

comercio internacional

Emisión y verificación de origen en acuerdos de integración económica suscritos entre países de América Latina: debilidades y fortalezas

Miguel Izam



NACIONES UNIDAS



División de Comercio Internacional e Integración

Santiago de Chile, marzo del 2006

Este documento fue preparado por Miguel Izam, oficial de asuntos económicos de la División de Comercio Internacional e Integración de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1680-869X

ISSN electrónico 1680-872X

ISBN: 92-1-322889-9

LC/L.2510-P

Nº de venta: S.06.II.G.35

Copyright © Naciones Unidas, marzo del 2006. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Las diferentes formas de emisión de los certificados de origen en acuerdos de integración económica suscritos entre países de América del Sur	9
A. La declaración y certificación de origen en la ALADI.....	9
B. La declaración y certificación de origen en algunos ACEs de la ALADI	11
C. La declaración y certificación de origen en la CAN	13
D. Una discusión pendiente y algo más.....	14
II. Las diferentes formas de verificación de los certificados de origen en acuerdos de integración económica suscritos entre sí por países de América del Sur	17
A. La verificación de origen en la ALADI.....	17
B. La verificación de origen en algunos ACEs de la ALADI	18
C. La verificación de origen en la CAN.....	20
D. El problema de la verificación de origen a las importaciones y algo más	22
III. Conclusiones generales	25
Anexo	27
Serie Comercio internacional: números publicados	31

Resumen

En un acuerdo de integración económica, los procedimientos de origen se refieren, por un lado, a la emisión del certificado de origen, proceso inscrito en el ámbito de la exportación y, por el otro, a la verificación de las normas de origen, lo que ocurre en el marco de la importación. Como se trata de regulaciones que generan costos de transacción a los operadores comerciales internacionales, el tema es focalizado desde el punto de vista de la facilitación del comercio.

El presente documento examina, de manera comparativa, los procedimientos de origen de la Asociación Latinoamericana de Integración, de algunos acuerdos de complementación económica suscritos bajo su amparo jurídico y de la Comunidad Andina de Naciones.

Los objetivos del estudio son tres. Primero, mostrar las principales debilidades y fortalezas de algunos de los procedimientos de origen existentes en la región. Segundo, discutir las condiciones básicas que debería contener un sistema de procedimientos de origen óptimo, es decir, que permita minimizar los costos de transacción para el sector privado, además de garantizar la función pública de seguridad, de recaudación tributaria, así como también de proteger la imagen externa de la región y sus países. Es decir, lograr balancear la facilitación del comercio con el control gubernamental.

Introducción

En un acuerdo de integración económica (AIE y AIEs en plural), la emisión y la verificación de las normas de origen se refieren a los procedimientos que corresponde realizar para indicar el cumplimiento de la norma de origen propiamente tal. Cada AIE posee un sistema propio de normas de origen. Éstas son reglas que determinan con precisión cuál es la procedencia geográfica de la mercancía que accedería a la preferencia arancelaria en vigor en el país importador.

El sentido fundamental de la regla de origen es evitar la triangulación del comercio, a fin de que sólo se beneficien del no pago de los derechos arancelarios los productos negociados entre las partes. En tal sentido, en un AIE las normas de origen son más importantes que el propio proceso de desgravación arancelaria, puesto que este último termina en algún momento del tiempo, mientras que las normas de origen siguen siendo aplicables de manera indefinida.

Los procedimientos de origen constan de una serie de trámites y formalidades administrativas que deben realizar los agentes económicos internacionales, ya sean exportadores o importadores. Por lo tanto, como se trata de regulaciones que generan costos de transacción, el estudio de esta temática se inscribe en el amplio marco de la facilitación del comercio (FAC).

En el presente documento se estudian, de manera comparativa, los procedimientos de origen de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y de algunos acuerdos de complementación económica (ACEs y ACE en singular) suscritos bajo su amparo jurídico. También se examinan los procedimientos de la Comunidad

Andina de Naciones (CAN). Dado que actualmente la dinámica de la integración económica regional está adquiriendo una dimensión crecientemente significativa en América del Sur, el estudio se focaliza en esta región.

No obstante lo anterior, en fases posteriores se espera examinar los acuerdos suscritos por México, así como también los vigentes entre miembros de la ALADI con otras regiones o países del mundo. Por otra parte, dado que no existe literatura especializada sobre esta temática, el documento tiene necesariamente un carácter empírico, que se atiene principalmente a la revisión de los textos de los acuerdos estudiados, a lo que se agrega la experiencia acumulada por su autor en diferentes estudios en terreno realizados por él mismo.

Los objetivos del estudio son los siguientes tres. Primero, mostrar las principales debilidades y fortalezas de algunos de los procedimientos de origen existentes en la región. Segundo, discutir las condiciones básicas que debería contener un sistema de procedimientos de origen óptimo, es decir, que permita minimizar los costos de transacción para el sector privado, además de garantizar la función pública de seguridad, de recaudación tributaria, así como también de proteger la imagen externa de la región y sus países. Es decir, lograr balancear la FAC con el control gubernamental.

El tercer objetivo apunta a relevar la necesidad de que la ALADI fortalezca su posición líder en materia de integración regional, a lo menos en este ámbito temático, para ocupar un rol más destacado y evolucionado que el que ha desempeñado desde su creación, lo que ya viene haciendo gracias a los notables avances que ha alcanzado con el objeto de digitalizar la certificación de origen.

La primera parte del documento se focaliza en la emisión de los certificados de origen, es decir, en el ámbito de la exportación. La segunda se refiere al proceso de verificación del origen de las mercancías, lo que ocurre al momento de la importación. Posteriormente se presentan algunas conclusiones de carácter general, seguidas de un anexo que muestra una síntesis comparativa de los acuerdos examinados.

Como se aborda un tema árido y poco conocido, se hace un esfuerzo para, por un lado, seleccionar y destacar sólo los aspectos más relevantes de él y, por el otro, utilizar una forma de expresión simple, evitando los tecnicismos, a fin de que el texto del documento sea también comprendido por lectores no necesariamente especializados.

I. Las diferentes formas de emisión de los certificados de origen en acuerdos de integración económica suscritos entre países de América del Sur

En términos generales, se puede afirmar que en los AIE suscritos entre países de América del Sur existe sólo un tipo de procedimiento para emitir el certificado de origen de una mercancía. Éste está caracterizado porque siempre hay participación, a lo menos, de un organismo estatal, a lo que se suma, en algunos casos, la acción complementaria de gremios privados.

A. La declaración y certificación de origen en la ALADI

A excepción de la CAN, la totalidad de los AIEs suscritos entre los países de América del Sur corresponden a ACEs suscritos en el marco jurídico de la ALADI. Si bien existen grandes diferencias entre los mencionados ACEs, esto no debería llamar la atención ya que, desde su misma fundación, la ALADI se constituyó como un acuerdo marco del que emergieran instrumentos de integración económica específicos, que respondan a los intereses propios de los países que los constituyan.¹

¹ Véase Tratado de Montevideo 1980, que da origen a la ALADI.

En la normativa correspondiente,² la ALADI establece que antes de solicitar un certificado de origen, debe haber una declaración del origen de una mercancía, expedida por el exportador o productor final, la cual debe ser certificada por una repartición oficial o una entidad gremial con personalidad jurídica, habilitada para tal efecto por el gobierno del país exportador. El mismo procedimiento se utiliza para la emisión del certificado de origen, que tiene una duración de 180 días y puede ser empleado sólo una vez, así como también la correspondiente declaración. Cabe destacar que en la ALADI la declaración de origen de la mercancía, que para todos los efectos prácticos corresponde a una declaración jurada, está contenida en el propio certificado de origen.

Con respecto a las autoridades habilitadas para otorgar certificados de origen, la ALADI expresa que sus Representaciones Permanentes deberán comunicar a la Secretaría General la lista de las reparticiones oficiales y entidades gremiales habilitadas para expedir la certificación de origen, con la nómina de los funcionarios autorizados y sus correspondientes firmas autógrafas. Estas comunicaciones serán distribuidas a la mayor brevedad a cada Representación Permanente, para que todos los países miembros sean de inmediato actualizados.

Lo mismo es válido para el cambio de entidad o firma habilitada, para lo cual la ALADI se compromete a que estas modificaciones entrarán en vigor 15 días calendario después que la Secretaría General las haya comunicado a las Representaciones Permanentes. Con respecto a los organismos certificadores de origen, la norma establece que lo ideal sería que se tratase de entidades de cobertura nacional y descentralizada, para que puedan delegar sus funciones a nivel regional y local al interior de los países.

