedimientos Relacionados con el Origen numerales 3 y 4 del CPTPP¹⁶.

La negociación de una modificación de una regla de origen requiere un nuevo consenso entre los miembros del acuerdo que se puede alcanzar después de una brevísima o extendido proceso. Las razones varían: desde cambios tecnológicos, desabastecimientos, cambios estructurales en el aprovisionamiento regional, razones comerciales, etc. Es una actividad impredecible que no tiene identificado un preciso momento de realización. Prueba de ello son los protocolos adicionales que modifican los requisitos específicos de origen en Mercosur y en otros acuerdos.

Es algo que, en la medida de lo posible, se trata de evitar para no afectar el comercio, pues la consecuencia de esta renegociación es que «se cambian las condiciones» que debe cumplir un producto para alcanzar la característica de originario. *Para lograr estas modificaciones se requiere negociar un nuevo consenso entre las partes, dado que se cambia algo ya negociado y acordado.*

Por su parte, *la adecuación o actualización de las reglas de origen a la nueva versión del SA es distinta.* Es un proceso cuyo objetivo *es ajustar la redacción de la regla acordada para mantener vigentes las mismas exigencias oportunamente negociadas.* O sea, no hay

nueva versión del SA produce una correlación *que involucra a otra partida*, se deberá modificar la redacción de la regla; c) de igual modo cuando la exigencia de la regla es de cambio de *capítulo* todas las modificaciones de la nueva versión que implican cambios de aperturas dentro *del mismo* capítulo no modificará la exigencia ni la redacción de la regla, pero sí será necesario adecuar la redacción de la regla cuando las modificaciones abarcan dos capítulos diferentes. En consecuencia, es difícil estimar y cuantificar con precisión el alcance de estos cambios porque dependerá de cuál es la regla de cada producto en cada acuerdo. No obstante, esta restricción de estimación y conteo no permite afirmar ni justificar que es escaso el impacto de las modificaciones del SA, pues sin duda las mismas impactarán en las exigencias de las reglas de productos negociados.

¹⁶ CPTPP Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership.



cambios en los requerimientos, es solamente buscar la forma de expresar la misma exigencia con lenguaje adaptado a los números de aperturas arancelarias de la nueva versión sin alterar lo ya previsto en el acuerdo¹⁷.

Por consiguiente, si se quiere facilitar el comercio es imprescindible hacer la conversión a los efectos de darle la previsibilidad y transparencia que exige la definición de las reglas de origen. En otras palabras, para mantener actualizado el lenguaje común.

En la práctica, cuando se realizan las actualizaciones se generan diversas situaciones:

- i) Es posible aplicar los cambios en varias reglas y ajustar su redacción por medio de un algoritmo informático¹⁸.
- ii) En otras no es necesario alterar la redacción porque, al realizar la trazabilidad de los cambios, se concluye que estos no impactan en las exigencias productivas de los productos por la forma como han sido redactadas sus exigencias de origen.
- iii) Por último, hay un tercer grupo de reglas generalmente más reducido, que exige una redacción con cambios más laboriosos. Estas circunstancias dan a los negociadores la oportunidad de priorizar y focalizar mejor el alcance de la regla para mantener inalterable el nivel de exigencia. La característica de este grupo es que requiere la participación de los mismos para lograr la nueva redacción. Pero el hecho de que las personas que participan en ella sean negociadores no define que la acción a realizar sea una negociación sino que, por el contrario, es mayoritariamente una adecuación del lenguaje al nuevo SA. No se debe confundir la acción de adecuar la redacción para mantener las exigencias acordadas con una nueva negociación.

¹⁷ Recordemos que el SA es solo el lenguaje que se ha acordado para definir las reglas de cambio arancelario, o sea el medio o instrumento para expresarlas.

¹⁸ Para un ejemplo de desarrollo informático que realiza estos algoritmos ver Origen Digital (2022)



La experiencia muestra que, a lo largo de las actualizaciones, en cada una de ellas se ajustan las aperturas aproximadamente entre un 5 y 10 % ¿Cuántas aperturas forman parte del tercer grupo mencionado? Las menos.

