

Ayuda para el Comercio : Experiencias concretas

Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

El desafío y la importancia de las reglas de origen en la agenda de política comercial

Fecha de presentación: Febrero de 2011

Región: Latinoamérica y el Caribe

País: Países miembros del Banco

Tipo: Estrategia/Políticas y Regulaciones Comerciales

Autor: Sector de Integración y Comercio (INT), Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Datos para las comunicaciones: Rafael Cornejo

rafaelcor@iadb.org

(202) 623-2473

El desafío y la importancia de las reglas de origen en la agenda de política comercial

Resumen

Las reglas de origen han cobrado gran protagonismo en la agenda de política comercial en vista del creciente número de acuerdos preferenciales de libre comercio negociados por los países y su importancia en el comercio internacional. Consecuentemente, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha participado desde los años 90s en iniciativas para apoyar y capacitar a los países de América Latina y el Caribe. Estos esfuerzos se han desarrollado a lo largo de varios años a través de apoyos constantes en diversas áreas que van desde la investigación y desarrollo del conocimiento, hasta la puesta en marcha de mecanismos para asegurar el aprovechamiento de oportunidades de acceso a los mercados y facilitación del comercio. Estas intervenciones han logrado resultados prometedores y han tenido un impacto significativo, incluyendo el fortalecimiento de la capacidad negociadora y el fortalecimiento institucional de los países de la región. A la misma vez esto también ha facilitado el comercio y promovido las oportunidades de acceso a los mercados.

1. Cuestiones Tratadas

Las reglas de origen son de particular importancia. Una considerable consecuencia de definir reglas de origen acuerdo por acuerdo es que el trato preferencial puede estar en riesgo cuando los procesos de producción son llevados a cabo en países que no son miembros del mismo acuerdo. En estos casos, partes de los componentes que no son provistos dentro del mismo tratado de libre comercio pueden ser descalificados, inclusive si tanto el país exportador como el país importador tienen un acuerdo comercial con el país en el cual el componente fue producido. Esta falta de mecanismos de acumulación impide la integración de las cadenas productivas.

La entrada en vigencia del régimen de origen del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés) constituyó un punto de inflexión en las exigencias y flexibilidades de las reglas de origen de los productos, en las obligaciones de los operadores, y en el rol de las autoridades de control. La variedad y minuciosidad de sus reglas y la asignación de la emisión de los certificados de origen a los productores y exportadores tuvieron un significativo impacto tanto en los negociadores como en las autoridades de aplicación y operadores privados.

Ante este nuevo paradigma de las reglas de origen y el auge de la negociación de acuerdos preferenciales de libre comercio, el BID incorporó como prioritario los temas relacionados con el origen de las mercancías en la agenda de trabajo. Con este propósito se desarrollaron varias actividades de manera simultánea y paralela. Por un lado, el Banco desarrolló un trabajo de investigación que resultó pionero en la materia y que permitió tomar consciencia sobre la importancia de las reglas de origen en la agenda de política comercial, particularmente en los desafíos y las necesidades existentes en los países de la región. Por el otro lado, el Banco inició un proceso de colaboración con los países mediante cooperación y asistencia técnica que facilitó: la comprensión de la importancia del tema; la capacitación a los negociadores y otros actores relevantes, incluyendo representantes del sector privado; la identificación de desafíos y necesidades existentes en la región; y el diseño de programas especiales destinados a resolver las dificultades existentes.

Además, y como parte de estos programas, el Banco brindó un apoyo técnico colectivo a todos los países en el marco de negociaciones regionales, incluyendo las del Área de Libre Comercio de las Américas

(ALCA). Este apoyo contribuyó al desarrollo y profundización del conocimiento en la región y al establecimiento de una red de contactos y especialistas en origen en las Américas. Estos fueron y continúan siendo de gran utilidad en la región en el marco de otras negociaciones comerciales bilaterales y sub-regionales, como fueron por ejemplo las negociaciones de muchos países de la región con Estados Unidos (EE.UU), con la Unión Europea (UE) y con varios países de Asia, entre otros.