1. Principales observaciones al sistema de la ALADI

a) Resulta restrictivo que un certificado de origen pueda amparar una sola operación comercial;

b) Como cada certificado de origen contiene una declaración jurada, eso impide que una de estas últimas pueda amparar la emisión de distintos certificados de origen;

c) Pareciera que la FAC es contraria a que el certificado de origen tenga sólo una duración de 180 días. Podría pensarse que dure un tiempo superior para reducir los costos de transacción de los operadores comerciales internacionales;

d) Se han detectado más fraudes de origen cuando estos trámites son realizados por un exportador que por el productor directo. La razón es que muchas veces, al momento de efectuar algún control, resulta imposible ubicar al operador comercial;

e) La experiencia indica que no siempre las modificaciones en las firmas autorizadas son informadas de manera inmediata por las partes a los organismos correspondientes, a lo que muchas veces se suman procedimientos burocráticos dilatadores;

f) No especifica cuánto tiempo deberían guardarse los documentos relacionados con la declaración y certificación de origen, para efectos de realizar una fiscalización posterior. De todos los acuerdos analizados en este estudio, la ALADI es la única entidad que no hace mención a este punto;

g) Si bien muchos de los conceptos utilizados en la normativa son perfectamente definidos, esto no ocurre con todos los términos utilizados en ella, lo que genera confusiones;

h) La normativa no especifica cuánto debe tardar como máximo en emitir el certificado de origen una entidad pública o privada, luego que dicho documento es solicitado;

² Se trata de la Resolución 252, del 4 de agosto del año de 1999.

i) Parece necesario iniciar un debate para evaluar la diferencia que hay entre un organismo público y uno privado para emitir la certificación del origen de una mercancía. Este tema es importante ya que al interior de un mismo AIE pueden coexistir entidades públicas y privadas para emitir dicha documentación, lo que ocurre, por ejemplo, en la CAN.

B. La declaración y certificación de origen en algunos ACEs de la ALADI

Los ACEs examinados son el Mercosur,³ Bolivia-Mercosur, Chile-Mercosur y Chile-Perú, que corresponden, respectivamente, a los números 18, 36, 35 y 38 de la ALADI. Estos acuerdos fueron escogidos porque en materia de procedimientos de origen son los más avanzados de América del Sur.

En todos los acuerdos examinados, la certificación de origen está a cargo de reparticiones oficiales designadas por cada parte signataria. Éstas pueden delegar la función de la emisión a entidades públicas o privadas que operen a nivel nacional, pero siempre manteniendo su responsabilidad sobre el control del proceso. En el caso Chile-Perú, sin embargo, dicha responsabilidad no es explícita. Por otra parte, este Acuerdo especifica que se mantendrá la institucionalidad de la ALADI con respecto a las reparticiones oficiales y a los organismos públicos o privados habilitados para emitir origen. En relación con esto último, los restantes ACEs estudiados hacen mención a que las entidades habilitadas deberán ser representativas y tener capacidad técnica e idoneidad.

Cada certificado de origen debe estar acompañado de una declaración jurada, la cual tiene que ser elaborada por el productor final en el caso del Mercosur, o por el exportador o productor final en el caso de los otros acuerdos. El Acuerdo Chile-Perú especifica que si el exportador es diferente del productor de la mercancía, será el exportador el encargado de suministrar la declaración jurada, la cual forma parte del mismo certificado de origen. La declaración jurada debe identificar al solicitante, así como describir el proceso productivo y los componentes utilizados en la producción de la mercancía.

El tiempo máximo para que una entidad otorgue el certificado de origen a partir de que éste se solicita es de cinco días para los ACEs Bolivia-Mercosur y Chile-Mercosur. En cambio, para Chile-Perú son siete días. Para estos efectos, el Mercosur no establece un plazo determinado.

En el Acuerdo Chile-Perú la declaración de origen tiene una duración de dos años, mientras que para los otros acuerdos tiene una validez de 180 días, contados desde su emisión. En todos los casos, los plazos mencionados rigen siempre y cuando se trate de exportaciones regulares, no exista cambio en el proceso productivo ni en el uso de materiales. Por otra parte, la duración de los certificados de origen para todos los acuerdos se extiende a 180 días.

Sin excepción, cada certificado debe ser emitido con la firma del funcionario autorizado y sólo ampara una operación comercial. En Bolivia-Mercosur, Chile-Mercosur y Mercosur, el modelo del certificado de origen es idéntico, además de mucho más completo y detallado que el de la ALADI, no obstante que registran toda la información que solicita esta entidad. Por su parte, el Acuerdo Chile-Perú utiliza como el formato de la ALADI, no obstante que introduce un campo que hace más comprometedor la declaración jurada que realiza el productor o exportador.

Cada entidad certificadora debe guardar copia de los certificados de origen proporcionados, así como de todos los antecedentes que fueron necesarios para su entrega. Para el Mercosur, Chile-

³ La normativa de origen examinada del Mercosur corresponde a la actualmente vigente, aprobada mediante una Decisión del Consejo del Mercado Común en mayo de 2004.

Mercosur y Bolivia-Mercosur se establecen dos años, mientras que dicho plazo asciende a tres años en el Acuerdo Chile-Perú. Además, en todos los acuerdos, las entidades certificadoras deben llevar un registro permanente y correlativo de las emisiones, con las informaciones más relevantes.

En la mayoría de los casos, tanto las entidades habilitadas para emitir certificados de origen como los funcionarios autorizados para su firma deben ser comunicados a la ALADI y a la respectiva Comisión Administradora del correspondiente Acuerdo, que para el Mercosur es la Comisión de Comercio. Tales entidades tienen la responsabilidad de informar a todos los países involucrados.

Es importante señalar que el Mercosur ha diseñado un instructivo especial a ser utilizado por las entidades habilitadas para la emisión de certificados de origen. En dicho instructivo se definen responsabilidades y procedimientos que facilitan la tarea de estos organismos, así como también la de los operadores económicos internacionales. Un procedimiento similar también existe en el Acuerdo Chile-Mercosur.

1. Principales observaciones al sistema de los ACEs

a) Es interesante que para el Mercosur, Bolivia-Mercosur y Chile-Mercosur, la duración de una declaración jurada es de 180 días, en comparación con los dos años del Acuerdo Chile-Perú. Evidentemente que los tres primeros son más realistas y se adecuan más a las actuales condiciones internacionales, ya que es muy difícil que se mantenga inalterado por tanto tiempo un proceso productivo, especialmente uno complejo. Además, facilitan el control de la emisión de los certificados de origen;

b) Para todos los acuerdos examinados, el certificado de origen tiene una duración de 180 días;

c) Dado que existe una mayor cantidad de fraudes de origen cuando los documentos son completados por un exportador, es interesante mencionar el procedimiento del Mercosur, que se destaca de los restantes acuerdos porque establece que la declaración de origen debe ser proporcionada por el productor final de la mercancía;

d) Los países miembros no siempre informan de manera oportuna a las partes interesadas de los cambios de entidades habilitadas y firmas habilitadas. Esta situación es más compleja todavía en los acuerdos de los cuales participa el Mercosur, ya que Brasil posee un elevado número de entidades certificadoras a nivel nacional;

e) Por lo general, las definiciones de los textos de las normativas estudiadas son bastante claras y precisas;

f) No obstante que en el Mercosur no se establecen plazos para que una entidad habilitada emita el certificado de origen una vez que éste es solicitado, en los restantes acuerdos estos sí son especificados. Sin embargo, en términos generales, un período que va de 5 a 7 días parece demasiado largo como para facilitar el comercio;

g) En todos los ACEs examinados, los certificados de origen pueden ser emitidos por entidades públicas o por organismos privados, lo que resalta la importancia de iniciar una discusión con respecto a estos distintos procedimientos.

C. La declaración y certificación de origen en la CAN

En la normativa de la CAN,⁴ el cumplimiento de la norma de origen deberá comprobarse mediante un certificado de origen emitido por autoridades gubernamentales competentes o por entidades gremiales, habilitadas para tal efecto por la autoridad pública del país exportador.

Para otorgar la certificación de origen, las autoridades gubernamentales competentes o las entidades habilitadas deberán contar con una declaración jurada suministrada por el productor sobre el proceso técnico, costos y procedencia de los insumos utilizados en el correspondiente bien exportado. Se indica que la Secretaría General tendrá un registro actualizado de las firmas autógrafas de los funcionarios habilitados, los que serán de inmediato transmitidos a los países.

Para el certificado de origen de los productos se utilizará de manera transitoria el formulario adoptado por la ALADI, hasta tanto no se apruebe uno propio de los países andinos. La Comisión de la CAN, a propuesta de su Secretaría General, aprobará las modificaciones al formulario de certificación de origen, al formato para la declaración del productor y sus correspondientes instructivos. Además, se afirma que se procurará que todos ellos estén en armonía con los documentos vigentes en otros procesos de integración regionales.