Justificar que, por el consenso que requiere este reducido tercer grupo de reglas es razón suficiente para no hacer nada y omitir la realización de la actualización, es altamente ineficiente y castiga injustamente a la mayoría de los operadores dejando de lado fehacientemente la facilitación de comercio. La excusa de la desactualización de los anexos de reglas de origen porque requieren una negociación, es un argumento escasamente justificable. También demuestra, en algunos casos, una cierta confusión entre actualizar y renegociar nuevas exigencias, equivocación que ocasiona dejar de lado las necesidades de los operadores comerciales y promueve una inadecuada aplicación de las reglas de origen.

CONCLUSIONES

No existe una razón que justifique la inacción de los gobiernos en el tema de actualizar las reglas de origen ante un cambio en el SA. Más aún, tampoco se comprende porqué muchas Comisiones Administradoras incumplen con las obligaciones que explícitamente se les encomienda en el texto del capítulo de origen.

Si no se actualizan los anexos de reglas de origen se genera una serie de impactos y problemas que se han ido identificando a lo largo de este artículo. Entre ellos los más relevantes son:

- 1) Se distorsiona el nivel de exigencia de las reglas oportunamente negociadas de manera encubierta y no explícita.
- 2) Al no adecuarse la redacción de las reglas de origen para mantener inalterable el nivel de exigencia de las reglas de cambio arancelario se originan distorsiones, pues al mantener la misma redacción se corre el riesgo de permitir el uso de insumos no originarios no admitidos por la regla en su negociación original; asimismo puede restringirse el uso de insumos no originarios que inicialmente estaban admitidos por las reglas.



- 3) La acumulación de sucesivas versiones pendientes de actualizar, amplían y profundizan las discrepancias y distorsiones
- 4) Un problema adicional consiste en la publicación incompleta de los anexos de reglas específicas de origen que omiten en muchos casos identificar la versión del SA en que están expresados, profundizando la confusión y promoviendo más errores entre los operadores.

La admisión por parte de los gobiernos de estas equivocadas aplicaciones de las reglas, contribuye a desvalorizar la disciplina de origen en su conjunto y quita previsibilidad a los requerimientos que deben cumplirse para producir un bien originario y su derivado beneficio arancelario. A partir de esta situación ¿es consistente y coherente la aplicación de las rebajas arancelarias? No hace esto más incierto, menos transparente y previsible su acceso.

Al mantener estas desactualizaciones se incumple el Acuerdo de Facilitación de Comercio en los siguientes artículos, entre otros (Cornejo, 2017):

- No 1 Publicaciones,
- No 2 Publicación y disponibilidad de Información,
- No 3 Resoluciones Anticipadas,
- No7 Levante y despacho de las mercancías; numeral 4, Gestión de riesgo; numeral 5, Auditoria posterior al despacho de aduana; 7, Medidas de facilitación del comercio para los operadores autorizados;
- Artículo 10, numeral 4, Ventanillas Únicas etc.

En este contexto cabe reiterar que las reglas de origen constituyen una herramienta que está exigiendo a los gobiernos una mayor labor y coherencia para adecuar periódicamente sus procedimientos y actividades a fin de lograr el éxito de los acuerdos comerciales. Se sabe que una correcta aplicación de las preferencias arancelarias y el acceso a los beneficios de los acuerdos requieren de reglas de origen actualizadas y de fácil aplicación. La respuesta y solución a este problema está en manos de los gobiernos y consiste en que ellos, y en particular las Comisiones Administradoras de los Acuerdos Comerciales,



cumplan con las obligaciones encomendadas en sus acuerdos evitando procrastinar estos ajustes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Angeli, M. J., Gourdon, J., Gutierrez, I. y Kowalsky, P. (2020). Rules of Origin. In A. Mattoo, N. Rocha, M. Ruta (Eds.), *Handbook of Deep Trade Agreements*(pp.249-290). World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34055>

Azzam, M. W. (2018, April 18). *Origin Certification. CRO-Information Session*. https://www.wto.org/english/news_e/news18_e/presentation_2_wco_legal_instruments_cro_meeting_2018.pdf