2. Objetivos

Fortalecer la capacidad de los países de la región para diseñar y aplicar la política comercial a través del desarrollo y profundización del conocimiento en materia de reglas de origen. Para cumplir este objetivo, el Banco ha utilizado una variedad de instrumentos y enfoques a lo largo de varios años. Se pueden identificar cinco etapas distintas de este proceso que sirven como ejemplos de la cooperación y asistencia técnica brindada:

- Investigación y desarrollo del conocimiento
- Apoyo técnico a las negociaciones y capacitación para las negociaciones comerciales;
- Apoyo técnico para la implementación de los regímenes de origen, actividad que ha involucrado intensamente también al sector privado (productores, exportadores, importadores, agentes de aduana);
- Fortalecimiento institucional y capacitación para la adecuada administración de los regímenes de origen; y por último,
- Promoción del aprovechamiento de las oportunidades de acceso a los mercados a través de la facilitación de comercio, en particular mediante instrumentos que hagan eficiente la utilización de los regímenes de origen, incluyendo desarrollo de tecnologías de la información innovadora, y faciliten los procesos productivos.

3. Diseño e Implementación

El proceso en su conjunto implicó la realización de varios estudios y productos del conocimiento pioneros en la materia;¹ numerosos programas comprensivos e innovadores de capacitación (más de 100 talleres y seminarios que posibilitaron la transferencia de conocimiento por parte de expertos); el desarrollo de softwares y tecnologías de información; la puesta en marcha de instrumentos y mecanismos de diseminación y divulgación del conocimiento; y el diseño e implementación de programas de fortalecimiento institucional.

❖ *Primera etapa: Investigación y desarrollo del conocimiento*

Los trabajos analíticos se realizaron con el propósito de profundizar el conocimiento sobre origen, difundir y contribuir a destacar la importancia creciente del tema, y constituir un marco referencial analítico para afrontar problemas potenciales. Estos trabajos se realizaron en algunos casos en conjunto

¹ Cadot, Olivier et al., *The Origin of Goods: Rules of Origin in Regional Trade Agreements*, Oxford University Press, 2006.

Estevadeordal, Antoni, *Negotiating Preferential Market Access: The Case of NAFTA*, Journal of World Trade 34(1): 2000.

Estevadeordal, Antoni and Kati Suominen, *Gatekeepers of Global Commerce: Rules of Origin and International Economic Integration*, Inter-America Development Bank, 2008.

Garay, Luis Jorge y Rafael Cornejo, *Metodología para el análisis de regímenes de origen, Aplicación en el caso de las Américas*, INTAL-ITD-STA, Banco Interamericano de Desarrollo, 2001.

con instituciones académicas e incluyeron diversos aspectos teóricos y de carácter aplicado.² Esta línea de trabajo continúa en marcha hasta la fecha con el fin de profundizar el conocimiento y desarrollar nuevos análisis sobre la evolución de las reglas de origen y los desafíos que surgen del propio manejo y aplicación de las reglas de origen. En particular, en los últimos años estos trabajos han abordado el impacto e implicaciones de política por la coexistencia de multiplicidad de regímenes de origen y ha explorado posibles caminos que podrían abordarse para avanzar en la convergencia de los mismos con el objetivo de facilitar el comercio.³

❖ *Segunda etapa: Apoyo técnico a las negociaciones y capacitación para las negociaciones*

Como parte del proceso, el Banco apoyó técnicamente a los negociadores de los países de la región en el marco de las negociaciones bilaterales, sub-regionales, regionales y hemisféricas. En particular, se brindó un apoyo decidido y sostenido en esta área a los países en el marco de las negociaciones del ALCA (1995-2005) Esto permitió un seguimiento detallado de las exigencias de los regímenes y las restricciones de los países para su negociación y aplicación. Además, esto permitió desarrollar una novedosa metodología para la sistematización, codificación, y comparación de las reglas de origen.