El certificado de origen deberá llevar la firma autógrafa de un funcionario habilitado para tal efecto por parte del correspondiente país exportador. Cuando interviene un comercializador en la exportación, la norma parece indicar que es este último el encargado de llenar la declaración de origen.⁵ La declaración jurada del productor tendrá una validez nunca superior a los dos años, y menos de ese tiempo si se modifican las condiciones técnicas o económicas de producción. El certificado de origen tendrá una duración de 180 días calendario, contados a partir de la fecha de su emisión.

También se definen las funciones y obligaciones de la Secretaría General, especialmente en el sentido de velar por el cumplimiento de esta normativa. Para ello, se menciona que se convocará a las autoridades gubernamentales competentes en la materia por lo menos una vez al año, o a petición de un país miembro, para evaluar los resultados de la aplicación y alcances de dicha normativa. Por otra parte, se establecen las responsabilidades de las autoridades gubernamentales competentes en esta materia. En síntesis, estas últimas deberán supervisar a las entidades habilitadas para emitir origen y para solicitarles información anualmente o cuando lo requieran.

1. Principales observaciones al sistema de la CAN

a) Hay cierta imprecisión en la redacción de algunas partes de la normativa, lo que ha generado interpretaciones diversas. De hecho, existen problemas de este tipo que todavía no son resueltos por la Secretaría General;

b) El certificado de origen tiene sólo una duración de 180 días;

c) Hasta ahora, todavía la CAN no ha modificado, como lo expresa en su normativa, el certificado de origen de la ALADI, ni cuenta oficialmente con un formato propio para la declaración de origen o jurada del productor. En resumen, lo que ha ocurrido es que cada país ha debido crear su propia declaración de origen o declaración jurada.⁶ Debería hacerse un esfuerzo por

⁴ Los procedimientos de origen en la CAN se establecen en la Decisión 416, del 30 de julio de 1997.

⁵ La redacción de este contenido no es lo suficientemente clara. En efecto, literalmente el texto correspondiente de la normativa (cuarto párrafo del artículo 12 de la citada Decisión) dice que "cuando el productor sea diferente del exportador, éste deberá suministrar la declaración jurada...". No queda claro, por lo tanto, si se trata del primero o del segundo de los agentes económicos mencionados.

⁶ Es importante que los países se pongan de acuerdo con respecto a qué información debe estar contenida en las declaraciones de origen, para evitar que los exportadores se nieguen a llenarla con la excusa de que se les solicitan antecedentes confidenciales, que es lo que ocurre, por ejemplo, en Perú.

homogeneizar esta documentación al interior de la CAN, para que los exportadores tengan que cumplir con procedimientos similares;

d) A esta heterogeneidad se agrega que, si bien todos los certificados de origen se basan en el formato de la ALADI, en la práctica cada país lo adaptó de acuerdo con sus propias necesidades, de manera que estos no son exactamente iguales entre los diferentes socios;

e) También existe heterogeneidad en cuanto a que en algunos países son entidades gubernamentales las que otorgan el certificado de origen (Colombia y Venezuela), mientras que en otros participan asociaciones gremiales (Bolivia, Ecuador y Perú);

f) La heterogeneidad también tiene otra expresión. En efecto, en Venezuela la declaración de origen tiene una duración de tres años, superando, por lo tanto, en uno el máximo establecido por la normativa de la CAN;

g) Es destacable que una misma declaración jurada permita, al durar dos años, emitir un número indeterminado de certificados de origen durante un plazo estipulado para avalar las exportaciones de un mismo producto, siempre que éste no haya sido objeto de transformaciones productivas importantes. Esta ventaja no existe en el caso de Ecuador, donde la declaración jurada va estampada al reverso de cada certificado de origen.

h) La experiencia indica que no siempre los cambios en las entidades habilitadas y en las firmas autorizadas son informados de manera inmediata por los países;

i) Los hechos muestran que cuando la operación comercial es realizada por un exportador, aumenta la posibilidad de fraude, cuestión que la normativa podría considerar;

j) Si bien es destacable el hecho que la normativa haga mención a la realización de reuniones anuales de las autoridades nacionales responsables del origen de las mercancías y la Secretaría General, hasta ahora sólo se ha efectuado una de ellas. Parece necesario que la Secretaría General de la CAN convoque a las autoridades gubernamentales competentes en el tema con alguna regularidad, para debatir y conocer los verdaderos problemas que enfrentan sus países miembros y para encontrar de manera consensuada sus resoluciones;

k) No se determina el plazo máximo con el que cuentan las entidades certificadoras gubernamentales o privadas para emitir el certificado de origen;

l) En cada país de la CAN se supervisa de manera diferente a las entidades habilitadas para emitir origen. Por ejemplo, en Perú, ellas deben entregar mensualmente todos los antecedentes al Ministerio correspondiente. En cambio, en Ecuador, prácticamente no existe control gubernamental al respecto;

m) Al igual que en todas las experiencias ya examinadas, el funcionamiento de la CAN también muestra la necesidad de abrir una discusión, hasta ahora pendiente, para evaluar la diferencia que existe entre un organismo público y uno privado para emitir tanto la declaración como la certificación del origen de una mercancía, asunto que se aborda a continuación.

D. Una discusión pendiente y algo más

Una discusión pendiente fundamental es aclarar qué sistema funciona mejor para emitir la declaración y la certificación de origen en un AIE. Si uno en el que sólo actúa el sector público o cuando éste delega tales funciones a una entidad gremial. Cuando se trata de una entidad gubernamental, ésta debería contar con las capacidades necesarias para ello. Esto es, de personal lo suficientemente capacitado, de recursos económicos y de la posibilidad de operar a nivel geográfico de manera descentralizada en todo el territorio nacional. Pero ocurre que muchas veces

la burocracia pública no dispone de tales elementos o bien que, si cuenta con ellos, su legislación nacional no le permite recibir pagos directos del sector privado, ya que dicho servicio es remunerado.

La alternativa es, entonces, recurrir a las prestaciones de una cámara empresarial. Como tales servicios son bien pagados, el interés del sector privado es acceder a un negocio que es bastante lucrativo. Por ejemplo, en algunos países por cada certificado de origen emitido se pueden cobrar hasta 30 dólares y el número de los documentos expedidos hace que los ingresos totales sean sumas considerables.⁷ Además, en la mayoría de los países que operan con este sistema, las entidades involucradas llevan muchos años ejerciendo dicha función, por lo que cuentan con una dinámica de poder que desean mantener. Cabe destacar que en el caso de varios países de la región, los montos cobrados por los organismos gremiales por otorgar este servicio son resueltos sin participación estatal.

Por otra parte, nadie mejor que una entidad gremial para emitir un certificado de origen confiable, ya que, por lo general, conocen bastante bien los procesos productivos, incluso los más complejos, que están asociados al sector industrial. Pero también sería interesante saber cuál sería la reacción de una entidad gremial si el que solicita de manera dudosa un certificado de origen es uno de sus socios principales. Asimismo, muchas veces este tipo de organismo no realiza las visitas correspondientes a un productor antes de emitir origen, ni efectúan los controles correspondientes antes de una siguiente expedición de origen.

Otro problema asociado a una entidad privada que emite certificados de origen es que si definitivamente no funciona bien, es difícil licitar a alguna otra, ya que, por lo general, no son muchas las que operan descentralizadamente en un país y que tengan la capacidad necesaria como para adquirir la experiencia. El tema de la emisión de certificados de origen es bastante árido y poco común, sobre el cual existe mucho desconocimiento, incluso en entidades gremiales.

También suele ocurrir que no existe una adecuada supervisión por parte del sector público, con la intención de ver si se está o no utilizando el debido proceso por parte de las entidades privadas habilitadas. Esto es aplicable para constatar tanto que los organismos gremiales controlen de manera selectiva la validez de la declaración de origen, como la veracidad de los antecedentes adicionales para otorgar origen. Con respecto a la declaración de origen, es difícil que durante dos o tres años se mantenga invariable el proceso productivo de una mercancía industrial o que la proporción de costos de los insumos importados no haya cambiado. En relación al otorgamiento de los certificados de origen, las entidades habilitadas también deberían revisar los antecedentes necesarios para emitirlos y, en caso de duda, visitar a la empresa en cuestión.

En términos generales, las entidades gremiales no realizan dichas tareas de supervisión a las empresas solicitantes. Por ello, no parece conveniente que el aparato gubernamental sólo actúe sobre la base de la buena fe, principio que muchas veces es esgrimido como una forma de encubrir la dificultad que el sector público tiene para controlar a las entidades emisoras privadas. A esto también contribuye la idea de favorecer las exportaciones nacionales, no obstante que esto podría generar un riesgo de la imagen país o región, asunto de vital importancia tanto para el sector privado como público.⁸

Con todo, el mejor sistema pareciera ser uno de carácter mixto, donde exista un control activo por parte del sector público al privado, con convenios que contemplen de manera muy clara

⁷ Aunque el promedio de los países de América del Sur es cercano a los 15 dólares.