Brenton, P. (2011). Preferential Rules of Origin. In J. P. Chauffour, y J. Ch. Maur (Eds.), *Preferential trade agreement Policies for development. A Handbook* (pp. 161-77). World Bank. <https://na.eventscloud.com/ehome/wcoorigin2021/1118735/>

Cornejo, R. (2022, 1 de Abril). Incomprensibles distorsiones en las reglas de origen. Conversando de origen.<https://blog.origen.digital/es/2022/04/01/incomprensibles-distorsiones-en-las-reglas-de-origen/>

Cornejo, R. (2022, 15 de Febrero). Acerca de este Blog. Conversando de origen.<https://blog.origen.digital/es/2022/02/15/acerca-de-este-blog/>

Cornejo, R. (2021, March 10-12). *Impact of HS revisions on product specific rules of origin: mapping of equivalences and a software solution* [Presentación en Conferencia]. 2nd.WCOGlobal Origin Conference, evento virtual.<https://na.eventscloud.com/ehome/wcoorigin2021/1118735/>

Cornejo, R. (2020). Trazar desde el origen. Blockchain y comercio internacional: Nuevas tecnologías para una mayor y mejor inserción internacional de América Latina. *Revista Integración & Comercio*, (46), 87-106. <https://publications.iadb.org/es/revista-integracion-comercio-ano-24-no-46-diciembre-2020-blockchain-y-comercio-internacional-nuevas-tecnologias>

Cornejo, R. (2017,). Facilitación del comercio y reglas de origen: una agenda pendiente. *Puentes*, 18(1).<https://ictsd.iisd.org/bridges-news/puentes/news/facilitaci%C3%B3n-del-comercio-y-reglas-de-origen-una-agenda-pendiente>

Cornejo, R. (2005). Recientes innovaciones en los regímenes de origen y su incidencia en el proceso de verificación: el caso del CAFTA. *INTAL ITD Documento de Divulgación*, (33), 1-37. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Recientes-innovaciones-en-los-reg%C3%ADmenes-de-origen-y-su-incidencia-en-el-proceso-de-verificaci%C3%B3n-El-caso-del-CAFTA.pdf>



Cornejo, R. y Bello Zuloaga, M. (2010). La certificación de origen digital como mecanismo para la facilitación de comercio. *Nota Técnica del Banco Interamericano de Desarrollo*. <https://publications.iadb.org/en/publications?keys=rafael+cornejo>

Demba, S. (2021, July 3). *Rules of Origin (1) -General Aspects*. WCO Knowledge Academy. https://na.eventscloud.com/file_uploads/14f26959ca6dd49bbb7411785439ee9d_RulesofOrigin1_english_KACT2021.pdf

Estevadeordal, A. y Suominen, K. (2004). Rules of Origin in FTAs in Europe and in the Americas: Issues and Implications for the EU-Mercosur Inter-Regional Association Agreement. *INTAL-ITD Working Paper* (15), 3-22. <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Rules-of-Origin-in-Europe-and-in-the-Americas-Issues-and-Implications-for-the-EU-Mercosur-Inter-Regional-Association-Agreement.pdf>

Inama, S. (2009). *Rules of Origin in International Trade*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511551949>

Jones, V. C. y Wong, L. (2020). International Trade: Rules of Origin. *Congressional Research Service*(RL34524). <https://sgp.fas.org/crs/row/RL34524.pdf>

Origen Digital. (2022). *Conversión de Reglas de Origen*. <http://www.origen.digital/plataformas-tecnologicas-reglas-de-origen>

Reinsch, W. A., Caporal, J., Waddoups, M. y Tekarli, N. (2019). *The Impact of Rules of Origin on Supply Chains: USMCA's Auto Rules as a Case Study*. Center for Strategic and International Studies. https://www.wita.org/wp-content/uploads/2019/04/190403_Scholl_RulesofOrigin_WEB_v3.pdf

Tanaka, A. (2011, November 11). World Trends in Preferential Origin. Certification and Verification. *WCO Research Paper*, (20), 1-24. http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/research/research-paper-series/20_preorigin_worldtrends_tanaka_en.pdf