El objetivo fue identificar las similitudes y diferencias de las reglas de origen a nivel desagregado (nivel de sub-partida) que permitieron hacer análisis comparativos sobre coincidencias y discrepancias entre las reglas de origen y sus implicancias comerciales. Para ello, el Banco se apoyó en trabajos analíticos previamente desarrollados, así como en programas informáticos innovadores que desarrolló el resultado, que permitieron a los países contar con un inventario exhaustivo de las reglas de origen y con herramientas novedosas para llevar a cabo análisis comparativos.

Paralelamente, a fines de los 90, se dieron los primeros pasos para involucrar de manera sistemática al sector privado en las negociaciones de origen. Esta actividad pionera se llevó a cabo en conjunto con algunos gobiernos de la región; a través de varios instrumentos incluyendo realización de encuestas que permitieron relevar las estructuras productivas en muchos países (incluyendo uso de insumos importados y fuentes de abastecimiento extra-zona), lo cual constituyó un producto de muchísimo valor en el marco de la política y negociaciones comerciales.

Con esta información aportada fue posible evolucionar hacia la sistematización de los distintos regímenes de origen y la construcción de las primeras bases de datos en la región, logrando con ello una mayor transparencia a las negociaciones comerciales.

En paralelo, el Banco diseño y llevó a cabo un proceso intenso de capacitación técnica para los negociadores que se materializó, entre otros, en la organización de más de 30 talleres y seminarios a nivel nacional, bilateral y regional. Estos contribuyeron en el desarrollo de un conocimiento profundo sobre esta temática en los países de América Latina, que al igual ha reflejado en un mejor desempeño y en capacidades de sus respectivas negociaciones comerciales.

² Cadot, Olivier et al. *Rules of origin as export subsidies*, Research Unit Working Papers 0405, Laboratoire d'Economie Appliquée, INRA, 2004.

Cornejo, Rafael, “*Recientes innovaciones en los regímenes de origen y su incidencia en el proceso de verificación: el caso del CAFTA*”. Documentos de Divulgación N° 33 BID/INTAL, 2004.

³ Cornejo, Rafael and Jeremy Harris, *Convergence in the Rules of Origin Spaghetti Bowl: A Methodological Proposal*, INTAL Working Paper N°34, 2007.

Estevadeordal, Antoni et al., *Bridging Regional Trade Agreements in the Americas*, Special Report on Integration and Trade, Inter-American Development Bank, 2009

- ***Tercera etapa: apoyo técnico para la implementación de los regímenes de origen (2002-2008)***

Con la entrada en vigor de muchos de los acuerdos de libre comercio suscritos, se hizo necesario avanzar hacia una nueva etapa en esta asistencia técnica que permitiera apoyar a los países a implementar los regímenes de origen negociados. Estos nuevos regímenes no sólo incluyeron nuevas prácticas, sino que también brindaron nuevas responsabilidades y competencias a las entidades responsables de la política comercial en los países: certificación (en algunos casos) y verificación del origen.

En este contexto se realizaron varias decenas de programas de capacitación, principalmente nacionales, en los cuales se difundió y /o capacitó desde los conceptos básicos de origen hasta los aspectos más complejos de las exigencias de los regímenes negociados. Estos programas han sido dirigidos tanto a funcionarios públicos como a representantes del sector privado (empresas, exportadores e importadores, miembros de cámaras de comercio exterior o binacionales, etc). De esta manera, estos talleres comenzaron a realizarse en las capitales de los países; posteriormente se han extendido a los centros industriales al interior de los países y a las zonas francas.

Como resultado se logró profundizar el conocimiento en materia de verificación de origen. Este era un tema poco conocido en la región, pero que ante el crecimiento del comercio preferencial, se convirtió en un aspecto muy importante de la política comercial; sobre todo para promover un adecuado aprovechamiento de las preferencias arancelarias. A la vez, se iniciaron desarrollos en Internet para el sector privado, los cuales buscan explicar de manera sencilla las exigencias de las reglas de origen y permiten al usuario de manera interactiva cargar su estructura productiva y determinar si la misma cumple o no con las exigencias de origen de su producto, promoviendo un aprovechamiento de las oportunidades de acceso a los mercados.⁴

- ❖ ***Cuarta etapa: fortalecimiento institucional y capacitación para la administración de los acuerdos de libre comercio (2006 – 2011)***

Los acuerdos comerciales han contribuido a aumentar la importancia, en algunos países, del comercio preferencial. Esto ha generado el desafío de tener que verificar las declaraciones y certificados de origen de manera más precisa y sistemática y de desarrollar conocimiento en materia de análisis de riesgo en origen, documentación, formularios y procedimientos de verificación, modos para controlar origen, y procedimientos para inspecciones en plantas, entre otros.