⁸ Este claramente no es el caso de Chile, donde incluso existen diferentes niveles de fiscalización a las entidades certificadoras privadas por parte del sector público. Al respecto, cabe destacar que en una oportunidad, una de las entidades certificadoras cometió un error que le generó elevados costos económicos al importador, los que fueron asumidos completamente por la misma entidad gremial. También Perú es un buen ejemplo en el sentido del control público. No obstante lo anterior, ambos sistemas de control son todavía perfectibles.

y precisa la relación entre ambos, así como también sus correspondientes derechos y obligaciones. Por otra parte, los montos involucrados en materia de derechos arancelarios no percibidos por el sector público alcanzan, en algunos casos, sumas considerables de dinero. Esto justifica la necesidad de aplicar controles públicos, pero selectivos y eficientes, en contraposición a aquellos masivos e indiscriminados. Es decir, que se trate de una fiscalización gubernamental que no trabaje la FAC.

Una dificultad adicional surge en el caso de países grandes, que tienen muchas entidades privadas certificadoras y firmas habilitadas, en cuyo caso el desafío del control público es mayor.⁹ En cualquier caso, deberían nivelarse las condiciones que deben enfrentar los exportadores cuando al interior de un mismo acuerdo de integración existen entidades públicas y privadas para emitir los certificados de origen.

Es importante agregar que cuanto mayor es la calidad del control público al proceso de emisión de certificados de origen, más confianza existe en el país importador al momento de verificar la procedencia de la mercancía, lo que facilita que ésta sea despachada de aduana lo más pronto posible. Asimismo, menores son las dudas, los problemas, los retrasos, así como también los costos del sector público y privado involucrados en el proceso de importación. Esto es obvio porque en definitiva se duplican esfuerzos de todo orden cuando existe control a la emisión, por un lado y, por el otro, a la importación. Para evitar esta situación doblemente costosa, tal vez en el largo plazo la verificación a la importación podría llegar a ser muy elemental o virtualmente a desaparecer, si el control de la emisión de origen es realizado mediante un proceso que cuente con el máximo de credibilidad en el exterior. Ciertamente que ésta sería la solución que más facilitaría el comercio y de lejos la más económica para los países de la región.

Además, es importante considerar que cuando un país no cuenta con una autoridad gubernamental para llevar el registro de las exportaciones que, gracias a tener un certificado de origen, entran de manera preferencial en el país importador, este rol lo pudiesen cumplir las aduanas del país exportador. Normalmente, en América del Sur, las aduanas no hacen una revisión ni un registro informático de los antecedentes contenidos en el certificado de origen. Este es un punto fundamental porque estos antecedentes pueden constituir insumos importantes a considerar no sólo para la política comercial nacional, sino también para las políticas internas de desarrollo productivo. Por último, cabe agregar la necesidad de fijar con mayor precisión las eventuales sanciones a los exportadores que presenten información falsada de origen a las entidades certificadoras.

⁹ Está el ejemplo de Brasil, donde son más de 80 las entidades privadas que otorgan certificación de origen, a las cuales están asociadas varios cientos de firmas habilitadas.

II. Las diferentes formas de verificación de los certificados de origen en acuerdos de integración económica suscritos entre sí por países de América del Sur

A. La verificación de origen en la ALADI

Para la verificación del origen de una mercancía, cuando la autoridad importadora, que corresponde a una aduana, estime que el certificado de origen emitido por una entidad oficial o repartición habilitada del país exportador no se ajuste a la normativa, lo comunicará al país exportador y solicitará las informaciones necesarias que correspondan a las autoridades gubernamentales del país exportador para dar solución al problema. Esto con el fin de que dicho país adopte las medidas que estime necesarias para dar solución a los problemas planteados.

La normativa específica que en ningún caso el país importador detendrá el trámite de importación de las mercancías amparadas en los certificados de origen cuestionados, aunque solicite información adicional a las autoridades gubernamentales del país exportador. A su vez, el país importador tiene el derecho de adoptar las medidas que estime necesarias para garantizar el interés fiscal.

1. Principales observaciones al sistema de la ALADI

a) La normativa no delimita los plazos implicados para resolver los problemas planteados. Esto hace que exista muy poca motivación para, ante la duda de una aduana con respecto al origen de una mercancía, solicitar información adicional aclaratoria al país exportador. En la práctica, la duración de un caso de este tipo puede fácilmente durar un año o más y nada garantiza que si el país exportador cometió un error en la emisión del certificado de origen, adopte las medidas necesarias para dar solución a los problemas planteados;

b) Tampoco se define qué tipo de información podría solicitar el país importador al país exportador. La experiencia indica que, al no estar definido el alcance de éstas en el marco normativo de la ALADI, el país exportador se niega a responderlas por considerarlas confidenciales;

c) Si bien la mercancía cuestionada no puede ser retenida en la aduana, el importador debe pagar una fianza para garantizar el interés fiscal, aunque no se establece su criterio de cálculo. Por otra parte, como el proceso de resolución de un problema de origen es lento y las posibilidades de tener éxito para un importador son un tanto remotas, en algunos casos los grandes importadores prefieren pagar los derechos de aduana;

d) El pago de la fianza para una micro o pequeña empresa es más desalentador todavía, ya que, por lo general, éstas no tienen acceso a crédito ni poseen la liquidez necesaria como para pagar las fianzas correspondientes. Si no se las considera de manera específica, mediante un tratamiento especial, la eventual incertidumbre sobre los resultados de la investigación les genera una significativa complicación al comercio;

e) Normalmente las aduanas no cuentan con información actualizada de las personas habilitadas para firmar certificados de origen, o de las que dejaron de estar habilitadas. Esto hace engorroso e innecesariamente burocrático el proceso de verificación de origen de una mercancía para el importador;

f) Nada se indica con respecto a cómo debería asumir un país exportador un problema de origen comprobado. Es decir, aún cuando pudiese haber fraude de origen, la normativa no hace mención al tema de las sanciones para los involucrados. Esto es válido tanto cuando interviene una entidad gubernamental como una de carácter gremial;

B. La verificación de origen en algunos ACEs de la ALADI

En el caso del Mercosur, la autoridad competente del país importador y, en los otros acuerdos, la autoridad aduanera, pueden, con fundamento, requerir información adicional a la autoridad competente exportadora o a la repartición oficial exportadora, respectivamente, para dilucidar la autenticidad o veracidad del certificado de origen. El Acuerdo Chile-Perú es explícito para agregar a lo anterior la verificación del cumplimiento de la norma de origen propiamente tal. En todos los casos, la información solicitada debe ser proporcionada en un plazo no superior a 30 días de recibida la solicitud y tiene carácter confidencial.

En cualquier caso, todos los acuerdos establecen, no obstante que no precisan sus criterios de cálculo, que se pueden exigir garantías para salvaguardar los intereses fiscales, para en ningún caso impedir el levante de la mercancía cuyo certificado de origen ha sido cuestionado. Si la información solicitada no es proporcionada o resulta insatisfactoria, la autoridad aduanera tiene la posibilidad de iniciar una investigación cuando proceda. Al respecto, el Mercosur establece un plazo máximo de 40 días para iniciarla a partir del surgimiento de la duda, tiempo que en el Acuerdo Bolivia-Mercosur es de 20 días. El inicio de una investigación debe ser comunicado, por

lo general, a la autoridad competente del estado importador, al importador y a la autoridad competente del estado exportador.

El proceso de investigación puede consistir, si la autoridad competente importadora así lo estima, en desarrollar cuestionarios escritos dirigidos a exportadores o productores, visitas a las instalaciones del productor o cualquier otro procedimiento acordado entre las partes. A los mecanismos anteriores, el Mercosur agrega la posibilidad de requerir nueva información mediante la autoridad competente del país exportador, a la entidad que emite el certificado de origen y permite la incorporación de especialistas en el proceso indagatorio. Sin embargo, el Acuerdo no especifica los plazos máximos para realizar este tipo de indagaciones.

La duración de la investigación y su resultado se determina sólo en el Acuerdo Bolivia-Mercosur, y es de un máximo de 150 días desde su inicio. Los otros acuerdos, sin embargo, no definen plazos de ningún tipo para el tiempo total que puede tomar una investigación. No obstante lo anterior, el Mercosur sí define que una vez que ésta termina, debe tomarse una decisión sobre sus resultados antes de 45 días. En todos los acuerdos, una vez que se ha adoptado una determinación con respecto a la investigación, los resultados se deben comunicar a las autoridades competentes involucradas. Luego se procede a liberar o cobrar las garantías, excepto en el Mercosur, que establece que la fianza se devolverá a los 90 días desde iniciada la investigación, independientemente que ésta pueda continuar.