U.S Customs, & Border Protection. (2006, March). *How Do I Read Tariff Shift Rules? And Other Textile and Apparel Rules of Origin. Questions You Were Afraid to Ask*. U.S. [Power Point slides]. International Development Systems. https://www.ids.trade/files/news/2006/tariff_shift.pdf

World Customs Organization. (2020). Correlation Tables 2017-2022. <http://www.wcoomd.org/en/topics/nomenclature/instrument-and-tools/hs-nomenclature-2022-edition/correlation-tables-hs-2017-2022.aspx>

World Customs Organization. (2020, July 1st). Frequently Asked Questions (FAQ) for Rules of Origin. <http://www.wcoomd.org/en/topics/origin/overview/faq-origin.aspx>



World Customs Organization. (2016). *Correlation Table 2012-2017*. <http://www.wcoomd.org/en/topics/nomenclature/instrument-and-tools/hs-nomenclature-2017-edition/correlation-tables-hs-2012-to-2017.aspx>

World Customs Organization. (2015). *Guía de actualización técnica de las normas de origen preferenciales. Cómo actualizar las Normas de origen preferenciales existentes de acuerdo a las enmiendas introducidas en el Sistema Armonizado* [actualizado a mayo 2017]. World Customs Organization. <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/es/pdf/topics/origin/instruments-and-tools/guidelines/guide-for-updating-the-preferential-rules-of-origin-es.pdf?db=web>

World Customs Organization. (2015). Study on the Use of 'Change of Tariff Classification-Based Rules' in Preferential Rules of Origin.. http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/origin/instruments-and-tools/comparative-study/related-documents/study-on-the-use-of-change-of-tariff-classification_based-rules-en.pdf?db=web

World Customs Organization. (2013). Origin Irregularity typology study. World Customs Organization. <http://www.wcoomd.org/~media/wco/public/global/pdf/topics/origin/instruments-and-tools/comparative-study/related-documents/origin-irregularity-typology-study-final-en.pdf?db=web>

World Customs Organization. (2012). *Guidelines on preferential origin verification*. World Customs Organization [actualizado a julio 2015]. https://www.wcoesarocb.org/wp-content/uploads/2017/03/Phase-I-Guidelines_preferential_origin_verification.pdf

World Customs Organization. (1994). *Agreement on Rules of Origin*. <http://www.wcoomd.org/en/topics/origin/instrument-and-tools/wto-agreement-on-rules-of-origin.aspx>

World Customs Organization. (2004). *Correlation Table 1996-2002*. http://www.wcoomd.org/en/topics/nomenclature/instrument-and-tools/hs_nomenclature_previous_editions/correlation_table_2002.aspx

World Customs Organization. (s/f). *What is the Harmonized System (HS)?* <http://www.wcoomd.org/en/topics/nomenclature/overview/what-is-the-harmonized-system.aspx>

World Customs Organization. (s/f). *Rules of procedure of the harmonized system committee*. http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/about-us/wco-working-bodies/tariffs-and-trade/hs-committees/hs_rules_procedure_en.pdf?la=en

World Customs Organization. (s/f). *Technical Information on Rules of Origin*. https://www.wto.org/english/tratop_e/roi_e/roi_info_e.htm



World Customs Organization (s/f). *Normas de Origen - Manual*. http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/es/pdf/topics/origin/instruments-and-tools/origin-handbook/normas-de-origin_handbook_esp.pdf

CORNEJO, RAFAEL: Cuarenta años de experiencia en comercio internacional. Especialista en Integración Latinoamericana, Tratados de Libre Comercio, Facilitación de Comercio, Acceso a Mercado con especial énfasis en reglas de origen. Dieciocho años suministrando asistencia técnica a las mesas de negociación de Acceso a Mercados y Reglas de Origen de las principales negociaciones comerciales y de convergencia de América Latina. Relevante experiencia en el diseño de sistemas informáticos relacionados con el comercio exterior. CEO de Origen Digital.

Mail: rafaelcor3310@gmail.com

Fecha de recepción: 09-05 -2022

Fecha de aceptación: 02-16-2022