Además, la mayoría de los acuerdos preferenciales suscritos por los países de la región establecen comisiones administradoras que se reúnen periódicamente para analizar adecuaciones, mejoras, o cambios eventuales en los regímenes, lo cual implica una permanente demanda de expertos y técnicos en materia de reglas de origen en los países. Ambas circunstancias han contribuido a empujar reformas institucionales en las aduanas y/o ministerios de comercio con el fin de crear áreas especializadas destinadas a la Administración de Regímenes y Verificación de Origen; y cuyo diseño e implementación han sido apoyadas de diversas maneras por el Banco.

- ❖ ***Quinta etapa: Aprovechamiento de las oportunidades de acceso a los mercados y facilitación de comercio y origen (2008-2011)***

En el contexto de facilitación del comercio, el Banco ha apoyado a los países en la implementación de la certificación de origen digital y su almacenamiento en bases de datos con el propósito de:

- a) Facilitar y agilizar el comercio;

⁴ <http://www.iadb.org/int/intradebid/HerramientaEmpresarios.aspx> o <http://www.iadb.org/int/intradebid/HerramientaNegociadores.aspx>

- b) Disminuir los errores y eliminar las posibilidades de adulteración y fraude en los certificados;
- c) Fomentar la capacidad de análisis de riesgo y verificación de origen; y
- d) Contribuir al proceso de interoperabilidad de las ventanillas únicas de comercio exterior.

El apoyo del Banco ha consistido en el crecimiento del conocimiento sobre desarrollos informáticos, a través de proyectos piloto que facilitan: a) la emisión de certificados de origen con firma digital por parte de exportadores productores, importadores o entidades certificadoras, b) la validación de la integridad del certificado, validación de su firma y almacenamiento en base de datos por parte de las aduanas importadoras, y c) la visualización y validación del certificado y firma para los agentes de aduana.⁵

Así, se apoyó la puesta en marcha de un sistema de certificación de origen digital entre Colombia y Chile, el cual está operando desde setiembre de 2009. Actualmente, y en respuesta a una solicitud de los Ministros de Comercio y Relaciones Exteriores de los países que participan en la Iniciativa del Arco del Pacífico, se está expandiendo este sistema a otros acuerdos y países.⁶

Adicionalmente, el Banco ha apoyado los procesos de convergencia de las reglas de origen existentes en los acuerdos comerciales vigentes. El BID ha realizado estudios detallados sobre coincidencias y divergencias en los procesos de reducción arancelaria y en los 16 regímenes de origen vigentes entre los países que integran el Arco del Pacífico.⁷ Para ello se ha desarrollado un programa que permite identificar para cada sub-partida arancelaria la liberación lograda por los acuerdos y la identificación de la regla de origen más común en el ámbito de los acuerdos bajo análisis. Este software próximamente estará disponible en Internet. Simultáneamente, el Banco ha desarrollado un nuevo sitio en Internet donde recopila gran parte de los trabajos que ha largo de los años ha estado realizando en apoyo a los países en esta materia. Entre ellos se destaca una base de datos con más de 750.000 reglas de origen a nivel de sub-partida arancelaria que abarca 120 acuerdos comerciales bilaterales, regionales y sistemas generalizados de preferencias vigentes entre países latinoamericanos, de estos con países de extrazona y con algunos intra-asiáticos e intra-africanos.⁸

Paralelamente se está explorando la creación de un primer diplomado en Colombia que permita incorporar, en la docencia universitaria, la materia de origen, el cual será organizado conjuntamente con el Ministerio de Comercio, la Asociación de Exportadores e Importadores de Colombia y algunas universidades colombianas.