En el Mercosur, si se determina que la mercancía no cumple origen, el productor puede modificar el proceso de elaboración y, mediante la autoridad competente exportadora, comunicar dichos cambios al país importador, quien, una vez notificado de las transformaciones productivas, dispone de 30 días para tomar una decisión y de 60 días para requerir una visita al productor. En caso de que no exista acuerdo en estas modificaciones, o no se estime adecuado el resultado de la investigación, se puede recurrir al sistema de solución de controversias del Acuerdo, presentar una consulta a la Comisión de Comercio o bien, solicitar un dictamen técnico.

En el resto de los acuerdos, si el resultado de la investigación no es satisfactorio, las partes pueden sostener consultas bilaterales. Si éstas no permiten lograr un consenso, pueden recurrir al sistema de solución de controversias del propio Acuerdo.

En el caso del Mercosur, si el solicitante entrega antecedentes falseados a la entidad certificadora, se especifica que ésta quedará libre de toda responsabilidad. Por otra parte, en todos los acuerdos, en caso de que se detecten ilícitos, se aplicarán las legislaciones de cada parte. La normativa del Mercosur agrega, además, sanciones explícitas como la aplicación de suspensiones al productor, exportador y/o entidad certificadora cuando corresponda.

Cabe destacar que el Mercosur cuenta con un instructivo especial para el control de los certificados de origen, que está dirigido a las administraciones aduaneras. Tal instructivo, al aclarar los procedimientos y protocolos que se deben seguir, es un marco simplificador que además impide el uso de criterios discrecionales por parte de los funcionarios aduaneros.

1. Principales observaciones al sistema de los ACEs

a) En los acuerdos estudiados no se hace alusión a qué tipo de información debe proporcionar el país exportador. Sólo en el caso del Mercosur, se indica que se requieren los registros y documentos disponibles en las reparticiones oficiales o en las entidades habilitadas, lo que todavía podría ser más explícito y completo en términos de la cobertura de la información, para el buen avance de una investigación;

b) En todos los casos analizados, se establece un plazo de 30 días para obtener la información solicitada, a fin de comprobar la autenticidad y veracidad del certificado de origen.

Esto permite agilizar el proceso de verificación. Por otra parte, se aclara que los antecedentes serán confidenciales, lo que permite a los productores o exportadores tener más confianza en el procedimiento y, de alguna manera, no los predispone en contra del proceso de verificación;

c) Como en la ALADI, la aplicación de fianzas para el levante de la mercadería conlleva una serie de problemas para los operadores comerciales. En este sentido, dado que el Mercosur establece que, independientemente que la investigación se prolongue, las garantías serán devueltas a los 90 días de iniciada ésta, se reducen los costos para el importador;

d) Los acuerdos no definen la forma de cálculo de las fianzas o garantías;

e) Es destacable que todos los acuerdos consideran la realización de visitas a las instalaciones del productor. Aún más, la normativa del Mercosur permite la participación de especialistas en el proceso de verificación. Todo esto podría lograr que se genere una solución más adecuada del problema;

f) A excepción del Acuerdo Bolivia-Mercosur, no se establece la duración de las investigaciones. Esto provoca dilataciones innecesarias en dichos procesos, cuya incertidumbre se traduce en incomodidades para los operadores comerciales;

g) En caso de no existir acuerdo ante un problema de origen luego de la investigación, se establecen otras instancias posteriores para dirimir el conflicto. En último término, se puede recurrir al mecanismo de solución de controversias propio de cada acuerdo;

h) Las aduanas no siempre cuentan con un registro actualizado de los funcionarios autorizados para firmar los certificados de origen;

i) Las sanciones aplicables resultan de la legislación propia de cada parte. En ningún caso se plantea un sistema de control de las verdaderamente aplicadas, lo que merma efectividad a las penalizaciones;

j) En el caso del Mercosur, si el exportador entrega información falsa para la declaración o certificación de origen, la entidad certificadora queda libre de toda responsabilidad. Esto podría ser cuestionado porque estos organismos deberían controlar los antecedentes que reciben y no sólo actuar sobre la base del principio de la buena fe;

k) Es notable que todos los acuerdos hagan referencia a los ilícitos aduaneros y a la necesidad de sancionarlos de acuerdo a las legislaciones nacionales. Además de lo anterior, el Mercosur establece penalizaciones complementarias a los infractores, que provienen del mismo Acuerdo.

C. La verificación de origen en la CAN

Las autoridades aduaneras del País Miembro importador no podrán impedir la liberación de las mercancías en casos de duda acerca de la autenticidad de la certificación o de presunción de incumplimiento de la norma correspondiente, así como cuando el producto forma parte de la nomina de bienes no-producidos en la subregión andina. Tampoco si el certificado de origen no se presenta, contiene errores o está incompleto. En tales situaciones, basta que se constituya una garantía por el valor de los gravámenes aplicables a terceros países, de conformidad con las legislaciones nacionales de los países miembros.

Cuando el certificado de origen no se presente, las autoridades aduaneras del país importador otorgarán un plazo de quince días calendario a partir de la fecha de despacho a consumo de la mercancía, para la debida presentación de dicho documento. Vencido el plazo, se harán efectivas las garantías o se cobrarán los gravámenes correspondientes. Cuando el problema no es originado

por la no presentación del certificado y se constituyen garantías, éstas tendrán una vigencia de 40 días calendario, prorrogables por un período similar, si no se hubiese aclarado el cumplimiento de la norma.

Al constituir garantías, las autoridades aduaneras notificarán antes de tres días hábiles a su respectivo órgano de enlace, el cual, luego de recibir la comunicación, deberá informar en un plazo similar al anterior al órgano de enlace del país exportador y a la Secretaría General, adicionando los antecedentes correspondientes. En tal caso, corresponde al órgano de enlace del país exportador aclarar la situación tanto al órgano de enlace y a la autoridad aduanera del país importador. Transcurridos 30 días calendario sin resolución del problema, cualquiera de los dos países involucrados podrá solicitar la intervención de la Secretaría General, aportándole toda la información disponible.

Antes de 30 días calendario, la Secretaría General deberá pronunciarse sobre el caso mediante una Resolución. Si la situación es aclarada favorablemente, las garantías quedarán sin efecto. Si el certificado de origen no es auténtico o cuando el bien no califica como originario, el país importador podrá hacer efectivas las garantías. En tal caso, el país exportador aplicará las sanciones que correspondan de acuerdo a su legislación nacional.

Sin perjuicio de lo anterior, el país exportador no otorgará certificados de origen al productor final o exportador por seis meses. Si hay reincidencia, la suspensión asciende a 18 meses. Las entidades habilitadas para la expedición de los certificados compartirán la responsabilidad con el productor o exportador en caso de falta de autenticidad en los datos contenidos. Las autoridades gubernamentales competentes inhabilitarán a los funcionarios de las entidades certificadoras no gubernamentales que hubieran cometido irregularidades en un certificado. Si antes de un año hay reincidencia, la entidad certificadora será suspendida de manera definitiva. Cuando se trate de un emisor gubernamental, se adoptarán medidas y sanciones establecidas en las legislaciones internas.

1. Principales observaciones al sistema de la CAN

a) Si bien la normativa delimita los plazos implicados para resolver los problemas planteados, estos parecen muy extensos desde el punto de vista de la FAC;

b) El conducto regular ante la presencia de un problema o duda de origen es muy largo y engorroso. En efecto, la aduana debe informar a su órgano de enlace nacional para que éste oficie al órgano de enlace del país exportador, para que este último efectúe las averiguaciones correspondientes con la entidad certificadora que emitió el certificado de origen impugnado. Después el proceso hace el mismo conducto regular pero a la inversa. Como consecuencia, en la práctica las aduanas no respetan este conducto regular y preguntan directamente a la entidad que certificó el origen en el país. La explicación para no respetar la normativa de la CAN es que el proceso demora demasiado, que no cuentan con lugares para que permanezcan las mercancía y que les resulta difícil resistir las presiones del sector importador, quienes no siempre están dispuestos o no pueden pagar la fianza correspondiente a los derechos arancelarios;

c) Al igual que en el caso de la ALADI, aquí están presentes todos los problemas derivados de dejar una fianza por el importador cuando hay duda de origen;

d) Además, incluso al interior de cada país, ante irregularidades en la expedición del certificado de origen, la reglamentación contempla la aplicación de medidas o sanciones distintas cuando se trata de una entidad habilitada privada que de una gubernamental;

e) Por el hecho de que los certificados de origen no son exactamente homogéneos en el marco de la CAN, se generan demoras innecesarias en aduanas que retrasan la posibilidad de liberar el producto;

f) No siempre cuentan con la lista actualizada de las personas habilitadas para firmar los certificados de origen o de las que dejaron de serlo;

a) Cuando corresponde aplicar sanciones a los exportadores o al sector público simplemente la normativa se limita a descansar en las respectivas legislaciones nacionales. Por lo demás, no es claro que ellas sean equivalentes entre las diferentes naciones. Tampoco se define un sistema de control para cautelar que las penalidades efectivamente se apliquen.

D. El problema de la verificación de origen a las importaciones y algo más

Es importante tener en cuenta que las aduanas de la región, cuando realizan la verificación del certificado de origen que ampara una importación, sólo tienen la capacidad de observar los aspectos formales de tales documentos. Entre otros puntos, se revisa que todos los campos de éste estén convenientemente llenados, que las firmas coincidan con las habilitadas y que la nomenclatura corresponda a la denominación de los productos.

Además, en la verificación formal, muchas veces las aduanas, al no contar con la lista actualizada de las firmas autorizadas para emitir origen, operan sobre la base de la buena fe o completan antecedentes faltantes en el certificado de origen, para no retrasar la continuidad de las operaciones de importación. En suma, las aduanas no tienen todavía la capacidad de verificar el fondo de un certificado de origen. Para eso, sería necesario dotarlas de recursos humanos y financieros de los que ellas no disponen.

Algunos países han intentado avanzar en tal sentido. Por ejemplo, la Aduana chilena incorpora la variable acceso preferencial en su evaluación de riesgo de las importaciones. Esto permite algunos logros, los que se traducen principalmente en que con ello garantizan una verificación proporcionalmente mayor de los certificados de origen, pero se trata, por lo general, de una fiscalización que todavía sigue siendo formal, en lo esencial, pero que puede ir avanzando hacia el control de los datos de fondo contenidos en el certificado de origen.

La verificación de forma que realizan las aduanas es insuficiente porque no siempre permite identificar la existencia de un fraude de origen y es conocido que esto ocurre con cierta frecuencia en la región. Suele suceder que esta entidad llega a enterarse gracias a que un importador de una misma mercancía, que sí paga los derechos arancelarios, reclama cuando logra detectar que el mismo producto entra al país con tratamiento preferencial. Igual cosa sucede cuando existe un exportador que cuenta con un certificado de origen para exportar un producto que no es originario. En este caso, por lo general, es un exportador, que dirige el mismo producto al mismo destino, pero sin tener acceso a la preferencia arancelaria en él, el que da la voz de alarma a un organismo gubernamental para que inicie una investigación al respecto. Ciertamente que detectar fraudes de origen es una responsabilidad que compete básicamente al sector público de un país y no al privado.

Por otra parte, como ya se explicó, cuando existe duda con respecto al cumplimiento de fondo de la norma de origen, el proceso para dilucidarla está asociado a procedimientos bastante extensos y a veces engorrosos, que generan incertidumbre y costos innecesarios al importador, especialmente cuando éste debe enfrentar los costos financieros que se derivan de la aplicación de una fianza, problema que es más intenso aún cuando se trata de un operador comercial que no tiene acceso a la obtención de crédito. Ciertamente que la lentitud y complejidad de estos procesos son una complicación al comercio para los importadores y se convierten en una desmotivación para que las aduanas inicien un proceso de investigación. En definitiva, parece necesario simplificar los

procedimientos asociados a la verificación del cumplimiento de fondo de las normas de origen por parte del sector público.

Complementariamente a lo anterior, sería inevitable crear o incrementar las capacidades en las aduanas de la región para que la verificación de los certificados de origen sea de forma y de fondo, pero esto es muy costoso económicamente para los países. Además, cabe remarcar que implica una duplicación de esfuerzos y de recursos financieros. La alternativa que parece levantarse como la más adecuada para la región es enfatizar el control público a los sistemas de emisión de los certificados de origen. Ello otorgaría mayor confiabilidad tanto hacia adentro como hacia fuera de América del Sur. Esto requeriría crear conciencia en tal sentido así como las capacidades correspondientes.

III. Conclusiones generales

La normativa sobre los procedimientos de emisión y certificación de origen de la ALADI es bastante precaria. Esto es comprensible porque, de acuerdo con el Tratado de Montevideo 1980, que crea esta entidad, éste sólo da los lineamientos generales para que los países utilicen instrumentos parciales de integración económica que respondan a sus propios intereses. Así, en la actualidad, están en vigencia 37 ACEs suscritos en su marco jurídico. Cada uno de estos acuerdos ha resuelto a su modo las falencias de la normativa de la ALADI. Además, la CAN, que es un organismo de integración regional independiente del marco jurídico de la ALADI, también posee una normativa más completa que esta última.

En suma, esto se traduce en la existencia de una multiplicidad de sistemas de procedimientos de origen, un “spaghetti bowl”, que afecta a la administración de acuerdos tanto a los sectores públicos como privados de los países de América del Sur. La solución a este problema es avanzar en la perspectiva de lograr una mayor convergencia de los AIEs suscritos entre los países de la región.

Con respecto a los acuerdos examinados, la simpleza de la normativa de la ALADI en materia de procedimientos de origen consiste en que es la única entidad de integración regional que no establece un tiempo determinado para que los documentos utilizados al emitir un certificado de origen sean guardados por algún tiempo razonable, previendo la necesidad de realizar algún control posterior; sólo describe un proceso bastante incompleto en materia de verificación; tampoco define sanciones cuando un certificado de origen es falseado o no es veraz; no menciona la forma de abordar la existencia de ilícitos aduaneros; ni cuenta con un sistema de solución

de controversias. Cabe registrar que prácticamente todos estos factores han sido mejorados en los ACEs examinados.

Lo anterior refuerza la necesidad de que la ALADI, que tiene una cobertura importante en términos de número de países miembros y una normativa común para ellos, revise su reglamentación en este ámbito, a fin de adecuarla a las nuevas necesidades y desafíos que presenta el actual proceso de globalización internacional. Una ventaja de este proceso es que favorecería la acumulación a nivel regional y facilitaría la convergencia de los ACEs suscritos bajo su amparo jurídico.

Por su parte, los AIEs examinados también tienen debilidades importantes que no contribuyen a la FAC. En este sentido, por ejemplo, resulta restrictivo que la duración de los certificados de origen de todos los acuerdos estudiados sea de 180 días y puedan utilizarse para una sola operación comercial. Si se observa el Acuerdo Chile-Estados Unidos, por ejemplo, este documento tiene una duración de cuatro años y ampara un número indeterminado de operaciones comerciales para la misma mercancía.

Paralelamente, se observa que no existe claridad en la región con respecto a si la emisión de un certificado de origen debe ser realizada por una entidad pública o privada. Este estudio argumenta que el sistema óptimo parecería ser la delegación de esta función a una entidad gremial privada, pero aplicando selectivamente un control público riguroso que garantice el buen funcionamiento del proceso, balanceado con la necesidad de facilitar el comercio a los operadores internacionales. Al respecto, la experiencia regional muestra que el criterio de la buena fe es insuficiente para confiar de manera absoluta en los datos contenidos en una declaración o certificación de origen.

Además, se observa que la verificación de origen que realizan las aduanas de la región es de carácter más formal que de fondo, ya que éstas no cuentan con las capacidades económicas y funcionarias necesarias para constatar que se cumple la norma de origen propiamente tal. En vista de esta limitación, la propuesta radica en un mayor y más eficiente control público a la emisión de los certificados de origen, lo que permitiría ahorrar esfuerzos y recursos e, incluso, otorgaría una mayor confiabilidad al proceso.

Evidentemente que el tema de definir un sistema óptimo para emitir el certificado de origen en un AIE se conecta con la necesidad de que los procedimientos a seguir sean homogéneos para todos los países miembros de un mismo esquema de integración. En tal sentido, cabe destacar que en la CAN coexisten los dos tipos de procedimientos y que lo mismo ocurre con el Mercosur, el cual, de todos los acuerdos estudiados, se destaca, en términos generales, por ser el más completo con respecto a los procedimientos de emisión y verificación de los certificados de origen.

En definitiva, parece haber llegado el momento de lograr que la ALADI ejerza un liderazgo más dinámico y de avanzada en la región, aprovechando, por un lado, los grandes esfuerzos que actualmente esta entidad está realizando en la perspectiva de utilizar certificados de origen electrónicos y, por el otro, que considere los desarrollos que han alcanzado los ACEs más avanzados suscritos en su ámbito jurídico, así como los de la CAN y otros acuerdos ya vigentes, para homogeneizar los procedimientos y reducir los costos de transacción asociados a ellos. El mejoramiento de la normativa de la ALADI en este ámbito contribuiría a lograr una mayor convergencia de la plétora de ACEs existentes en la región, proceso que podría ser extendido a otras áreas temáticas de la integración regional.