4. Problemas que se plantearon

- El amplio desconocimiento que existía en la región acerca de las reglas de origen, tanto a nivel del sector público, como en los operadores privados.
- La frecuente resistencia para asumir los inevitables cambios que determinaban los nuevos regímenes de origen respecto al uso y forma automática de aplicación de los primeros acuerdos comerciales (de alguna manera se consideraba que esta materia estaba en segundo orden de importancia).

⁵ Para más información ver comunicado de prensa en Aduana chilena: http://www.aduana.cl/prontus_aduana/site/artic/20110124/pags/20110124160907.html

⁶ Chile-Ecuador; Guatemala-El Salvador y Costa Rica, Colombia-El Salvador y Guatemala; Chile- Costa Rica

⁷ Los integrantes de esta iniciativa son México, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Colombia, Ecuador, Perú, y Chile.

⁸ <http://www.iadb.org/int/intradebid/MenuSeleccion.aspx>

- La dificultad de introducir en los niveles decisorios de la política comercial, la importancia del tema por su complejidad, rigor y especificidad, lo cual a su vez exigía de conocimientos técnicos especializados no disponibles en la región.

5. Factores que determinaron éxito o fracaso

- La decisión del Banco de apoyar desde un principio de manera continuada e integral todas las actividades atadas por las reglas de origen (negociación, difusión, aplicación, y administración).
- La participación permanente y el involucramiento directo de expertos a lo largo de las distintas etapas, lo cual facilitó la comprensión y la magnitud del problema, así como el diseño e implementación de soluciones adecuadas.
- La actuación simultánea en el área del desarrollo del conocimiento y de la aplicación práctica del mismo, a nivel tanto del sector público, como privado y académico.

6. Resultados alcanzados

El trabajo perseverante en apoyo a los negociadores y operadores económicos en materia de reglas de origen ha facilitado la:

- **Formación de capacidades negociadores:** Crear un grupo de negociadores en Latinoamérica profundamente capacitados en aspectos técnicos, pero con un conocimiento lo suficientemente versátil como para estar en condiciones de afrontar las negociaciones comerciales.
- **Confianza mutua entre negociadores:** Se logró la integración y la confianza mutua entre funcionarios que no siempre se conocían o que habían participado en diferentes lados de las mesas de negociación, que en algunos casos sólo fue en un ámbito de conocimiento formal y de escasa confianza.
- **Mejor conocimiento de las estructuras productivas existentes en los países de la región:** Esto ha ocurrido tanto a nivel nacional como regional, lo cual ha facilitado el diseño e implementación de la política comercial en la región.
- **Coordinación entre distintos actores a nivel nacional:** El análisis de las exigencias de los acuerdos en los talleres conjuntamente con funcionarios de ministerios de comercio, aduanas, y otros organismos favoreció la coordinación de su movimiento, disminuyendo los celos interinstitucionales y sobre todo contribuyendo a definir una estrategia común en la asignación de responsabilidades y la implementación de los regímenes de origen. Este entramado de relaciones se extendió también al sector privado, ya que los talleres facilitaron la conformación de una alianza público-privada para la ejecución coordinada de algunas actividades derivadas de los acuerdos.
- **Diseminación de conocimiento y satisfacción con las capacitaciones:** Se elevó el conocimiento de los operadores económicos privados en un área temática que no formaba parte de sus prioridades, pero la cual es imprescindible conocer para un adecuado el aprovechamiento de los acuerdos. Aleatoriamente participantes de algunas reuniones fueron encuestados por el Banco, destacando un alto porcentaje de ellos en la utilidad y aplicación de los conocimientos adquiridos.