Anexo

Anexo 1

SÍNTESIS COMPARATIVA

		ACUERDOS ESTUDIADOS						
		ALADI	Mercosur	Bol-Mer	Ch-Mer	Chile-Perú	CAN	
EMISIÓN	Entidad certificadora	Privada	sí	sí	sí	sí	sí	sí
		Pública	sí	sí	sí	sí	sí	sí
	Certificado de origen propio ¹		sí	sí	sí	sí	no	no
	Duración del certificado		180 días	180 días	180 días	180 días	180 días	180 días
	Operaciones comerciales por certificado		1	1	1	1	1	1
	Emisor de la declaración jurada	Exportador	sí	no	sí	sí	sí	sí ²
		Productor final	sí	sí	sí	sí	sí	sí
	Duración de la declaración		por vez	180 días	180 días	180 días	2 años	2 años
	Operaciones comerciales por declaración		1	1	1	1	1	varias
	Almacenaje de documentos ³		no	2 años	2 años	2 años	3 años	3 años
VERIFICACIÓN	Exige fianzas ⁴		sí	sí	sí	sí	sí	sí
	Proceso de investigación definido		no	sí	sí	sí	sí	no
	Duración de la investigación		n.d.	n.d.	150 días	n.d.	n.d.	n.d.
	Instancias apelativas ⁵		n.d.	sí	sí	sí	sí	n.d.
	Aduanas actualizadas ⁶		no	no	no	no	no	no
	Sanciones	Legislación nacional	sí	sí	sí	sí	sí	sí
Normativa del Acuerdo		no	sí	no	no	no	sí	

Fuente: Elaboración propia del autor.

n.d.: no definido en el texto estudiado.

1: Si bien los 2 últimos acuerdos de esta tabla utilizan el formato ALADI, le han realizado modificaciones.

2: La normativa del acuerdo no es clara en este sentido.

3: El almacenaje se refiere a mantener los certificados de origen y otros antecedentes que fueron necesarios para la emisión de estos.

4: Estas fianzas son requeridas para retirar de aduana la mercancía cuestionada.

5: En el acuerdo se establecen instancias para apelar la decisión tomada en la investigación.

6: Indica si las aduanas poseen los datos actualizados de las entidades habilitadas para emitir certificados de origen y de los funcionarios autorizados para firmar estos documentos.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

comercio internacional

Números publicados

- 1 Las barreras medioambientales a las exportaciones latinoamericanas de camarones, María Angélica Larach, (LC/L.1270-P), N° de venta S.99.II.G.45 (US\$10.00), octubre 1999. [www](#)
- 2 Multilateral Rules on Competition Policy: An Overview of the Debate, Berend R. Paasman (LC/L1143-P), Sales N° E.99.II.63 (US\$10.00), December 1999. [www](#)
- 3 Las condiciones de acceso a los mercados de bienes: algunos problemas pendientes, Verónica Silva y Johannes Heirman, (LC/L.1297-P), N° de venta S.99.II.G.62 (US\$10.00), diciembre 1999. [www](#)
- 4 Open Regionalism in Asia Pacific and Latin America: a Survey of the Literature, Mikio Kuwayama, (LCL1306-P), Sales N° E.99.II.20 (US\$10.00), December 1999. [www](#)
- 5 Trade Reforms and Trade Patterns in Latin America, Vivianne Ventura-Dias, Mabel Cabezas y Jaime Contador, (LC/L.1306-P), Sales N° E.00.II.G.23 (US\$10.00), December 1999. [www](#)
- 6 Comparative Analysis of Regionalism in Latin America and Asia Pacific, Ramiro Pizarro, (LC/L.1307-P), Sales N° E.99.II.G.21 (US\$10.00), December 1999. [www](#)
- 7 Exportaciones no tradicionales latinoamericanas. Un enfoque no tradicional, Valentine Kouzmine, (LC/L.1392-P), N° de venta S.00.II.G.65. (US\$10.00), junio 2000. [www](#)
- 8 El sector agrícola en la integración económica regional: Experiencias comparadas de América Latina y la Unión Europea, Miguel Izam, Valéry Onffroy de Vérez, (LC/L.1419-P), N° de venta S.00.II.G.91 (US\$10.00), septiembre 2000. [www](#)
- 9 Trade and investment promotion between Asia-Pacific and Latin America: Present position and future prospects, Mikio Kuwayama, José Carlos Mattos and Jaime Contador (LC/L.1426-P), Sales N° E.00.II.G.100 (US\$10.00), September 2000. [www](#)
- 10 El comercio de los productos transgénicos: el estado del debate internacional, María Angélica Larach, (LC/L.1517-P), N° de venta S.01.II.G.60 (US\$10.00), marzo 2000. [www](#)
- 11 Estrategia y agenda comercial chilena en los años noventa, Verónica Silva (LC/L.1550-P), N° de venta S.01.II.G.94 (US\$10.00), junio 2001. [www](#)
- 12 Antidumping in the Americas, José Tavares de Araujo Jr., Carla Macario, Karsten Steinfatt, (LC/L.1392-P), Sales N° E.01.II.G.59 (US\$10.00), March 2001. [www](#)
- 13 E-Commerce and Export Promotion Policies for Small-and Medium-Sized Enterprises: East Asian and Latin American Experiences 90, Mikio Kuwayama (LC/L.1619-P), Sales N° E.01.II.G.159 (US\$10.00), October 2001. [www](#)
- 14 América Latina: las exportaciones de productos básicos durante los años noventa, Valentine Kouzmine, (LC/L.1634-P), N° de venta S.01.II.G.171 (US\$10.00), diciembre 2001. [www](#)
- 15 Análisis del comercio entre América Latina y los países de Europa Central y Oriental durante la segunda mitad de los años noventa, Valentine Kouzmine, (LC/L.1653-P), N° de venta S.01.II.G.191 (US\$10.00), diciembre 2001. [www](#)
- 16 Los desafíos de la clasificación de los servicios y su importancia para las negociaciones comerciales, José Carlos Mattos, (LC/L.1678.-P), N° de venta S.00.II.G.217 (US\$10.00), diciembre 2001. [www](#)
- 17 The Gender Dimension of Globalization: A review of the literature with a focus on Latin America and the Caribbean, Maria Thorin, (LC/L.1679-P), Sales N° E.01.II.G.223 (US\$10.00), December 2001. [www](#)
- 18 Tendencias municipales del comercio, la política comercial y los acuerdos de integración de los países de la Asociación de Estados del Caribe (AEC), Johannes Heirman, (LC/L.1661-P), N° de venta S.01.II.G.216 (US\$10.00), noviembre 2001. [www](#)
- 19 Facilitación del comercio: un concepto urgente para un tema recurrente, Miguel Izam, (LC/L.1680-P), N° de venta S.01.II.G.218 (US\$10.00), abril 2001. [www](#)
- 20 Notas sobre acesso aos mercados e a formação de uma área de livre comércio com os Estados Unidos, Vivianne Ventura-Dias, (LC/L.1681-P), N° de venta S.00.II.G.219. (US\$10.00), dezembro 2001. [www](#)
- 21 La liberación del sector de servicios: el caso del tratado Unión Europea/México, Philippe Ferreira Portela, (LC/L.1682-P), N° de venta S.01.II.G.220. (US\$10.00), diciembre 2001. [www](#)