- **Fortalecimiento y reforma institucional:** Como consecuencia del trabajo realizado se han fortalecido los ministerios de comercio y las aduanas a nivel institucional y se ha creado en varios de ellos unidades especializadas de verificación y administración de origen.
- **Acumulación de trabajo empírico en temas de origen:** El desarrollo de metodologías fortalecieron los trabajos analíticos y permitieron el desarrollo de bases de datos pioneras a nivel global -por su nivel de detalle y cobertura-, así como el desarrollo de otros instrumentos informáticos que facilitan a los productores, exportadores, importadores y agentes de aduana para conocer y operar las exigencias de origen.
- **Facilitación del comercio a través de una administración eficiente de los regímenes de origen:** Se han puesto en marcha proyectos pilotos que operacionalizan, de manera más eficiente, las exigencias de origen y mejoran su cumplimiento. Un ejemplo son los más de 11.000 certificados de origen digitales ya emitidos solo por Colombia en el marco del acuerdo bilateral de libre comercio suscrito con Chile.

7. Lecciones aprendidas

- El proceso de capacitación en nuevas disciplinas comerciales altamente técnicas y especializadas como son las reglas de origen es un proceso que demanda tiempo y que debe abordarse con un carácter de exactitud (tailor-made) en función de su temática y tipo de participantes, identificando el momento oportuno de su realización porque no siempre es conveniente anticiparse a las necesidades.
- Ha sido también muy beneficioso el actuar paralela y simultáneamente en el desarrollo del conocimiento, ya que ha permitido destacar trabajos analíticos del Banco y transferir este conocimiento a los países de la región. Este proceso a su vez ha permitido que el BID pueda obtener observaciones sobre su propio trabajo analítico y de que lo haya mejorado y refinado de acuerdo a las realidades y necesidades de los países.
- Tener presente que lleva tiempo sensibilizar a las autoridades sobre la necesidad de ajustar las estructuras administrativas y asignar recursos a nuevas áreas de administración y control obligados por las exigencias de los acuerdos. Existe una inercia a considerar que es posible distribuir las nuevas tareas sobre la estructura ya existentes, ignorando o valuando equivocadamente los inevitables desafíos que presentan.
- Es conveniente crear ámbitos de encuentro de los países para analizar y promover la utilización de las nuevas iniciativas, pues muchas veces no se concretan si quedan librados a la coordinación espontánea, pues surgen entre ellos cancelación o demoras en las iniciativas por falta de recursos de carácter logístico, prioridades erradas o desconocimiento de los temas.
- Es conveniente trabajar al mismo nivel y de la manera más cercana y continua posible con los negociadores. Este acompañamiento permitió crear ámbitos de confianza entre negociadores y entidades de asistencia, lo cual facilita y fortalece los resultados de las cooperaciones técnicas y ayudas para el comercio.
- Es conveniente avanzar al ritmo en que los negociadores y operadores de los países perciben las necesidades, lo cual implica que hay periodos iniciales de difusión previos e imprescindibles que no siempre producen una cosecha temprana de resultados.

- La formación de recursos humanos en origen es una tarea que exige un aprendizaje constante por la cantidad y constante renovación de los operadores involucrados. El éxito en el aprovechamiento de los acuerdos comerciales exige una adecuada capacitación y actualización del sector privado. Esto implica que en las etapas de implementación de los acuerdos comerciales y en su posterior administración deberían asignarse los recursos necesarios y establecer programas permanentes de capacitación.

8. Conclusiones (aplicabilidad a otros programas)

El BID está comprometido a seguir esta labor de desarrollo del conocimiento y creación de capacidades en temas de origen. Se tiene previsto avanzar en las siguientes actividades:

- a) Desarrollar un programa de *e-learning* en capacitación de origen que permita una difusión más amplia de las exigencias, con capítulos especiales de los regímenes de origen por país y que dispondrá de un sistema de cálculo y control de los participantes a fin de evaluar los conocimientos adquiridos.
- b) Seguir apoyando bilateral y regionalmente la implementación de la certificación electrónica digital.
- c) Iniciar el desarrollo de programas informáticos que facilitan la identificación de potenciales relaciones productivas binacionales para ampliar el aprovechamiento de los acuerdos comerciales de la región y profundizar su integración.