- 22 Production sharing in Latin American trade: The contrasting experience of Mexico and Brazil, Vivianne Ventura-Dias and José Durán Lima, (LC/L.1683.-P), Sales N° E.01.II.G.221 (US\$10.00), December 2001. [www](#)
- 23 El camino hacia las nuevas negociaciones comerciales en la OMC (post-Doha), Verónica Silva, (LC/L.1684-P), N° de venta S.01.II.G.224 (US\$10.00), diciembre 2001. [www](#)
- 24 Legal and Economic Interfaces between Antidumping and Competition Policy, José Tavares de Araujo Jr., (LC/L.1685-P), Sales N° E.01.II.G.222 (US\$10.00), December 2001. [www](#)
- 25 Los procesos de integración de los países de América Latina y el Caribe 2000-2001: avances, retrocesos y temas pendientes, Renato Baumann, Inés Bustillo, Johannes Heirman, Carla Macario, Jorge Máttar y Estéban Pérez, (LC/L.1780-P) N° de venta: S.02.II.G.95 (US\$10.00), septiembre 2002. [www](#)
- 26 La calidad de la inserción internacional de América Latina y el Caribe en el comercio mundial, Mikio Kuwayama, José Durán (LC/L.1897-P), N° de venta: S.03.II.G.56 (US\$10.00), mayo 2003. [www](#)
- 27 What can we say about trade and growth when trade becomes a complex system?, Vivianne Ventura-Dias, (LC/L.1898-P), Sales N° E.03.II.G.57 (US\$10.00), July 2003. [www](#)
- 28 Normas de origen y procedimientos para su administración en América Latina, Miguel Izam, (LC/L.1907-P), N° de venta: S.03.II.G.65 (US\$10.00) mayo 2003. [www](#)
- 29 E-commerce Environment and Trade Promotion for Latin America: Policy Implications from East Asian and Advanced Economies' Experiences, Yasushi Ueki, (LC/L.1918-P), Sales N° E.03.II.G.80 (US\$10.00), June 2003. [www](#)
- 30 América Latina: el comercio internacional de productos lácteos, Valentine Kouzmine, (LC/L.1950-P), N° de venta: S.03.II.G.108 (US\$10.00), agosto 2003. [www](#)
- 31 Rules of Origin and Trade Facilitation in Preferential Trade Agreements in Latin America (LC/L.1945-P), Sales N° E.03.II.G.103 (US\$10.00) August 2003. [www](#)
- 32 Avance y vulnerabilidad de la integración económica de América Latina y el Caribe, Raúl Maldonado (LC/L.1947-P), N° de venta: S.03.II.G.105 (US\$10.00), agosto 2003. [www](#)
- 33 Mercados nuevos y tradicionales para las exportaciones de productos básicos latinoamericanos al final del siglo XX, Valentine Kouzmine (LC/L.1975-P), N° de venta: S.03.II.G.132 (US\$10.00), octubre 2003. [www](#)
- 34 E-business Innovation and Customs Renovation for Secure Supply Chain Management, Yasushi Ueki (LC/L.2035-P) Sales N° E.03.II.G.195 (US\$10.00), December 2003. [www](#)
- 35 El camino mexicano hacia el regionalismo abierto: los acuerdos de libre comercio de México con América del Norte y Europa. Alicia Puyana, (LC/L.2036-P), N° de venta: S.03.II.G.213 (US\$10.00), diciembre 2003. [www](#)
- 36 La estrategia chilena de acuerdos comerciales: un análisis político, Ignacio Porras, (LC/L.2039-P), N° de venta: S.03.II.G.199 (US\$10.00), diciembre 2003. [www](#)
- 37 La cooperación financiera en América Latina y el Caribe: las instituciones financieras subregionales en el fomento de las inversiones y del comercio exterior, Raúl Maldonado (LC/L.LC/L.2040.P), N° de venta: S.03.II.G.200 (US\$10.00), diciembre 2003. [www](#)
- 38 Fomento y diversificación de exportaciones de servicios, Francisco Prieto, (LC/L.2041-P), N° de venta: S.03.II.G.201 (US\$10.00), diciembre 2003. [www](#)
- 39 El acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias: contenido y alcance para América Latina y el Caribe, M. Angélica Larach, (LC/L.2045-P) N° de venta: S.03.II.G.206 (US\$10.00), diciembre 2003. [www](#)
- 40 La dimensión del desarrollo en la política de competencia, Verónica Silva, (LC/L.2047-P) N° de venta: S.03.II.G.210 (US\$10.00), diciembre 2003. [www](#)
- 41 La nueva ley de Seguridad Agrícola y de Inversión Rural de los Estados Unidos (Farm Bill). Un análisis de sus implicancias comerciales, Carlos Basco, Iván Buccellato, Valentina Delich, Diane Tussie, (LC/L.2049-P), N° de venta: S.03.II.G.211 (US\$10.00), diciembre 2003. [www](#)
- 42 Oportunidades y desafíos de los vínculos económicos de China y América Latina y el Caribe, Hernán Gutiérrez, (LC/L.2050-P), N° de venta: S.03.II.G.212 (US\$10.00), diciembre 2003. [www](#)
- 43 Maritime Transport Liberalization and the Challenges to further its Implementation in Chile, José Carlos S. Mattos & María José Acosta, (LC/L.2051-P), Sales N° S.03.II.G.214 (US\$10.00), diciembre 2003. [www](#)
- 44 Comercio intra-firma: concepto, alcance y magnitud, José Durán y Vivianne Ventura-Dias (LC/L.2052-P), N° de venta: S.03.II.G.215 (US\$10.00), diciembre 2003. [www](#)
- 45 Ampliación de la Unión Europea hacia los países de Europa Central y Oriental: una evaluación preliminar del impacto para América Latina y el Caribe, J.E. Durán y Raúl Maldonado, (LC/L.2053) N° de venta: S.03.II.G.216 (US\$10.00), diciembre 2003. [www](#)
- 46 Globalización y servicios: cambios estructurales en el comercio internacional, Vivianne Ventura-Dias, María José Acosta, Mikio Kuwayama, José Carlos Mattos, José Durán, (LC/L.2054-P), N° de venta: S.03.II.G.217 (US\$10.00), diciembre 2003. [www](#)
- 47 La verificación de las normas de origen en los principales acuerdos de comercio preferencial de Bolivia, Miguel Izam, (LC/L.2161-P), N° de venta: S.04.II.G.217 (US\$10.00), July 2004. [www](#)

- 48 Creando condiciones para el desarrollo productivo: políticas de competencia, Graciela Mognillansky y Verónica Silva (LC/L.2198-P), N° de venta: S.04.II.G.124 (US\$10.00), October 2004. [www](#)
- 49 Cooperación en política de competencia y acuerdos comerciales en América Latina y el Caribe (ALC), Verónica Silva (LC/L.2244-P), N° de venta: S.04.II.G.164 (US\$10.00), December 2004. [www](#)
- 50 Latin American South-South Integration and Cooperation: From a Regional Public Goods Perspective, Mikio Kuwayama, (LC/L.2245-P), Sales N° S.04.II.G.165 (US\$10.00), February 2005. [www](#)
- 51 Políticas de competencia y acuerdos de libre comercio en América Latina y el Caribe: aprendiendo de la experiencia internacional, Iván Valdés (LC/L.2365-P), N° de venta: S.05.II.G.104 (US\$10.00), August 2005. [www](#)
- 52 La deslocalización de funciones no esenciales de las empresas: Oportunidades para exportar servicios. El caso de Chile, Joaquín Piña (LC/L.2390-P), N° de venta: S.05.II.G.133 (US\$10.00), September 2005. [www](#)
- 53 Implicaciones del Término del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestuario (ATV) para el Norte de América Latina, Mikio Kuwayama y Martha Cordero, (LC/L.2399-P), N° de venta S.05.II.G.145 (US\$10.00), October 2005. [www](#)
- 54 Implementing Trade Policy in Latin America: The Cases of Chile and Mexico, Sebastián Sáez, (LC/L.2406-P), Sales N° E.05.II.G.153 (US\$10.00), September 2005. [www](#)
- 55 Trade Policy Making in Latin America: A Compared Análisis, Sebastián Sáez, (LC/L.2410-P), Sales N° E.05.II.G.156 (US\$10.00), November 2005. [www](#)
- 56 Export promotion policies in CARICOM: Main issues, effects and implications, Esteban Pérez Caldentey (LC/L.2424-P), Sales N° S.05.II.G.171 (US\$10.00), October 2005.
- 57 Ex-post evaluation of the Employment effects of a PTA: Methodological Issues, Illustrated with a Reference to Chile, Gabriel Gutiérrez, (LC/L.2439-P), Sales N° E.05.II.G.156 (US\$10.00), December 2005. [www](#)
- 58 Bilateralism and Regionalism: Re-establishing the Primacy of Multilateralism a Latin American and Caribbean Perspective, Mikio Kuwayama, José Durán Lima, Verónica Silva, (LC/L.2441-P), Sales N° E.05.II.G.187 (US\$10.00), December 2005. [www](#)
- 59 Acordo sobre aplicação de medidas sanitarias e fitosanitarias: balance entre proteção do comércio e a proteção da saúde dos consumidores, Juliana Salles Almeida, (LC/L.2447-P), N° de venta: E.05.II.G.194 (US\$10.00), Decembro 2005. [www](#)
- 60 El comercio de servicios en el marco del sistema de solución de controversias de la Organización Mundial del Comercio, Sebastián Sáez, (LC/L.2448-P), N° de venta: S.06.II.G.13 (US\$10.00), diciembre 2005. [www](#)
- 61 Trade in services negotiations: A review of the experience of the U.S. and the E.U. in Latin America, Sebastián Sáez, (LC/L.2453-P), Sales No. E.05.II.G.199 (US\$10.00), December 2005. [www](#)
- 62 América Latina y el Caribe: La integración regional en la hora de las definiciones, José Durán Lima y Raúl Maldonado, (LC/L.2454-P), N° de venta: S.05.II.G.200 (US\$ 10.00), December 2005. [www](#)
- 63 Las controversias en el marco de la OMC: de donde vienen, en donde están, a donde van, Sebastián Sáez, (LC/L.2502-P), N° de venta: S.06.II.G.33 (US\$ 10.00), enero 2006. [www](#)
- 64 Emisión y verificación de origen en los acuerdos de integración económica suscritos entre países de América Latina: Debilidades y fortalezas, Miguel Izam, (LC/L.2510-P), N° de venta: S.06.II.G.35 (US\$ 10.00), marzo 2006. [www](#)

Algunos títulos de años anteriores se encuentran disponibles

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org.

[www](#) Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre:.....

Actividad:.....

Dirección:.....

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: