



UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Instituto de Integración Latinoamericana

Especialización en Políticas de Integración.

Trabajo Final Integrador

*“LA MULTIPLICIDAD DE ACUERDOS COMERCIALES COMO OBSTÁCULO AL
PROCESO DE INTEGRACIÓN EN EL MERCOSUR. ESTUDIO DE LAS NORMAS
SUSTANCIALES Y FORMALES DEL RÉGIMEN DE ORIGEN Y SUS EFECTOS”*

Directora: Noemí B. Mellado
Alumno: Lautaro M. Ramírez

Diciembre 2010



INDICE	Pág.
Siglas empleadas en el trabajo	
Introducción.	4
TITULO I. Generalidades de las normas de origen.	
CAPÍTULO I. Consideraciones previas sobre el Régimen de Origen.	
1. El fenómeno de la Integración regional.	7
2. Particularidades del Régimen de Origen.	9
3. Importancia de los Regímenes de Origen.	11
CAPÍTULO II. Las normas de origen en el ámbito multilateral.	
1. EL Régimen de Origen de la Organización Mundial de Comercio.	13
CAPÍTULO III. Las normas de origen regionales.	
1. En América Latina.	16
2. Estudio de las normas de origen de la ALADI.	19
TITULO II. Estudio de las normas de origen en el MERCOSUR.	
CAPÍTULO I. Régimen de Origen del MERCOSUR.	
1. Análisis de las normas que determinan el Régimen de Origen en el MERCOSUR	24
2. La Directiva 01/04 CMC sobre "Régimen de Origen del MERCOSUR".	24
3. El Régimen de Origen aplicable a los intercambios comerciales intra-MERCOSUR.	26
CAPÍTULO II. Análisis de las previsiones de fondo contenidas en los Acuerdos de Complementación Económica que rigen las relaciones intra-MERCOSUR.	
1. Régimen legal y contenido de las normas sustanciales.	27
1.1. Sistema de "Obtención o producción plena".	29
1.2. Sistema de la "Transformación sustancial": cambio de partida o salto arancelario.	33
1.3. Sistema de la "Transformación sustancial": regla del porcentaje <i>ad valorem</i> .	35
1.4. Sistema de la "Transformación sustancial": lista de transformaciones o elaboraciones.	37
1.4.1. Origen de los bienes de capital.	38
1.5. Sistema de la "Transformación sustancial": principio de "requisitos técnicos" que no dan origen.	41
2. Requisitos específicos de origen.	43
3. Previsiones dispares en los Regímenes de Origen de los Acuerdos de Complementación Económica.	45
4. Utilización de un producto originario del Estado Parte del Acuerdo.	47
5. Nuevos requisitos o su posterior modificación.	48
6. Otros requisitos de origen necesarios para que las mercancías gocen de las preferencias arancelarias.	50
CAPÍTULO III. Análisis de las previsiones de forma contenidas en los Acuerdos de Complementación Económica que rigen las relaciones intra-MERCOSUR.	
1. Declaración, Certificación y Comprobación del origen.	53
2. Entidades Certificadoras.	60
3. Verificación y control.	62
3.1. Procedimiento aplicable para verificar el Certificado de Origen.	67
4. Infracciones y sanciones.	71



TITULO III.

Causas y consecuencias de la yuxtaposición de los regímenes de origen y posibles soluciones.

CAPÍTULO I. Efectos de la superposición de Regímenes de Origen.	76
CAPÍTULO II. Métodos de armonización: ¿es posible la acumulación?.	79
CAPÍTULO III. Reflexiones finales.	81
Bibliografía	84
Índice de Cuadros	
Cuadro 1 - Acuerdos Bilaterales vigentes entre los Estados Partes del MERCOSUR.	27
Cuadro 2 – Régimen de Origen aplicable a los intercambios intra-MERCOSUR.	27
Cuadro 3 – Sobre calificación de origen. Previsiones en cuanto al Sistema de “Obtención o producción plena”.	29
Cuadro 4.1.– Sobre calificación de origen. Previsiones en cuanto al sistema de la “Transformación sustancial”: Cambio de partida o salto arancelario y régimen subsidiario (si lo incorpora).	33
Cuadro 4.2. - Sobre calificación de origen. Previsiones en cuanto al sistema de la “Transformación sustancial”: regla del porcentaje <i>ad valorem</i> .	35
Cuadro 4.3.– Sobre calificación de origen. Previsiones en cuanto al sistema de la “Transformación sustancial”: lista de transformaciones o elaboraciones.	37
Cuadro 4.4. – Previsiones en relación a los bienes de capital.	38
Cuadro 4.5.- Sobre calificación de origen. Previsiones en cuanto al sistema de la “Transformación sustancial”: principio de requisitos técnicos que no dan origen.	41
Cuadro 5 – Previsiones sobre Requisitos Específicos de Origen.	43
Cuadro 6 – Previsiones diversas de cada uno de los ACE sobre Régimen de Origen.	45
Cuadro 7 – Incorporación de un producto originario del otro Estado Parte del Acuerdo.	47
Cuadro 8 – Incorporación y/o modificación ulteriores al Régimen de Origen previsto en los Acuerdos.	48
Cuadro 9 – Requisitos para que las mercancías originarias gocen de las preferencias arancelarias previstas en el Acuerdo.	50
Cuadro 10 – Declaración, Certificación y Comprobación del origen.	53
Cuadro 11 – Entidades Certificantes.	60
Cuadro 12 – Verificación y Control.	62
Cuadro 13 – Infracciones y sanciones.	71
Índice de Gráficos	
Gráfico 1 – Superposición de normas sobre Régimen de Origen aplicables a los intercambios comerciales intra-MERCOSUR.	29
Gráfico 2 - Requisitos que deberán cumplir los Certificados de Origen y otras formalidades para que las mercancías gocen de las preferencias arancelarias negociadas en los Acuerdos.	59
Gráfico 3 – Procedimientos previstos en el ACE 13 en atención a la verificación y control de los Certificados de Origen.	68
Gráfico 4 - Procedimientos previstos en el ACE 18 en atención a la verificación y control de los Certificados de Origen.	70



Siglas empleadas en el Trabajo Final Integrador.

AAP = Acuerdo de Alcance Parcial.

ACE = Acuerdo de Complementación Económica.

AEC = Arancel Externo Común.

ALADI = Asociación Latinoamericana de Integración.

ALALC = Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.

CAUCE = Convenio Argentino – Uruguayo de Cooperación Económica.

CCA = Consejo de Cooperación Aduanera.

CCM = Comisión de Comercio del MERCOSUR.

CIF = Cost, Insurance and Freight.

CMC = Consejo Mercado Común.

EE.UU. = Estados Unidos de Norte América.

FOB = Free on Bord.

GATT= Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (en inglés).

GMC = Grupo Mercado Común.

ICR = Índice de Contenido Regional.

MERCOSUR = Mercado Común del Sur

NCM = Nomenclador Común MERCOSUR.

NMF = Nación Mas Favorecida.

OMC = Organización Mundial de Comercio.

OSD = Órgano de Solución de Diferencias.

REO = Requisitos Especiales de Origen.

RO = Régimen de Origen.

ROM = Régimen de Origen del MERCOSUR.

SPG = Sistema de Preferencias Generalizadas.

TA = Tratado de Asunción.

TLCAN = Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

UE = Unión Europea.



Introducción.

El presente trabajo tiene por objeto el estudio de los Regímenes de Origen -RO- aplicables a las mercancías que se producen en los territorios de los Estados que conforman el Mercado Común del Sur -MERCOSUR-, tanto en su faz sustancial como formal o procedimental. Empero, la cuestión debe ser analizada dentro de la problemática general que tiene lugar en la superposición de acuerdos regionales de integración, tanto bilaterales como plurilaterales que conviven dentro de aquél esquema y en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración -ALADI-. Asimismo los países que componen la asociación también son miembros de la Organización Mundial de Comercio -OMC-. De allí la gran diversidad de normas originarias y derivadas que rigen los intercambios comerciales, que tienen nacimiento dentro del proceso de integración del MERCOSUR, de la ALADI y entre los miembros de la OMC. Esta triada de diferentes normativas, sin embargo, debe ser analizada a la luz de la vigencia simultánea que tienen todas ellas en el plano internacional.

Por tanto existe un solapamiento de diversas y dispares previsiones que regulan los RO dentro del MERCOSUR, cuyos Estados Partes también son miembros de la ALADI y de la OMC. Debe recordarse que los acuerdos vigentes entre los mismos Estados que conforman aquel bloque, son los Acuerdos de Complementación Económica -ACE- N° 2, celebrado entre Brasil y Uruguay; el ACE 13 celebrado entre Argentina y Paraguay; el ACE 14 celebrado entre la Argentina y Brasil; el ACE 18 celebrado entre la Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay -sumado al Tratado de Asunción -TA- y a diversas Decisiones del Consejo Mercado Común -CMC- del MERCOSUR- ; y el ACE 57 entre Argentina y Uruguay. Dentro de este escenario, es menester analizar si los contenidos normativos de aquellos son compatibles entre sí, en atención al posible arribo a un único régimen que regule las normas de origen, o si por el contrario la incompatibilidad existente hace complejo -desde el punto de vista positivo- los intercambios intra-bloque.

El análisis sería incompleto de no tenerse en consideración las previsiones que en la materia existen en el ámbito internacional y que tienen nacimiento en la OMC. De ello resulta que es menester encontrar un punto de convergencia o contacto en pos de compatibilizar los objetivos del organismo multilateral con los de los bloques regionales, amparados bajo el Artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio del año 1947 -GATT en inglés-, junto a la Asociación intermedia conformada por la ALADI.

Aquel laberinto normativo, asimismo debe ser observado desde el fenómeno conocido como *spaghetti bowl*, en el cual una pluralidad de normas y reglas regulan, en este caso, los RO aplicables a los insumos que se utilizan para elaborar las mercancías que se producen en los territorios de los Estados Partes del MERCOSUR. Lo cual, no dejaría en principio de generar problemas y desavenencias, en especial a los operados comerciales, a los países importadores y exportadores, en atención a la solapación y yuxtaposición de aquellas normas. A mayor abundamiento, cabe destacarse que las normas de origen, tienen por finalidad determinar la nacionalidad del producto a efectos de poder discernir si el mismo queda o no comprendido dentro de las preferencias arancelarias negociadas. De allí, que la determinación del origen es esencial para que las mismas queden comprendidas o no en los Acuerdos Comerciales.

La coexistencia de diversos Acuerdos y de normas que regulan el origen de las mercancías, han proliferado no sólo dentro de los cuerpos principales de los Acuerdos sino que también se han engrosado a través de Protocolos anexas a los mismos como también por normas dadas por los organismos e instituciones que aquellos crean, generando en primer lugar gran dificultad para



hallarlas y en segundo lugar para determinar si las mercancías se adecuan o no a aquellos requisitos de origen. Asimismo, complejiza la cuestión las triangulaciones que existen para acceder a terceros mercados cuando las normas de origen de los bloques de integración son demasiadas rígidas o exigentes, burlándose con ello las previsiones que justamente tratan de evitar estas situaciones.

Lo anteriormente expuesto constituye nuestra problemática de estudio. En el tratamiento de la misma convergen los aportes al conocimiento del Derecho de la Integración, Teoría de la Integración, Derecho Económico Internacional que comprende a las negociaciones en la OMC, dictados todos en el ámbito de la Especialización en Políticas de Integración en el Instituto de Integración Latinoamericana de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, en el marco de la Universidad Nacional de La Plata.



TÍTULO I

Generalidades de las normas de origen



CAPITULO I. Consideraciones previas sobre el Régimen de Origen.

1. El fenómeno de la Integración Regional.

Entrada la década de los noventa, se observó un nuevo fenómeno en materia de integración económica regional, a propósito de las nuevas corrientes económicas-comerciales imperantes y propulsadas por los Estados Unidos -EE.UU.-. Así, luego de la caída del Muro de Berlín en el año 1989 y la unificación Alemana, el replanteamiento del rol del Estado a lo largo y a lo ancho del globo, las políticas comerciales fundadas en un liberalismo renovado, la creciente necesidad de abortar el proteccionismo que imperaba hasta bien entrado los años ochenta, y las políticas pregonadas por Washington, generaron una nueva dinámica en los procesos de integración. Este fenómeno, sin embargo, no se dio sólo en América Latina, sino que también tuvo lugar en los países, regiones y continentes más desarrollados.

La superlativización de los Acuerdos Comerciales Regionales, impulsados por la renovada Asociación Latinoamericana de Libre Comercio –ALALC- devenida en ALADI y tolerada por la flamante OMC en el ámbito internacional, dieron las bases necesarias para que en América Latina se propiciara la celebración de Acuerdos comerciales, en pos de arribar a un mayor y mejor libre comercio, concordante con los objetivos de ambos organismos internacionales. De esta manera, los Acuerdos vigentes se reformularon, los ideales que imbuían a los viejos procesos se flexibilizaron con el objeto de adecuarlos a la nueva realidad imperante y los procesos se consolidaron respondiendo a las nuevas premisas comerciales.

Dentro de este esquema, América Latina, habiendo no solo superado la crisis de su deuda interna, sino que también restableciendo el sistema democrático, obedeció a las corrientes de pensamiento imperantes en materia económico-comercial, cumpliendo de ese modo con las condiciones necesarias para participar como miembro pleno de las relaciones económicas internacionales. Lejos quedaban ya las políticas pregonadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL- del modelo de sustitución de importaciones en pos del desarrollo regional. El Tratado de Montevideo de 1960 se reformuló flexibilizando las relaciones comerciales entre los Países Latinoamericanos y un nuevo orden comercial internacional vino de la mano, tras la culminación de la Ronda de Uruguay.

En relación a lo anterior ya se ha sostenido que: *"La experiencia integracionista se inicio en la región en la década de 1960. Al promediar el decenio de 1980, se impusieron nuevas tendencias económicas que determinaron cambios en las políticas nacionales. A consecuencia de ello en los años noventa se originó un punto de inflexión para los esquemas de integración. Así algunos se reestructuraron y se configuraron otros, en uno y otro caso de conformidad con los paradigmas imperantes: políticas liberales y metas de inserción en mercados internacionales. La adopción y adaptación a las nuevas reglas de juego implicó ejercitarse para afirmar los propios intereses en el contexto que se impuso"* (Amzel-Ginzburg, 2005:24).

Sobre el particular Mellado sostuvo que la multidimensionalidad de los procesos de globalización y el de regionalización se asocia con una dinámica de niveles múltiples que, como lo expresa Tomassini, articula la interacción de diversos actores en ámbitos diferentes que se organizan, tanto a nivel global, como regional y nacional, sin que se pueda evaluar la dinámica doméstica dejando de considerar los factores domésticos, regionales y globales (2007:27).

La misma autora señala también que la integración latinoamericana está sometida a tensiones derivadas de los esfuerzos orientados a construir sus propios desarrollos nacionales; afrontar las

problemáticas que derivan de las dinámicas internas de los procesos integrativos y transformar la inserción internacional de la región. En este último aspecto encara la búsqueda de nuevos espacios, llevándola a extender geográficamente sus dimensiones continental e interregional (Mellado, 2010:360). Estas transformaciones se dieron en el marco del *"regionalismo abierto"* de la CEPAL, denominada de ese modo en atención a la laxitud de las vinculaciones entre los Estados en pos de incrementar el comercio entre sí.

En este contexto, tuvo origen el MERCOSUR, que lejos de los ideales primigenios esgrimidos por Alfonsín/Serney de neto corte desarrollista de los años ochenta, se constituyó con el fin de crear un mercado común en el Cono Sur, entre la Argentina y Brasil, al cual adhirieron posteriormente Uruguay y Paraguay. La primera aproximación entre los primeros dos gobiernos, quedó plasmada en el ACE 14, en tanto que el Acuerdo que vincula contractualmente a los cuatro Estados fue el celebrado en el Paraguay en el año 1991, que recibirá el nombre de Tratado de Asunción y será inscripto en la ALADI como ACE 18. Asimismo, y dado el nuevo escenario, la Argentina y el Uruguay decidieron derogar el viejo Acuerdo denominado Convenio Argentino/Uruguayo de Cooperación Económica -CAUCE-, inscripto en la ALALC como ACE 1, para convertirlo en el ACE 57, que regirá los intercambios comerciales entre ambos en materia automotriz.

De igual modo, la Argentina ya había constituido una zona de preferencias arancelarias con el Paraguay, tras la celebración del ACE 13 y Brasil, había hecho lo propio con el Uruguay, al entrar en vigencia el ACE 2.

De manera tal que las relaciones bilaterales tomarán cauce a través de éstos ACE, en tanto que las plurilaterales se regirán tanto por el TA como por el ACE 18. Esta superposición de acuerdos de diversa naturaleza dados en el ámbito regional, interregional, extra regional e internacional será analizado por la doctrina desde dos puntos de vista: por un lado, se recicló la corriente denominada *Centro-Periferia*, deviniendo en la nueva doctrina denominada *hubs-and-spokes*. La cual ve en los fenómenos de integración una reproducción de los relaciones de aquel tipo. Desde esta perspectiva, el país estrella aprovechará los beneficios y preferencias de los países -rayos-, siendo este más conveniente que los que se otorgan de manera bilateral, no abriéndose aquellas preferencias a los demás -o terceros- países no miembros del acuerdo del que se trate.

Este fenómeno, también ha sido receptado por una segunda corriente que se ha detenido en el análisis de los efectos positivos y negativos que se generan en relación al libre comercio. La línea de pensamiento que destaca los aspectos positivos ha sido denominada *building block*, en tanto que aquella que ve al fenómeno como un retroceso, en atención a los límites que ofrecen los procesos de integración al librecambio, se ha denominado *stumbling block*.

Asimismo, ambas corrientes se han manifestado sobre los efectos que la superposición de acuerdos acarrea en relación a las normas de origen. Así, las que ven resultados negativos, sostienen que la proliferación de Convenios y Tratados comerciales de carácter bilateral, subregional o regional crea, paulatinamente, un enjambre de relaciones entrecruzadas, cuya mayor dificultad se patentiza en el desarrollo de trámites aduaneros; en los funcionarios de la aduana de países en vías de desarrollo que se ven en serios problemas cuando deben determinar el aforo de camisas provenientes de diversos países con los cuales existen convenios comerciales vigentes. Esa decisión técnica no es tan sencilla pues las reglas de origen se basan en elementos tales como el valor agregado, el origen de las materias primas y otros insumos y el grado de transformación. Cuando este procedimiento debe aplicarse a centenares de productos,



es fácil imaginar las grandes dificultades de la administración aduanera del país en cuanto a eficiencia (Lizano, 2001:118).

Concordante con lo anterior, puede sostenerse que las pertenencias simultáneas van creando un conglomerado de relaciones entrecruzadas, de difícil administración en cuanto a las RO que resultan aplicables en zonas de libre comercio superpuestas, conforme a los distintos regímenes, ya que *"no existen nexos de vinculación entre todos los acuerdos [...] y en consecuencia, la administración del régimen de éstos daría lugar a ciertas inconsistencias en su aplicación"* (Tineo, 1996:11).

En cambio, aquellos que contemplan los efectos positivos de la superposición de acuerdos en relación a las normas de origen han afirmado que los criterios para determinar la nacionalidad última de las mercancías, por lo general son similares, si se tienen en cuenta que operan solo tres tipos de familias de normas sobre esta materia: las latinoamericanas, las norteamericanas y las europeas.

2. Particularidades del Régimen de Origen.

El abordaje del RO en los Acuerdos Comerciales se encuentra estrechamente vinculado con la cuestión de otorgarle nacionalidad a las mercancías producidas en los territorios de los Estados asociados, y por lo tanto de aquellas que gozan de preferencias arancelarias. A esos fines, el RO se previó a efectos de no burlar los acuerdos comerciales y que tanto los terceros Estados como los Estados asociados aprovechen materias y/o insumos no producidos en sus territorios y los introduzcan en sus mercancías, para luego insertarlos en otras zonas aduaneras como propias.

La cuestión de darle origen a las mercancías no es novedosa, sino que por el contrario es un tema debatido desde hace ya larga data. Sí, en cambio, cobra nueva virtualidad, el análisis del fenómeno de la gran cantidad de RO que se encuentran vigentes en la actualidad, y que en muchos casos no hacen más que dificultar el movimiento de mercancías tanto desde el punto de vista del país exportador como del importador, quienes deben observar una diversidad de normas a efectos de poder determinar el origen dependiendo del país o bloque del cual o con el cual se comercia. Desde ésta perspectiva, dos grandes problemas giran en torno a los RO. El primero -de neto corte administrativo-, estriba en que la pertenencia simultánea a diversos acuerdos comerciales celebrados por un país, implica que deban observarse mayores exigencias en los productos exportables, dependiendo del país importador. A ello debe adicionarse la dificultad administrativa consistente en la aplicación de numerosos y superpuestos RO.

En segundo lugar, debe tenerse en consideración la problemática del productor, quien deberá no solo conocer los diferentes RO sino que también deberá cumplir con las calificaciones de origen a fin de poder acceder al mercado del país asociado. Así, a mayor cantidad de acuerdos bilaterales deberá observar cada uno de los RO que rigen los intercambios comerciales para poder insertar sus productos en mercados externos. Empero, de existir un único RO no existiría problema, y solo un único modo de producción sería el necesario para poder exportar a cualquiera de los países miembros del Acuerdo. Sin embargo, en la realidad ello no es así, ya que podrá haber tantos acuerdos como pares de Estados existan en el globo, y con ello tantos RO como acuerdos. En ese sentido, cuanto más atomizados estén los RO, más se atentará contra el objetivo de la facilitación del comercio, generándose además, aun sin proponérselo, ineficiencia, dificultades y contradicciones en sus diversos ámbitos de comprobación, verificación, aplicación y control.

Estas problemáticas, por otra parte se profundizan aun más, al existir diferentes sistemas para determinar el origen de las mercancías. Así teniendo en consideración la finalidad de las mismas, pueden clasificarse en *preferencial* o *no preferencial*.

Dentro de las primeras se encuentran comprendidos aquellos RO predeterminados en los Acuerdos Comerciales y en los Sistemas Generalizados de Preferencias –SPG-. Desde ésta perspectiva, los productos que cumplan con los requisitos de origen serán considerados nacionales del país exportador por parte del importador y gozarán de las preferencias o reducciones arancelarias acordadas. En tanto los *no preferenciales*, son utilizados para aplicar medidas de políticas comerciales dentro de las economías domésticas, a efectos de diferenciar los productos nacionales de los extranjeros, tales como los derechos *antidumping* y compensatorios, las medidas de salvaguardia, las prescripciones en materia de marca de origen, las restricciones cuantitativas discriminatorias o contingentes arancelarios, entre otras.

Desde ésta perspectiva, el RO aplicable a los productos que circulan dentro del MERCOSUR se encuentra dentro de la primera categoría, es decir *preferenciales* ya que tiene por finalidad el determinar si las mismas deben o no abonar arancel al ingresar al territorio del país importador.

Asimismo existen otros criterios para dar origen a las mercancías. Así, uno de ellos que tuvo lugar en la “*Convención de Kyoto*”¹, es el denominado “*de obtención o producción plena*”. Este principio para dar origen a las mercancías tiene en cuenta si los productos básicos y afines –primarios- se criaron, cosecharon o extrajeron en su totalidad del suelo del territorio del país asociado, o si se elaboraron allí a partir de algunos de aquellos insumos. En este caso la regla de origen se cumple si se verifica que no se han empleado materiales o componentes provenientes de un tercer país; ergo la mercancía para adecuarse a ésta previsión deberá ser enteramente producida en el país exportador y con insumos nacionales.

Un segundo criterio que también se encuentra contemplado en la Convención anteriormente mencionada, es el denominado de “*transformación sustancial*”, el cual requiere una modificación de aquellas materias adquiridas a terceros países por parte del Estado, en el cual se elaborará el producto final para ser exportado. Empero, esta transformación sustancial, puede adaptar cinco modalidades:

i) Cambio de partida o salto arancelario: Esta modalidad establece que una mercancía puede ser considerada originaria cuando el producto final se ubique en una posición arancelaria diferente a la de los bienes intermedios importados para su fabricación. Dicho en otros términos, el cambio de partida deberá estar dado en función de la “*transformación sustancial*” de los insumos intermedios importados de un tercer país, otorgándole a esa mercancía una nueva entidad. Esta modalidad, por otra parte, suele ir acompañada de un listado de excepciones, que pese a darse el salto de partida tras la transformación de la materia, la misma no queda comprendida dentro del régimen de desgravación. De igual modo, el solo hecho de montar o ensamblar piezas no cabe dentro de esta metodología, tal los casos de los contratos de maquila.

ii) Lista de transformaciones o elaboraciones: Se tiene en cuenta el modo de manufactura de un producto importado y el procedimiento de transformación que deberá ser realizado sobre el mismo, el cual deberá darle una nueva entidad que le otorgará origen. Generalmente se utilizan listas de procedimientos que deben ser utilizados por las industrias para que los productos

¹ Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de Regímenes Aduaneros, elaborado por el Consejo de Cooperación Aduanera de la Organización Mundial de Aduanas, enmendado en junio de 1999 aun no vigente, ante la falta de las cuarenta adhesiones que a esos fines se requieren.

finales queden comprendidos dentro del régimen y por ende abonen aranceles preferenciales o estén excluidos. El cambio de clasificación arancelaria puede consistir en que el país exportador socio del Acuerdo realice un cambio de la posición arancelaria del producto a nivel de Capítulo (dos o seis dígitos según el sistema armonizado), partida (cuatro dígitos), subpartida (seis dígitos) o fracción (ocho dígitos).

iii) Reglas de porcentaje Ad-valorem o Valor Agregado: Esta modalidad es la más utilizada y la más simple de todos los sistemas, y se basa en determinar el valor agregado a la mercancía en función de las materias utilizadas de terceros Estados. Conforme a ello, el producto será considerado originario de un Estado si el proceso de transformación de los materiales no originarios significó un incremento de un tanto por ciento respecto del valor original de la mercancía de que se trate. De esta manera se establece cual deberá ser el valor agregado nacional mínimo necesario de un producto, como porcentaje de su costo total o de su precio final de mercado, para que el bien sea tenido por originario de ese país, ya sea dentro de su territorio o a nivel regional.

iv) Contenido de insumos no ad-valorem: Esta modalidad ha sido utilizada en muchos de los Acuerdos Comerciales vigentes que tuvieron lugar luego de entrar en vigencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)². El método consiste en aplicar diversos porcentajes en las mezclas utilizadas de diferentes insumos. De esta manera, si bien se aplica solo a ciertos productos, se tiene en consideración además, el peso específico del producto final, como en las lanas o en la elaboración de jugos, para los cuales se tiene en cuenta las distintas medidas de volumen físico³.

v) Requisitos técnicos: Esta modalidad estipula o prohíbe la utilización de determinados insumos y/o la ejecución de determinados procedimientos en la producción de un bien. Es de común aplicación en los RO que regulan la industria textil.

Estas modalidades comprendidas en la referencia genérica de "*transformación sustancial*" pueden ser utilizadas de manera complementaria en los diferentes Acuerdos Comerciales, pudiéndose establecer también diversas combinaciones.

3. Importancia de los Regímenes de Origen.

La trascendencia del RO viene dada en que en principio son una excepción a la cláusula Nación Más Favorecida -NMF- en función de la cual, cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedido por una Parte Contratante a un producto originario de otro país o destinado a él, será concedido inmediata e incondicionalmente a todo producto similar originario de los territorios de todas las demás Partes Contratantes o a ellos destinados. Sin embargo, este principio tiene excepciones -Art. XXIV GATT de 1947-, vinculadas con las preferencias otorgadas entre dos o más países en el marco de un Acuerdo comercial celebrado con la finalidad de establecer una zona de libre comercio⁴ o una unión aduanera⁵. Sin embargo, la excepción se convirtió en regla,

² Este método es el utilizado por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, o NAFTA en inglés) y ha sido receptado por diversos Acuerdos de Alcance Parcial de Complementación Económica de la ALADI. Verbigracia los celebrados por México, que también forma parte de aquel Acuerdo junto a Canadá y los Estados Unidos, como también el ACE celebrado entre el MERCOSUR y Chile.

³ Sobre el particular en el TLCAN se establecen normas de origen por producto combinando los sistemas generales junto a los especiales, aunado a la incorporación de cierto valor de contenido regional (Artículos 401, 402, ss. y cc. del Acuerdo).

⁴ El Art. XXIV, punto 8, apartado b, del GATT de 1947 textualmente establece: "*Se entenderá por zona de libre comercio un grupo de dos o mas territorios aduaneros entre los cuales se eliminan los derechos de aduanas y las*

toda vez que la gran cantidad de Acuerdos de integración vigentes en realidad han mutilado el principio NMF, y una de esas limitaciones viene dada justamente por los RO.

Por otra parte, y a nivel regional, puede considerarse que la gran diversidad de Acuerdos que estipulan RO autónomos, son una de las causas que dan por tierra con los objetivos del Tratado de Montevideo de 1980. Este Tratado que pretende constituir un mercado común latinoamericano, pese a contar con un RO⁶ propio, lo cierto es que los Estados se han apartado de este, negociando nuevos RO de manera bilateral o plurilateral.

Asimismo, los RO determinarán los modelos de producción, los insumos que podrán o no utilizarse y en qué medida, a efectos que las manufacturas finales queden comprendidas dentro de las preferencias arancelarias negociadas en los Acuerdos. De esta manera, inciden en la microeconomía como también en la macro. Desde la primera perspectiva determinará el modelo de producción necesario para que los productores puedan beneficiarse de las preferencias, lo cual también limitará la adquisición de materias de otros Estados. Desde la segunda perspectiva, el Estado será el encargado –a través de la Administración de la Aduana- de controlar el origen de las mercancías que se exporten como de aquellas que se importen, con lo cual deberá invertir en la formación de sus operarios en aras de que conozcan los Acuerdos por los cuales se rigen los intercambios comerciales nacionales, como también detectar anomalías o falsedades en los certificados de origen expedidos por las autoridades con competencia para ello. En fin, al Gobierno le insume mayores erogaciones en pos del control del origen de las mercancías.

De lo anterior se desprende que el RO incide directamente en el ámbito privado al establecer los requisitos que los productores finales deberán observar en pos, no solo de exportar el producto final sino que además de aprovechar los aranceles preferenciales concedidos en el Acuerdo por el cual se realiza el intercambio; y en el público, al crear una estructura estatal para certificar, controlar y verificar el origen de las mercancías exportables desde el país, como de aquellas que ingresan al mismo por medio del Acuerdo que sea. De allí la importancia que merece el estudio de los RO.

demás reglamentaciones comerciales restrictivas con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos de dicha zona de libre comercio”.

⁵ Estas se encuentran definidas en el Acuerdo GATT 1947 en su punto 8, de la siguiente manera: “Una unión aduanera debe entenderse como la sustitución de dos o más territorios aduaneros por uno solo, para que: a) los aranceles y otras restricciones al comercio sean eliminadas en cuanto a lo substancial del comercio, entre los territorios que constituyen la unión [...], y b) se apliquen, en lo general, los mismos aranceles y otras regulaciones al comercio, por cada uno de los miembros de la unión, al comercio de aquellos territorios que no pertenecen a la misma”.

⁶ Aprobado por el Comité de Representantes de la ALADI en agosto de 1999 bajo la Resolución N° 252.

CAPITULO II. Las normas de origen en el ámbito multilateral.

1. EL Régimen de Origen en la Organización Mundial de Comercio.

El Acuerdo sobre normas de origen de la OMC se negoció durante la Ronda Uruguay, y pese a la excesiva complejidad, se lograron resolver ciertas cuestiones que preocupaban a los EE.UU. en relación a la Unión Europea -UE-. De esta manera la conclusión formal de las negociaciones se dieron en el ámbito de la Convención de Marrakech en 1994 (Izam, 2003).

Empero el Acuerdo específico -en principio y tal como lo manifiesta su Artículo primero- es de aplicación sólo para aquellos casos de RO no preferenciales, es decir que no quedan comprendidos dentro del acuerdo los procesos de integración constituidos de conformidad con el Art. XXIV del GATT. Lo anterior refiere específicamente a aquellas reglas que se utilizarán para determinar la nacionalidad de una mercancía usada en instrumentos de política comercial⁷. El Acuerdo expresamente sostiene que:

"[...] se entenderá por normas de origen las leyes, reglamentos y decisiones administrativas de aplicación general aplicados por un Miembro para determinar el país de origen de los productos siempre que tales normas de origen no estén relacionadas con regímenes de comercio contractuales o autónomos conducentes al otorgamiento de preferencias arancelarias que sobrepasen la aplicación del párrafo 1 del artículo I del GATT de 1994". (Art. 1).

De conformidad con el Artículo transcrito, la primera cláusula del Acuerdo limita su aplicación a aquellos casos en que no existan relaciones contractuales o preferencias arancelarias otorgadas, que excedan el principio NMF. Por lo tanto el régimen previsto será supletorio y de aplicación sólo en aquellos casos en que los países no tengan entre si acuerdos comerciales. Empero este Acuerdo es una aproximación a la armonización deseada en el ámbito internacional en cuanto a las normas de origen que limitan y restringen los intercambios. Sin embargo, se destaca que no existen reglas multilaterales vinculantes a éste nivel, de manera que las que se encuentran vigentes corresponden a legislaciones o criterios nacionales.

A mayor abundamiento el Acuerdo prevé la labor a largo plazo juntamente entre la OMC y el Consejo de Cooperación Aduanera -CCA- con el objeto de poder armonizar las normas de origen que regulan los intercambios internacionales -entre aquellos que no tengan acuerdos celebrados- a cuyos fines los Estados Miembros de la OMC deberán asegurarse de cumplir con una serie de requisitos al momento de elaborar sus RO nacionales.

Así, la segunda cláusula del Acuerdo expresamente prevé condiciones necesarias para establecer RO nacionales los cuales sólo tendrán vigencia por el período de transición, es decir hasta el establecimiento de un RO propio de la OMC. A esos fines, el Artículo 2 sostiene que los Miembros:

"a) cuando dicten decisiones administrativas de aplicación general, definan claramente las condiciones que hayan de cumplirse. En particular:

"i) cuando se aplique el criterio de cambio de la clasificación arancelaria, en esa norma de origen -y en las excepciones que puedan hacerse a la misma- deberán especificarse

⁷ Las mismas deben surgir en relación con la aplicación del principio NMF en virtud de los Artículos I, II, III, XI y XIII, de los derechos *antidumping* y derechos compensatorios establecidos al amparo del Art. VI, de las medidas de salvaguardia descriptas en el Art. XIX, de las prescripciones en materia de marcas de origen previstas en el Art. IX, todas ellas del GATT de 1994.



claramente las subpartidas o partidas de la nomenclatura arancelaria a que se refiera la norma;

ii) cuando se aplique el criterio del porcentaje ad valorem, se indicará también en las normas de origen el método de cálculo de dicho porcentaje;

iii) cuando se prescriba el criterio de la operación de fabricación o elaboración, deberá especificarse con precisión la operación que confiera origen al producto.

b) sea cual fuere la medida o el instrumento de política comercial a que estén vinculadas, sus normas de origen no se utilicen como instrumentos para perseguir directa o indirectamente objetivos comerciales;

c) las normas de origen no surtan por sí mismas efectos de restricción, distorsión o perturbación del comercio internacional. No impondrán condiciones indebidamente estrictas ni exigirán el cumplimiento de una determinada condición no relacionada con la fabricación o elaboración como requisito previo para la determinación del país de origen. Sin embargo, podrán incluirse los costos no directamente relacionados con la fabricación o elaboración a efectos de la aplicación de un criterio basado en el porcentaje ad valorem que sea conforme a lo dispuesto en el apartado a);

d) las normas de origen que apliquen a las importaciones y a las exportaciones no sean más rigurosas que las que apliquen para determinar si un producto es o no de producción nacional, ni discriminen entre otros Miembros, sea cual fuere la afiliación de los fabricantes del producto afectado;

e) sus normas de origen se administren de manera coherente, uniforme, imparcial y razonable; [...]"

El inciso a) del artículo transcrito pretende que los Estados reglen de una manera transparente su régimen de origen nacional. A esos fines si bien prevé tres de los sistemas utilizados para conceder nacionalidad a las mercancías, lo cierto es que prescribe para cada uno de ellos condiciones necesarias a efectos de eliminar cualquier tipo de distorsión que las normas de origen puedan ocasionar a los intercambios comerciales.

Por su parte el inciso b) prevé que las normas de origen, sean cuales fueran, no podrán ser utilizadas como instrumentos para perseguir directa o indirectamente objetivos comerciales; mientras que el inciso c) establece que las normas de origen no podrán surtir efectos de restricción, distorsión o perturbación del comercio internacional, por sí mismas.

Asimismo, el inciso d) prescribe que las normas de origen no podrán ser más rigurosas que aquellas que se apliquen para determinar si un producto es o no de producción nacional, ni discriminar a los Miembros, sea cual fuere la afiliación de los fabricantes del producto afectado. Por el inciso e) se establece que las normas de origen deberán administrarse de manera coherente, uniforme, imparcial y razonable.

De esta manera el *Acuerdo sobre Normas de Origen* de la OMC, establece los principios que deberán regir a los RO nacionales. Así, la *coherencia* vendrá dada en el hecho de no existir incompatibilidades entre las mismas normas como tampoco contradicciones, debiéndose legislarse como un todo sistemático; en relación a la *uniformidad*, se pretende para que un único cuerpo normativo regule el RO, a fin de no dispersar las normas que lo rigen en aras de lograrse así una mayor transparencia; atinente a la *imparcialidad*, refiere a que un mismo RO debe ser aplicado a los intercambios con los terceros Estados con los cuales no se haya celebrado acuerdos de integración en los términos del artículo XXIV del GATT, siendo un único régimen aplicable a todos ellos y limitándose la discriminación comercial por medio de éstas normas; y por último, el principio de *razonabilidad*, que se refiere a que los RO no deben generar mayores obstáculos al comercio que los necesarios para determinar la nacionalidad de las mercaderías,



tanto importadas como exportadas, buscándose con ello el otorgar mayor transparencia y una fácil administración. Estos cuatro principios tienen por finalidad que los RO no generen mayores obstáculos al comercio y no se conviertan en nuevas medidas para-arancelarias que restrinjan los intercambios.

Por otra parte, si bien el Acuerdo se ocupa de regular los RO no preferenciales, lo cierto es que el Anexo II menciona a las normas de origen preferenciales que exceden la aplicación del trato general de la NMF, Artículo I, Parte 1° del GATT de 1947.

Sobre el particular, si bien el Anexo sostiene en su Artículo 2 idénticos criterios a los establecidos en el mismo numeral del Acuerdo sobre Normas de Origen anteriormente analizado, lo cierto es que en su artículo 4 agrega:

“Los Miembros convienen en facilitar prontamente a la Secretaría sus normas de origen preferenciales, con una lista de los acuerdos preferenciales correspondientes, las decisiones judiciales y las disposiciones administrativas de aplicación general en relación con sus normas de origen preferenciales vigentes en la fecha de entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC para el Miembro de que se trate. Además, los Miembros convienen en comunicar lo antes posible a la Secretaría las modificaciones de sus normas de origen preferenciales o sus nuevas normas de origen preferenciales. La Secretaría distribuirá a los Miembros listas de la información que haya recibido y que conservará a disposición de los mismos”.

El artículo anteriormente transcrito, pretende que se mantenga informada a la OMC sobre las normas de origen generales y específicas contenidas en cada uno de los Acuerdos Comerciales existentes, que disponen preferencias arancelarias al amparo del Artículo XXIV del GATT de 1947.

Cabe agregar que en octubre de este año -2010- el Comité de Comercio y Desarrollo de la OMC aprobó una propuesta de Brasil, China, EE.UU. e India para establecer un mecanismo de transparencia para los Acuerdos Comerciales Preferenciales. Sin embargo, la propuesta si bien ya ha sido remitida al Consejo General para su adopción, ello aun no ha acontecido⁸.

⁸ Sobre el particular véase http://www.wto.org/spanish/news_s/news10_s/devel_04oct10_s.htm. Consultado del 10.10.2010.

CAPITULO III. Las normas de origen regionales.

1. América Latina.

El regionalismo como fenómeno moderno es reconocido por ser un instrumento que facilita el comercio contribuyendo al desarrollo regional y al sistema multilateral de comercio. Sin embargo, el desencuentro existente entre los Acuerdos de Integración con las normas de la OMC, se debe en parte, a que se creyó que estas se encontraban por encima de todos aquellos en razón de lo prescripto en su cláusula XXIV del GATT 1947. Empero, debe recordarse que en vez de aprovecharse mutuamente para obtener mayores y mejores ventajas en pos del libre comercio internacional, lo cierto es que los Acuerdos han optado por utilizar y crear normas en parte ajenas a la organización multilateral.

A mayor abundamiento, corresponde afirmarse que en la órbita internacional los Acuerdos o Tratados, entre los cuales se encuentran los que dan nacimiento a la OMC y a los procesos de integración, se encuentran en un mismo nivel, es decir que no existe jerarquía entre ellos y surten sus efectos simultáneamente. Asimismo, los Acuerdos Comerciales se presumen conforme a la cláusula XXIV del GATT de 1947, hasta tanto el Órgano de Solución de Diferencias -OSD- de la OMC entiendan lo contrario. Por esta razón, los Acuerdos de integración –contestes o no con aquella premisa- en principio se corresponden con lo allí dispuesto, cumplan o no el mandato de norma. Este principio general, sin embargo, encuentra excepciones sólo en aquellos casos en que los propios Acuerdos así lo dispongan.

Dentro de las excepciones que se dan a la correspondencia implícita entre el Acuerdo Comercial y aquella cláusula del GATT de 1947, pueden observarse diferentes supuestos. Así, los Acuerdos podrán prever que estos se encuentran sujetos o subordinados a las previsiones de la OMC, haciendo prevalecer las normas del organismo multilateral por sobre las contenidas en el cuerpo del Acuerdo; de igual modo podrán reconocer que se encuentran por encima de aquella al otorgársele al Acuerdo superioridad por sobre las normas de la OMC⁹.

Por su parte en la ALADI se ha elaborado un RO supletorio aplicable sólo en aquellos casos en que los Acuerdos de Alcance Parcial -AAP- o ACE -celebrados en su seno- así lo dispongan.

Sin embargo, cabe resaltar que las normas de origen son determinantes en los Acuerdos Comerciales que pretenden constituir áreas o zonas de libre comercio. Dentro de esta categoría y dentro del marco de la ALADI, pueden mencionarse los siguientes: ACE 24 celebrado entre Colombia y Chile¹⁰; ACE 31 celebrado entre Bolivia y México; ACE 33 celebrado entre México, Colombia y Venezuela¹¹; ACE 35 celebrado entre los Estados Partes del MERCOSUR y Chile¹²; ACE 36 celebrado entre los Estados Partes del MERCOSUR y Bolivia¹³; ACE 38 celebrado entre

⁹ Así, el ACE 31 -celebrado entre la República de Bolivia y los Estados Unidos de México- y el ACE 60 -celebrado entre la República Oriental del Uruguay y los Estados Unidos Mexicanos- prevén cláusulas que regulan la relación de los Acuerdos Comerciales o de Integración con otros tratados o acuerdos internacionales. Así el ACE 31 dispone que “1. Las Partes confirman los derechos y obligaciones vigentes entre ellas conforme al GATT, al Tratado de Montevideo 1980, y a otros tratados y acuerdos de los que sean parte” (art. 1-02, 1° parte), y a continuación sostiene: “2. En caso de incompatibilidad entre las disposiciones de los tratados y acuerdos a que se refiere el párrafo 1 y las disposiciones de este Tratado, estas últimas prevalecerán en la medida de la incompatibilidad”. (Art. 1-02, 2° parte). De esta manera, y conforme al artículo transcrito, prevalecerá el presente acuerdo –en la medida de la incompatibilidad- ante la contradicción de las disposiciones de los Acuerdos del GATT, el Tratado de Montevideo de 1980 y otros tratados de los que sean parte.

¹⁰ Entró en vigencia el 6 de diciembre de 1993.

¹¹ Entró en vigencia el 1° de enero de 1995, y fue denunciado por Venezuela el 22 de marzo de 2006.

¹² Entró en vigencia el 1° de octubre de 1996.

¹³ Entró en vigencia el 1° de agosto de 1999.

Chile y Perú¹⁴; AAP 41 celebrado entre Chile y México¹⁵; ACE 54 celebrado entre los Estados Partes del MERCOSUR y México¹⁶; ACE 58 celebrado entre los Estados Partes del MERCOSUR y Perú¹⁷; ACE 59 celebrado entre los Estados Partes del MERCOSUR y los Estados Partes de la Comunidad Andina¹⁸; y ACE 60 celebrado entre Uruguay y México¹⁹.

De esta manera coexisten dentro de América Latina un total de once Acuerdos que pretenden constituir zonas de libre comercio, de tal forma que las políticas comerciales externas de los países miembros son autónomas particularmente en lo relativo a la materia arancelaria aplicable a los productos importados desde terceros países. Esto es así dado que en éstas áreas o zonas se incentivan las importaciones de bienes procedentes del resto del mundo, los cuales podrán circular libremente dentro de aquellas, pudiendo ingresar por el país que menor arancel tenga para esa mercancía, para luego introducirse desde allí al resto de los socios de mayor arancel de la zona. Este fenómeno ha sido tradicionalmente denominado triangulación del comercio (Izam, 2003:28).

Concordante con lo anterior, Balassa (1964:76) ha sostenido refiriéndose a las zonas de libre comercio que, pese a que el principal objeto es lograr la libre circulación de mercancías entre los Estados asociados, la constitución de éstas áreas no ha estado exentas de críticas²⁰. En ese sentido, se les ha reprochado el escaso control que existe en cuanto al origen de los productos, ya que éstos pueden proceder, ya sea de un País asociado con otro que forma parte del área de manera bilateral o bien puede utilizar a ésta por parte de terceros países –si sus barreras arancelarias son mas reducidas- como puerta de entrada al área. Una de las razones que pueden sostenerse en cuanto al mínimo control del origen de las mercancías, se debe a que, de llevarse adelante, se incrementarían los costos de aduana y como consecuencia de esto, se limitaría la libre circulación de mercancías. Asimismo se ha observado que en los hechos, los Estados integrados a través de éstas áreas mantienen su autonomía en relación a las vinculaciones comerciales con terceros Estados, lo cual, no solo complejiza el control colectivo de la misma, sino que también llevan a la desintegración del área fácilmente, bastando para ello la simple denuncia del Acuerdo.

Respecto a ésta problemática Balassa también ha sostenido que *“en una zona de libre comercio, la supresión de restricciones ínter zonal no va acompañada del establecimiento de aranceles uniformes y de otras regulaciones sobre el comercio sobre terceros países; mas bien los países*

¹⁴ Entro en vigencia el 1° de junio de 1998.

¹⁵ Entro en vigencia el 1° de agosto de 1999.

¹⁶ Entro en vigencia el 5 de enero de 2006.

¹⁷ Celebrado el 30 de noviembre de 2005.

¹⁸ Celebrado el 18 de octubre de 2004.

¹⁹ Entro en vigencia el 15 de julio de 2004.

²⁰ Vgr., Bela Balassa ha sostenido que: “[...] tenemos que considerar los diversos problemas que presentan las consecuencias de niveles dispares de tarifas y de diversas políticas comerciales, en los países participantes de una área o zona de libre comercio. En primer lugar, el mantenimiento de tasas arancelarias diferenciales en el comercio con países no participantes creará posibilidades para desviaciones en el comercio, en la producción y en la inmersión. La desviación de comercio ocurrirá si se soslayan las barreras comerciales de los países miembros con altas tarifas por países miembros con tarifas bajas, recurriendo a la importación de productos originarios de fuera del área. Si no se adoptasen las medias de precaución, y las diferencias en tarifas exceden el costo adicional del transporte, las importaciones entrarían en el área de libre comercio por el país que aplicase la tarifa mas baja sobre la mercancía en cuestión. Así implícitamente, las tarifas se equiparán al nivel del denominador común mas bajo. Desde el punto de vista del bienestar mundial este proceso no puede ser objetado, ya que las reducciones de tarifas, en el comercio, con tercer países, disminuirán los efectos de las desviaciones de comercio en la unión” (1964:78).



miembros mantienen sus tarifas individuales, y la libertad de determinar y modificar sus políticas comerciales" (1964:77).

Relativo a lo anterior, puede destacarse que gran variedad de autores han sostenido que las normas de origen no son necesarias en las uniones aduaneras. Empero, otros entienden que sí lo son en atención a que a través de las mismas se discriminan entre bienes para determinar cuales califican para el tratamiento preferencial (Meller, 1996:45). De todas maneras, parece haber acuerdo en que las normas de origen son más necesarias en las zonas de libre comercio que en las uniones aduaneras.

En atención a las normas de origen en particular, cabe afirmarse que mientras mas alto sea el porcentaje de contenido local exigido, menos ventajoso será el Acuerdo. Esto será tanto mas así entre sus diferentes miembros, cuanto menos industrializado y pequeño sea un país en relación con los demás, y entre mas altos sean los aranceles externos del socio comercial (Krueger, 1995:120), dado que esto último incrementaría los costos económicos y sociales del proceso de integración.

Además, debe darse cumplimiento a los requisitos exigidos por las normas de origen de los Acuerdos Comerciales, sin lo cual el comercio reciproco de bienes no puede acogerse al tratamiento arancelario favorable, siendo posible que los beneficios comerciales dejen de ser de manera exclusiva lo central del Acuerdo, y que este lugar sea compartido por la condicionalidad del origen. En suma, podría considerarse que al interior de un Acuerdo Comercial las reglas de origen tengan un mismo nivel de jerarquía en relación a las preferencias arancelarias que éste establece. (Izam, 2003:28)

Lo anterior también lo han destacado Estevadeordal y Devlin (2001), al sostener que el problema de las normas de origen de los bienes comerciales en un Acuerdo es tal vez uno de los ámbitos mas complejos de la negociación, ya que los aranceles son solamente una parte del proceso total de la protección externa. Por lo tanto estos constituyen únicamente *la "punta visible del iceberg"* de un conjunto de otras políticas económicas que tienen como propósito obstaculizar las importaciones.

Asimismo, puede afirmarse que las restricciones que imponen los RO al intercambio reciproco de bienes entre los miembros de un Acuerdo, reorientan la producción nacional y redefinen la composición de ese comercio preferencial, lo que genera cambios en la especialización productiva y en los patrones de inserción internacional de los países asociados. Ello es así cuanto más exigente son las normas de origen de un Acuerdo Comercial, y más grande los niveles absolutos así como las diferencias arancelarias que existen entre los países asociados. Es evidente que esta pérdida de eficiencia es potenciada cuando un país ha celebrado diferentes Acuerdos Comerciales. (Izam, 2003:29) convirtiéndose en un país *"estrella"*.

De igual modo, y pese a que a las normas de origen pueden constituirse en barreras para-arancelarias al comercio, el efecto se reduce cuanto mayor cantidad de miembros tenga el Acuerdo. Así, si se exige un 50% de valor agregado regional o local y un país por si mismo únicamente puede cumplir con un 25%, todavía puede importar insumos y bienes intermedios, originarios de cualquiera de las otras partes por una suma cuyo valor sea al menos de 25%, para incorporarlos al bien final, pudiendo cumplir de ese modo con la condición de origen del 50%.

Las problemáticas anteriormente planteadas, han sido reveladas también por la CEPAL en el documento denominado *"El regionalismo abierto en América Latina"*, en el cual se establece que:

“Ante la posibilidad de que se llegue a una amplia liberalización intrarregional del comercio y de las inversiones, conviene tener presente el peligro de que las normas de origen pueden llegar a ser un instrumento proteccionista oculto, que discrimine en mayor medida en contra de los países con menor capacidad para aprovechar las potencialidades del mercado ampliado o de los que cuentan con una mayor proporción de inversión de origen extra regional. Por consiguiente, si bien dichas normas se hacen necesarias, especialmente a falta de un arancel externo común, hay consideraciones de competitividad y equidad que aconsejan limitar sus exigencias” (1994:82).

Al respecto se plantea la necesidad de simplificar las normas de origen y de no descuidar sus posibles consecuencias de carácter asimétrico entre los países de la región, ello atento a que éstas pueden afectar especialmente a los países de menor desarrollo económico relativo, que por lo general tienen sectores industriales menos integrados.

2. Estudio de las normas de origen de la ALADI.

La ALADI ha abierto el camino a los Acuerdos Comerciales preferenciales entre sus miembros. Desde ésta perspectiva se consideró que la posibilidad de permitir adhesiones a los AAP/ACE llevaría implícitamente al tan ansiado mercado común conforme a los objetivos del Tratado de Montevideo de 1980. Sin embargo, se han celebrado más acuerdos bilaterales que adhesiones a los ya vigentes, lo cual ha generado el problema de la superposición de acuerdos de integración en la región. A ello debe adicionarse la petición de incorporar países como Nicaragua y Panamá a la Organización.

La mayoría de los Acuerdos celebrados son de corte bilateral e imperan en la actualidad más de 55 bajo su égida, lo cual hace que los mismos pierdan eficiencia al solaparse entre sí. En ese sentido ha sido la propia ALADI la que ha reconocido que: *“[...] teniendo en cuenta los resultados alcanzados a cabo del primer decenio de aplicación de los mecanismos de liberación del Tratado de Montevideo de 1980, el área de preferencias económicas que se pretendía instituir mediante este instrumento jurídico revelaba un alto grado de compartimiento harto complejo tanto en su aplicación por las Administraciones Nacionales de los países miembros cuanto en su utilización por los operadores económicos de la región”.* (1990:1)

Asimismo, es dable destacar que su ordenamiento también permite a los miembros celebrar Acuerdos con países no pertenecientes a la ALADI, para lo cual deberán cumplir una serie de requisitos, consistentes en otorgar compensaciones adecuadas a los demás Estados Parte del Tratado de Montevideo.

En relación al RO, el Tratado de Montevideo de 1980 establece que los ACE suscriptos al amparo de su marco jurídico pueden contener disposiciones específicas en ciertos ámbitos técnicos, incluidas las relacionadas con las normas de origen. A esos efectos el Artículo 9 del precitado cuerpo normativo sostiene que: *“Los Acuerdos de Alcance Parcial [...] podrán contener, entre otras, normas específicas en materia de origen [...] con alcance general”;* en tanto que el Artículo 49 dispone:

“Los países miembros podrán establecer normas complementarias de política comercial que regulen, entre otras materias, la aplicación de restricciones no arancelarias, el régimen de origen, la adopción de cláusulas de salvaguardia, los regímenes de fomento a las exportaciones y el tráfico fronterizo”.

De lo estipulado en sendas normas, se desprende que en los AAP/ACE puede regularse RO generales o especiales. Sin perjuicio de ello, la propia ALADI establecía un régimen general

propio de la Asociación sobre normas de origen, al observar que los acuerdos celebrados bajo su amparo, preveían diferentes sistemas en relación a la calificación.

En el año 1987 mediante la Resolución N° 78 del Comité de Representantes se estableció un RO oficial con el objeto de uniformar los diversos sistemas utilizados en los ACE, pese a no tener efecto retroactivo (ALADI, 1987). Este régimen se caracteriza por ser bastante general, pero específico para aquellos casos en que las mercancías eran originarias de un país miembro. Conforme a ello, se adoptó el criterio denominado “*de obtención o producción plena*” como también el de “*Transformación Sustancial*”, y dentro de éste se establecieron las modalidades de salto de partida arancelaria como también el de mayor valor agregado, permitiéndose la utilización de insumos de terceros Estados –en aquellos países de menor desarrollo relativo– hasta de un 60% en relación al valor FOB de exportación. Asimismo se aclara que podrán existir requisitos específicos de origen –REO– que prevalecerán sobre los criterios anteriores, requisitos que de no estar contenidos en el régimen de la ALADI, deberán ser aprobados por el Comité de Representantes del Organismo. En materia de acumulación se prevé que el valor nacional o local debe incluir sólo a los generados en los países socios de un ACE en particular.

Se establece también que en cualquier caso, las mercancías serán consideradas originarias sólo si son expedidas directamente a través del país exportador al importador. En otras palabras, cuando los bienes transportados no pasan por el territorio de un país no perteneciente al Acuerdo, o cuando éstos transitan por uno o mas países no miembros del Acuerdo, con o sin trasbordo o almacenamiento temporal, siempre que estén bajo la vigilancia de la autoridad aduanera competente.

La serie de problemáticas que se plantearan²¹ llevó a la reformulación del RO de la ALADI, debido a la falta de claridad y a la limitación impuesta en atención al intercambio de mercancías entre miembros de los ACE. En atención a ello el mayor problema se originó cuando una mercancía no era expedida directamente al país importador, lo cual facilitó que los ACE posteriores a la Resolución 78 establecieran RO propios para salvar las deficiencias de aquella norma derivada²².

Será recién entonces en el año 1999, tras aprobarse la Resolución 252 del Consejo de Representantes, el momento en que se consolidará en un nuevo cuerpo normativo el RO de la ALADI. El cual preserva los mismos sistemas para otorgar nacionalidad a las mercancías, que las establecidas en la Resolución 78. Así, el Artículo 1° del Anexo expresamente reconoce como sistemas para otorgar origen a las mercancías, en primer término el de la “*obtención o producción plena*”, aplicable a aquellos productos que son elaborados íntegramente en los territorios y solo cuando se utilicen exclusivamente materiales de cualquiera de los países participantes del acuerdo²³; asimismo reconoce como originarias también a aquellas mercancías que se encuentran enumeradas los ítems de la NALADISA que figuran en el Anexo I de la Resolución, verbigracia, las de los reinos mineral, vegetal y animal -incluyendo las de la caza y la

²¹ El inconveniente central de la normativa propia de la ALADI en materia de origen estuvo dado en que no se aceptaba el origen de una mercancía cuando al certificado correspondiente se le adjuntaba una factura emitida por un tercer país, lo cual era, por lo demás, una practica bastante generalizada de comercialización a nivel mundial. (Izam, 2003:33)

²² Sobre las normas derivadas y originarias de los procesos de integración, en particular del MERCOSUR, véase RAMIREZ Lautaro M. (2009), *El ordenamiento jurídico del MERCOSUR a propósito de las fuentes y la jerarquía normativa*, En Boletín Informe Integrar N° 57, octubre. Provincia de Buenos Aires.

²³ La primera parte del Artículo Primero expresamente sostiene: “*Son originarias de los países participantes de un acuerdo concertado de conformidad con el Tratado de Montevideo 1980: a) Las mercancías elaboradas íntegramente en sus territorios, cuando en su elaboración se utilicen exclusivamente materiales de cualquiera de los países participantes del acuerdo*”.



pesca-, extraídas, cosechadas o recolectadas, nacidas en su territorio o en sus aguas territoriales, patrimoniales y zonas económicas exclusivas; como también las mercancías del mar extraídas fuera de sus aguas territoriales, patrimoniales y zonas económicas exclusivas, por barcos de su bandera o arrendados por empresas legalmente radicadas en su territorio; y las mercancías que resulten de operaciones o procesos efectuados en su territorio por los que adquieran la forma final en que serán comercializadas, con excepción a lo dispuesto en el literal c) del mismo artículo, que prevé el principio de la transformación sustancial.

A esos fines el literal c) estipula el principio de la transformación sustancial para dar origen a las mercancías de los Estados miembros de la ALADI, sosteniendo que aquellas elaboradas en sus territorios y que utilicen materiales de países no participantes en el Acuerdo serán consideradas originarias, siempre que resulten de un proceso de transformación, que les confiera una nueva individualidad caracterizada por el hecho de quedar clasificadas en la NALADISA en partida diferente a la de dichos materiales.

Empero, limita la aplicación de este principio, al sostener que no serán originarias de los países participantes las mercancías obtenidas por procesos u operaciones por los cuales adquieran la forma final en que serán comercializadas, cuando en dichos procesos se utilicen materiales de países no participantes y consistan solamente en simples montajes o ensambles, embalaje, fraccionamiento en lotes, piezas o volúmenes, selección y clasificación, marcación, composición de surtidos de mercancías u otras operaciones que no impliquen un proceso de transformación sustancial en los términos del párrafo primero de aquel literal.

De esta manera será necesaria la transformación sustancial de las mercancías para darles origen del lugar en donde son producidas o elaboradas, no dando origen los simples montajes o ensambles; ya que en estos casos solo se concederá el origen cuando el valor CIF del puerto de destino o del puerto marítimo de los materiales originarios de terceros países no excedan del 50% del valor FOB de exportación de tales mercancías.

Conforme a lo anterior, las mercancías podrán adquirir origen si los ensamblajes de mercancías no originarias, tienen un valor superior 50% del valor CIF del puerto del cual provienen, y si su valor se incrementa en el mismo porcentaje en el puerto de exportación.

Sin embargo, sostiene que los requisitos específicos prevalecerán sobre los criterios generales de la Resolución. De esta manera los criterios generales se aplicarán siempre que no existan aquellos requisitos sobre ciertas mercancías.

Por su parte, el Artículo 17 expresamente determina el carácter supletorio que tiene la Resolución, al estipular que:

“El presente Régimen se aplicará con carácter general a los acuerdos de alcance regional que se celebren a partir de la presente Resolución y tendrá carácter supletorio respecto de los acuerdos de alcance parcial en los que no se adopten normas específicas en materia de origen, salvo decisión en contrario de sus signatarios”.

El RO bajo análisis entonces se aplicará subsidiariamente, tal como se desprende del artículo transcrito y solo en aquellos casos en que no se adopten normas autónomas sobre el RO, salvo que en los Acuerdos AAP/ACE se estipule lo contrario, estableciéndose la aplicación de éste régimen en los intercambios realizados por medio del Acuerdo del que se trate. Dentro de esta categoría puede mencionarse el ACE 13 que remite a la aplicación del RO de la ALADI, en especial a la Resolución 252/99.



Empero, corresponde hacer dos observaciones: en primer lugar lo estipulado en el Artículo transcrito, no es más que uno de los principios receptados por la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados de 1969, donde la norma especial prima por sobre la general. De acuerdo con el principio llamado de *lex specialis*, una norma convencional más acotada prevalece por sobre otra más general²⁴; y en segundo lugar, que ha sido un error el permitir que los AAP o ACE que se celebren luego de la entrada en vigencia de la Resolución 252 puedan pactar diferentes RO, ya que fragmentan aquellos regímenes, creándose conflictos, al autorizarse a que los Acuerdos establezcan sistemas autónomos, lo cual a su vez detenta contra los principios de coherencia y completitud de ordenes jurídicos, en vez de pretenderse adecuar los contenidos de los Acuerdos a aquella Resolución o que estos simplemente aprovechen aquellos.

Es de destacarse que actualmente la Asociación se encuentra trabajando en un nuevo proyecto de homogenización de las normas de origen, en atención a que muchos de los AAP/ACE han decidido utilizar otros sistemas de calificación de origen. Así, puede citarse el caso de los ACE Chile-México; Chile-Perú; Chile-MERCOSUR y del Grupo de los Tres -denunciado por Venezuela-, los cuales tienen diferencias sustanciales con las reglas de origen de la ALADI, ya que en muchos de ellos se ha tomado el modelo pregonado por el TLCAN en relación a la determinación de la nacionalidad de las mercancías.

²⁴ El Artículo 30 inc. 2 de la Convención de Viena de 1969 prevé que un Tratado específico prevalecerá sobre las disposiciones del otro tratado.



TITULO II.

Estudio de las normas de origen en el MERCOSUR

CAPÍTULO I. El Régimen de Origen del MERCOSUR.

1. Análisis de las normas que determinan el Régimen de Origen en el MERCOSUR.

El MERCOSUR, que nació por el "*Tratado de Asunción*" y fue inscripto en la ALADI bajo la forma de ACE 18, logró unificar el RO a través del Protocolo adicional que contempla lo previsto en la Decisión N° 01/04 del Consejo Mercado Común -CMC-.

De esta manera un mismo régimen opera dentro del MERCOSUR, el cual se constituyó a través del TA como por el registrado por medio del ACE 18. La diferencia entre ambos acuerdos – TA/ACE 18- estriba en que el primero se enroló en el sistema de listas negativas, al sostener que productos no quedaban comprendidos dentro de las desgravaciones arancelarias, método incompatible con el esgrimido por la ALADI, quien pretende que los productos incorporados a los Acuerdos se encuentren expresamente listados, excluyéndose aquellos no enunciados. A esos efectos y para adecuar el TA al esquema de la ALADI tuvo lugar el ACE 18 donde se establecen las mercancías comprendidas y sujetas a desgravación guardando silencio sobre aquellas no contempladas. Desde ésta perspectiva, también el ACE 18 previó la incorporación de normas técnicas para el desarrollo comercial del bloque y tiene una mejor técnica legislativa que la del TA. Por tanto un solo RO se aplica para los intercambios.

De esta manera la Decisión 01/04 es la que actualmente rige el RO del MERCOSUR, habiéndose derogado por la misma Decisión las Decisiones del CMC N° 06/94, 05/96, 16/97, 03/00, 41/00, 04/02, 24/02, 18/03 y 35/03, la Resolución Grupo Mercado Común -GMC- N° 27/01 y las Directivas de la Comisión de Comercio del MERCOSUR -CCM- N° 08/97 y 04/00, pese a existir un proyecto elaborado por la CCM que data del año 2007 que no ha sido ratificado por los Parlamentos de los Estados Partes del MERCOSUR.

Similar situación se dio al incorporar la Decisión 01/04 al ACE 18 como Protocolo al mismo, derogándose tras aquella los Protocolos anteriores VIII, XIV, XXII, XXIV, XXVII, XXXV, XXXIX y XL.

Cabe destacarse que dentro del MERCOSUR coexisten diversos regímenes de origen, uno aplicable a los intercambios intra-MERCOSUR estableciéndose en diferentes cuerpos normativos, dependiendo de los países miembros, –ACE 18, ACE 2, ACE 13, ACE 14 y ACE 57- y otros aplicables a las operaciones comerciales con terceros países. Así, en este caso se aplicarán las previsiones contenidas en el ACE 35 para los intercambios del MERCOSUR con Chile, lo previsto en el ACE 36 para los intercambios con Bolivia, los del ACE 55 para los intercambios con México, las normas comprendidas en el ACE 58 para los intercambios con Perú, las previsiones contenidas en el ACE 59 para los intercambios con Colombia, Ecuador y Venezuela, y lo previsto en el ACE 60 para los intercambios con Cuba.

2. La Decisión 01/04 CMC sobre "*Régimen de Origen del MERCOSUR*".

Si bien la Decisión es analizada mas adelante, al comparar sus previsiones con las establecidas en los ACE bilaterales y en las estipulaciones de la Resolución 252/99 de la ALADI, puede hacerse una aproximación a la misma. En ese sentido, en primer lugar puede observarse que la Decisión define las normas de origen del MERCOSUR, y las disposiciones y las decisiones administrativas que deberán ser aplicadas por los Estados Parte a los efectos de: i) calificar y determinar los productos originarios; ii) emitir los certificados de origen; iii) verificar y controlar; y

iv) aplicar sanciones por adulteración o falsificación de los certificados de origen o por no cumplimiento de verificación y control. (Art. 1)

Por su parte, interesa a los fines del presente determinar el ámbito de aplicación de la Decisión. A esos efectos el Artículo 2º dispone que:

"Las disposiciones de este régimen serán de aplicación en los siguientes casos:
- Productos que se encuentren en proceso de convergencia hacia el Arancel Externo Común;
- Productos sujetos al Arancel Externo Común pero cuyos insumos, partes, piezas y componentes estén en proceso de convergencia, salvo los casos en que el valor total de los insumos extrazona no supere el porcentaje de 40% del valor FOB total del producto final;
- Medidas de política comercial diferente aplicadas por uno o más Estados Partes;
- En casos excepcionales a ser decididos por la Comisión de Comercio del MERCOSUR.
Sin perjuicio de lo establecido en los párrafos anteriores, hasta el 1º de enero de 2006, los Estados Partes podrán requerir el cumplimiento del régimen de origen del MERCOSUR para todo el comercio intrazonal".

Tal como se desprende del artículo *supra* transcrito, el Régimen de Origen del MERCOSUR -ROM- será aplicable para aquellos productos que se encuentren en proceso de convergencia hacia el Arancel Externo Común -AEC-, o para aquellos que ya se encuentran sujetos al mismo pero cuyos insumos se encuentran en proceso de convergencia, salvo los casos en que el valor de los insumos no supere el 40% del valor FOB total del producto final -se aplica la regla del valor agregado-; en todos los casos de medidas de política comercial y cuando la CCM lo disponga.

Sin embargo, hasta el 1º de enero de 2006, los Estados Parte podrán requerir el cumplimiento del ROM para todo el comercio intrazonal. Ello es congruente con las uniones aduaneras, toda vez que el territorio aduanero es único y el RO pierde sentido. Sin embargo, queda a criterio de cada uno de los Estados miembros el exigir o no el cumplimiento del RO. Aunque, actualmente el MERCOSUR es una unión aduanera imperfecta, ya que no cuenta aún con un AEC que contemple el total del nomenclador como también excluye de la libre circulación gran cantidad de productos sensibles para los países miembros²⁵.

Dentro del MERCOSUR conviven, un grupo de subesquemas de integración, que se han constituido como zonas de preferencias arancelarias bilaterales. Ello denota, por un lado, que el proceso de integración denominado MERCOSUR no ha sabido atribuirle funciones exclusivas a sus instituciones, y por otro que tampoco se reservó el monopolio en lo que al comercio se refiere, permitiendo la existencia de acuerdos bilaterales que rigen idéntica materia. De esta manera, ha sido el proceso plurilateral el que ha socavado sus propios cimientos, y con ello su propia limitación, conspirando "*hacia adentro*", e impidiendo la consolidación del bloque (Ramírez, 2010).

A la postre, en el año 2006 debería haberse eliminado la posibilidad de requerimiento de Certificados de Origen para las mercancías provenientes del comercio intra-zona. Sin embargo, en el año 2005 a través de la Decisión CMC N° 20/05, y en especial en lo estipulado en su

²⁵ Sobre el particular cabe destacarse que la MERCOSUR/CMC/DEC. N° 56/10, denominada "PROGRAMA DE CONSOLIDACIÓN DE LA UNIÓN ADUANERA", en su Art. 46 dispone que: "Cada Estado Parte podrá mantener una Lista Nacional de Excepciones al Arancel Externo Común (AEC), en los siguientes términos: a) República Argentina: hasta 100 códigos NCM hasta el 31 de diciembre de 2015; b) República Federativa del Brasil: hasta 100 códigos NCM hasta el 31 de diciembre de 2015; c) República del Paraguay: hasta 649 códigos NCM hasta el 31 de diciembre de 2019; d) República Oriental del Uruguay: hasta 225 códigos NCM hasta el 31 de diciembre de 2017."

Artículo 1, se prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2010, la posibilidad de que los Estados Partes del MERCOSUR requieran el cumplimiento del ROM para todo el comercio intrazonal. A mayor abundamiento hacia finales del año 2010, dicho plazo fue prorrogado por medio de la Decisión N° 44 CMC, que expresamente en su artículo 1 dispone: "Prorrogar, hasta el 31 de diciembre de 2016, el Régimen de Origen del MERCOSUR, previsto en las Decisiones CMC N° 01/04 y 01/09, para todo el comercio intrazonal.", en atención a "Que aún no están reunidas las condiciones para la eliminación de los controles de origen en el comercio intrazonal" (Considerando único de la Decisión).

En el artículo 11 *in fine* de la Directiva 01/04 se sostiene que el Certificado de Origen emitido por uno de los Estados Parte del MERCOSUR, permite la circulación de la mercadería entre los cuatro miembros, con el mismo tratamiento arancelario preferencial y el mismo Certificado de Origen, siempre que la mercadería sea procedente de cualquiera de ellos. Sin embargo en el Artículo 1 *in fine* se deja librado a criterio de los Estados el requerimiento de los Certificados de Origen correspondientes a las mercancías producidas en los demás miembros.

3. El Régimen de Origen aplicable a los intercambios comerciales intra-MERCOSUR.

Las normas de origen, pueden escindirse para un mejor estudio en aquellas que prevén contenidos de fondo de aquellas comúnmente denominadas de forma o de tipo procesal. A esos fines, dentro de las primeras se incluyen los requisitos que deben cumplir las mercancías para poder ser encuadradas como originarias del Estado en el cual se elaboran, producen, extraen o procesan y del cual se exportan. Empero, la determinación de origen no estaría completa si aquellas condiciones no fueran verificables.

La verificación como la valoración, instrumentación y certificación del origen, así como las competencias previstas para las entidades habilitadas a efectos de emitir los Certificados de Origen, sin los cuales las mercancías no podrían beneficiarse de las preferencias arancelarias, como los procedimientos en caso de infracciones o la comisión de ilícitos aduaneros, entre otras problemáticas, atañen al aspecto formal de las normas de origen.

A los fines del presente se ha dividido el análisis de las cuestiones de fondo o sustanciales, por un lado, y las de forma o procesales, por el otro. Sin embargo, debe destacarse que esta disociación tiene por finalidad el otorgar mayor claridad al estudio emprendido desde una visión meramente metodológica. No debe perderse de vista que ambos aspectos, si bien pueden ser separados analíticamente para un mejor análisis, en su conjunto son una unidad que da cuenta de todo significado teórico y empírico del concepto.

Capítulo II. Análisis de las previsiones de fondo contenidas en los Acuerdos de Complementación Económica que rigen las relaciones intra-MERCOSUR.

1. Régimen legal y contenidos de las normas sustanciales.

El RO aplicable a los intercambios entre los miembros del MERCOSUR como ya lo afirmáramos anteriormente, se rige por la Directiva 01/04 CMC. Ahora bien, es menester entonces analizar qué prevén los ACE bilaterales vigentes entre los mismos Estados Partes del aquel proceso plurilateral. A esos efectos, corresponde recordar cuales son esos ACE, quienes participan y su entrada en vigencia. A esos fines puede observarse el cuadro que sigue expone, muestra lo referenciado.

Cuadro 1 Acuerdos Bilaterales vigentes entre los Estados Partes del MERCOSUR			
Estados Partes	Acuerdo	Signado	Vigencia
Brasil-Uruguay	ACE 2	30.09.1986	1.10.1986
Argentina- Paraguay	ACE 13	6.11.1992	6.11.1992
Argentina-Brasil	ACE 14	20.12.1990	20.12.1990
Argentina-Uruguay	ACE 57	31.3.2003	1.5.2003

Fuente: Elaboración propia.

Por lo que se podrá advertir, existe una superposición de esquemas de integración en el seno del MERCOSUR, en tanto los Estados signatarios del TA/ACE 18 se han visto en la necesidad de recurrir a negociaciones bilaterales concertadas en Acuerdos ante la ausencia de reflejo de sus intereses en el esquema mayor, verbigracia, los ACE 13 y 57, en tanto que el ACE 2 celebrado entre Brasil y Uruguay, actualmente, conforme a su XIII Protocolo ha ampliado el contenido del Acuerdo también incluyendo el sector automotriz. Desde ésta perspectiva en el territorio cuasi-aduanero, que conforman los cuatro Estados Partes del MERCOSUR, existen otros acuerdos comerciales de menor escala y por ende de más fácil administración.

Desde ésta perspectiva y para zanjar las dificultades que ofrece el proceso del MERCOSUR, los Estados se han visto obligados a desempolvar los viejos acuerdos bilaterales y actualizarlos, o signar nuevos. Sobre estos Acuerdos puede afirmarse que solo los ACE 2, 13 y 14 han sido celebrados con anterioridad a la entrada en vigencia del ACE 18 en tanto que el ACE 57 tuvo lugar posteriormente a la constitución del Bloque, al derogarse el ACE 1 reconvenido en aquel. Sin perjuicio del momento en que los Acuerdos fueron celebrados, los primeros han sido renovados, a través de nuevos Protocolos, para adecuarlos a la nueva situación que imperaba en la región a partir de la década de los años noventa.

Observado lo anterior, corresponde entonces adentrarse en las previsiones que cada uno de los Acuerdos adopta en relación al RO aplicable para los intercambios bilaterales, ya que los productos excluidos se comercializarán aplicándose las normas de origen contenidas en las respectivas legislaciones internas. A esos efectos el siguiente cuadro muestra las normas que intervendrán en materia de origen entre cada par de países y entre los cuatro miembros a la vez.

Cuadro 2 Régimen de Origen aplicable a los intercambios intra-MERCOSUR	
ACE 2	ANEXO III Sobre Régimen de Origen
ACE 13	Art.10. Los países signatarios adoptan, para su aplicación en este Acuerdo, el RO aprobado mediante la Res. 78 del Comité de Representantes de la ALADI. (Actual 252)



	I Protocolo Adicional al ACE 13 sobre procedimientos y sanciones administrativas aplicables a los casos de falsedad en los certificados de origen
ACE 14	ANEXO V Sobre Régimen de Origen.
ACE 57	I Protocolo. Artículo 1. En materia de origen, salvo lo dispuesto en los artículos 8, 9, 10, 11 y 12 del Anexo al ACE N° 57, será de aplicación el RO del MERCOSUR, incorporado al ACE N° 18.
ACE 18	Protocolo Adicional que incorpora la Decisión CMC 01/04 y su Anexo sobre RO del MERCOSUR.

Fuente: Elaboración propia.

Tal como se desprende del cuadro, dos de los acuerdos bilaterales vigentes que establecen RO cuentan con regímenes autónomos. Así, el ACE 2 celebrado entre Brasil y Uruguay, cuenta con un Anexo específico que rige la materia. De igual modo lo hace el ACE 14 que regla los intercambios comerciales entre Brasil y la Argentina, al contener un RO propio que obra en su Anexo V.

Por su parte, el ACE 13 celebrado entre la Argentina y Paraguay, prevé un régimen semi autónomo, en atención a que si bien remite al empleo de las normas de origen establecidas en la Resolución 78 de la ALADI (Actual 252/99), lo cierto es que en el Primer Protocolo al Acuerdo, se incorporan procedimientos y sanciones administrativas aplicables a los casos de falsedad en los Certificados de Origen. En ese sentido, cabe afirmarse que el aspecto sustancial del RO se rige por lo estipulado por la norma derivada de la ALADI, en tanto que el régimen procedimental cuenta con una normativa propia, la cual se verá mas adelante.

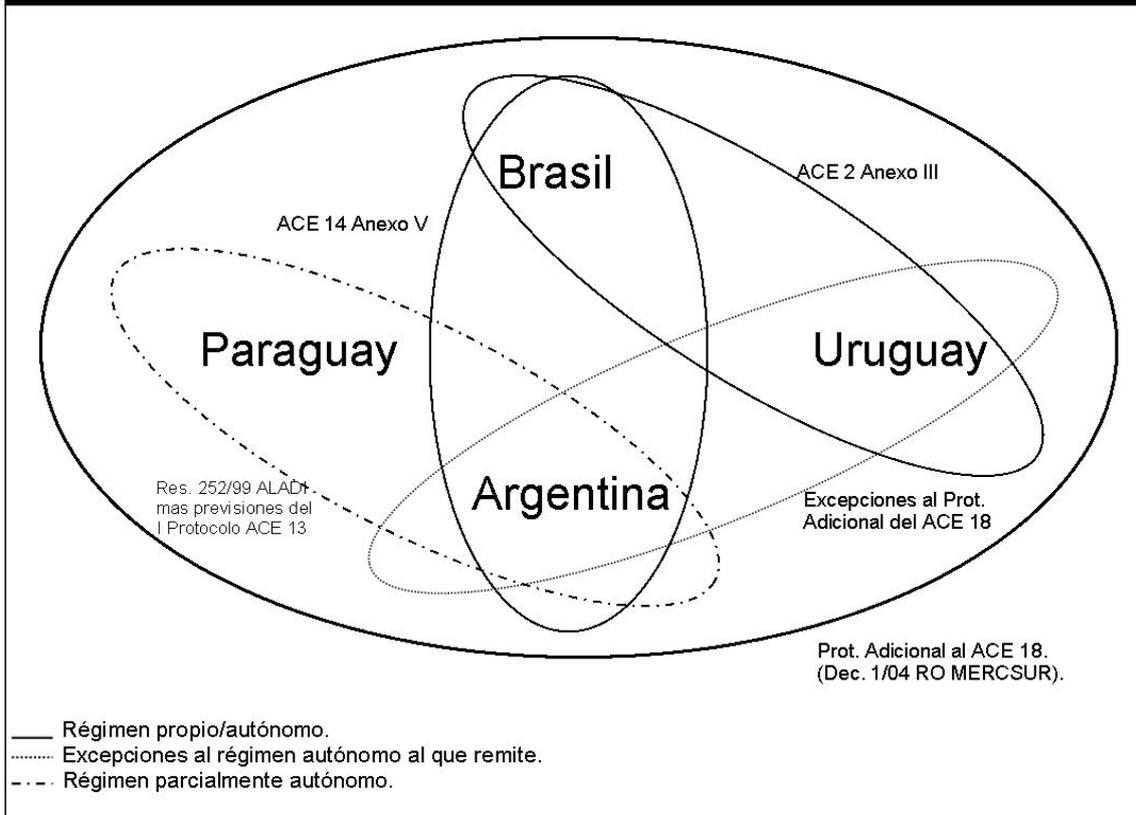
Por otra parte el ACE 57 celebrado entre la Argentina y el Uruguay, si bien estipula la integración productiva interindustrial en materia de automóviles, -integración sectorial-, remite a lo normado en el ACE 18 en relación al RO estableciendo ciertas excepciones al mismo en el Anexo al precitado Acuerdo.

Por último, el ACE 18 cuenta con un régimen propio autónomo que es concordante con el aprobado por las instituciones del MERCOSUR, a esos efectos es plausible que un mismo RO sea aplicable para los intercambios plurilaterales de los miembros del Bloque, en aras de evitar la superposición de normas de forma y de fondo que complejizarían aun mas la problemática que suscita la calificación de origen de las mercancías comercializables y alcanzadas por las preferencia negociadas en el precitado acuerdo.

Desde el punto de vista de la superposición de acuerdos comerciales, en especial de las previsiones que regulan los RO aplicables a los intercambios entre cada uno de los pares de países como también del comercio plurilateral, resulta que dentro del mismo operan tres regímenes autónomos –ACE 2, ACE 18 y ACE 14-, y dos semi-autónomos –ACE 13 y 57-. De esta manera las mercancías comercializables deberán observar aquellos RO predeterminados en pos de acceder a las desgravaciones convenidas o negociadas, ya que en caso contrario abonarán los aranceles preestablecidos para productos de terceros países con los cuales no se tienen Acuerdos celebrados o los aranceles nacionales regulares, en su caso.

Conforme a lo anterior, y a modo de poder observar como se conjugan los RO contenidos en los ACE y las relaciones que estos regulan de cada par de Estados que conforman el MERCOSUR, como también entre todos ellos de manera plurilateral, puede verse el Gráfico que sigue que imprime mayor claridad al objeto de estudio.

Gráfico 1
Superposición de normas sobre RO aplicables a los intercambios comerciales intra-MERCOSUR



Fuente: Elaboración propia.

Del Gráfico se desprende la complejidad normativa en materia de RO dentro del MERCOSUR y en especial entre sus cuatro miembros, los cuales se rigen en principio por diferentes acuerdos, los cuales gozan, en ciertos casos de autonomía frente a los regímenes previstos en el bloque o en la Asociación. De esta manera se observa que los RO aplicables entre Brasil y Paraguay son las previstas en la Decisión 01/04, siendo éste único par de países que aprovechan las normas derivadas del MERCOSUR para realizar sus intercambios en tanto los demás intercambios bilaterales tienen regímenes propios.

1.1. Sistema de "Obtención o producción plena".

Conforme al contenido de normas de fondo en los ACE, en el Cuadro que sigue se han desagregado según las previsiones relacionadas al sistema denominado "Obtención o producción plena" para dar origen a las mercancías, el cual se encuentra reflejado en todos ellos.

Cuadro 3 Sobre Calificación de Origen Previsiones en cuanto al sistema de "Obtención o producción plena"	
ACE 2 Anexo III	Art. 1. Se considerarán "originarios" los productos extraídos, [...] o cultivados en territorio de los países signatarios, [...] o de acuerdo a los requisitos que se establezcan en los términos del artículo 6 ²⁶ del Acuerdo y los productos marítimos extraídos fuera de sus aguas territoriales por

²⁶ El Artículo 6° del Acuerdo en su cuerpo principal dispone que: "Los productos incluidos en el programa de desgravación de que trata el artículo 3°, tendrán el tratamiento establecido en el presente Acuerdo conforme al Anexo III, para la calificación del origen de las mercaderías. Los requisitos de origen podrán ser fijados en ocasión de la inclusión del producto en el programa de desgravación o por la Comisión a que se refiere el artículo 10. Los requisitos de origen de que trata este artículo se aplicarán exclusivamente al aprovechamiento de los beneficios previstos en este Acuerdo".



	<p>buques de su bandera o alquilados por empresas establecidas en su territorio, de acuerdo a lo dispuesto en el Capítulo VIII del Anexo IV.²⁷ I. Calificación de origen: 2. Para los efectos del régimen de desgravación del Acuerdo, el tratamiento para la calificación del origen de las mercaderías será aplicado con base en los siguientes criterios: i) Serán originarias de un país signatario las mercaderías elaboradas íntegramente en su territorio, cuando en su elaboración sean utilizados, exclusivamente, materiales originarios del país exportador.</p>
<p>ACE 13 Res. 252 ALADI</p>	<p>Art. 1. Son originarias de los países participantes de un acuerdo concertado de conformidad con el Tratado de Montevideo 1980: a) Las mercancías elaboradas íntegramente en sus territorios, cuando en su elaboración se utilicen exclusivamente materiales de cualquiera de los países participantes del acuerdo. b) Las mercancías comprendidas en los ítems de la NALADISA que se indican en el Anexo 1 de la presente Resolución, por el solo hecho de ser producidas en sus territorios. [...] A tales efectos se considerarán como producidas: -Las mercancías de los reinos mineral, vegetal y animal (incluyendo las de la caza y la pesca), extraídas, cosechadas o recolectadas, nacidas en su territorio o en sus aguas territoriales, patrimoniales y zonas económicas exclusivas; -Las mercancías del mar extraídas fuera de sus aguas territoriales, patrimoniales y zonas económicas exclusivas, por barcos de su bandera o arrendados por empresas legalmente establecidas en su territorio.</p>
<p>ACE 14 Anexo V</p>	<p>Art. 1. Serán considerados originarios de los países signatarios: a. Los productos elaborados íntegramente en el territorio de cualquiera de ellos, cuando en su elaboración se utilicen exclusivamente materiales originarios de los países signatarios del presente Acuerdo; b. Los productos comprendidos en los capítulos o posiciones de la Nomenclatura Arancelaria de la Asociación que se identifican en el Apéndice 1 de este Anexo, por el solo hecho de ser producidos en sus respectivos territorios. Se considerarán como producidos en el territorio de un país signatario: i. los productos de los reinos mineral, vegetal y animal, incluyendo los de la caza y la pesca, extraídos, cosechados o recolectados, nacidos y criados en su territorio o en sus aguas jurisdiccionales; ii. Los productos del mar extraídos fuera de sus aguas jurisdiccionales por barcos de su bandera o arrendados por empresas establecidas en su territorio.</p>
<p>ACE 57 Anexo único</p>	<p>Art. 3. Ámbito de aplicación. Las disposiciones contenidas en el presente Acuerdo serán de aplicación al intercambio comercial de los bienes listados seguidamente, en adelante denominados Productos Automotores, siempre que se trate de bienes nuevos, comprendidos en los códigos de la Nomenclatura Común del MERCOSUR (NCM) que, con sus respectivas descripciones, figuran en el Apéndice I. a) automóviles y vehículos comerciales livianos (hasta 1500 Kg. de capacidad de carga); b) ómnibus; c) camiones; d) camiones tractores para semi-remolques; e) chasis con motor; f) remolques y semi-remolques; g) carrocerías y cabinas; h) tractores agrícolas, cosechadoras, maquinaria agrícola autopropulsada; i) maquinaria vial autopropulsada; j) autopartes.</p>
<p>ACE 18 Anexo Dec. CMC 1/04</p>	<p>Art. 3. Serán considerados originarios: a) Los productos totalmente obtenidos: i) productos del reino vegetal cosechados o recolectados en el territorio de una o más Partes; ii) animales vivos, nacidos y criados en el territorio de una o más Partes; iii) productos obtenidos de animales vivos en el territorio de una o más Partes; iv) mercancías obtenidas de la caza, captura con trampas, pesca realizada en el territorio, o en sus aguas territoriales y zonas económicas exclusivas, de una o más Partes; v) minerales y otros recursos naturales no incluidos en los subpárrafos i) a iv) extraídos u obtenidos en el territorio de una o más Partes; vi) peces, crustáceos y otras especies marinas obtenidos del mar fuera de sus aguas territoriales y de las zonas económicas exclusivas por barcos registrados o matriculados en una de las Partes y autorizados para enarbolar la bandera de esa Parte, o por barcos arrendados o fletados a empresas establecidas en el territorio de una Parte; vii) mercancías producidas a bordo de barcos fábrica a partir de los productos identificados en el inciso (iv) serán considerados originarios del país en cuyo territorio, o aguas territoriales y zonas económicas exclusivas, se efectuó la pesca o la captura; viii) mercancías producidas a bordo de barcos fábrica a partir de los productos identificados en el inciso(vi), siempre que tales barcos fábrica estén registrados, matriculados en alguna de las Partes y estén autorizados a enarbolar la bandera de esa Parte, o por barcos fábrica arrendados o fletados por empresas establecidas en territorio de una Parte; ix) mercancías obtenidas por una de las Partes del lecho del mar o del subsuelo marino siempre que esa Parte tenga derechos para explotar dicho fondo o subsuelo marino; x) mercancías obtenidas del espacio extraterrestre, siempre que sean obtenidas por una Parte o una persona de una Parte; xi) desechos y desperdicios resultantes de la producción en una o más Partes y materia prima recuperada de los desechos y desperdicios derivados del consumo, recolectados en un Estado Parte y que no puedan cumplir con el propósito para el cual habían sido producidos. b) Los productos elaborados íntegramente en el territorio de cualquiera de los Estados Partes cuando en su elaboración fueran utilizados, única y exclusivamente, materiales originarios de los Estados Partes</p>

Fuente: Elaboración propia.

²⁷ Véase el Cuadro 8 *infra*.

Tal como se desprende del cuadro, los ACE tanto bilaterales como el plurilateral, con sus remisiones o sus regímenes autónomos, han utilizado diferentes técnicas para determinar las mercancías que se consideran originarias al generarse o elaborarse en sus propios territorios. Si bien los cinco ACE -2, 13, 14, 57 y 18- coinciden en aplicar el sistema de *"obtención o producción plena"* al enunciar las mercancías que se consideran originarias han utilizado diferentes métodos, desde los más taxativos posibles, como lo muestra el ACE 18, hasta los más laxos como lo hacen el ACE 2 y 57. En este caso, debe recordarse que el último de los Acuerdos mencionados, al constituir un área de preferencias arancelarias entre la Argentina y el Uruguay solo se aplica al régimen automotriz, los productos que se consideran originarios son los expresamente allí determinados, es decir que es de *numerus clausus*, ya que el intercambio de cualquier otro producto no contemplado en aquel acuerdo se regirá por la Decisión 01/04 del CMC.

En el análisis comparativo de las previsiones de cada uno de los Acuerdos, en atención a la aplicación del principio de *"obtención o producción plena"*, los ACE 2, 13, 14 y 18 comparten la misma tónica al sostener que serán considerados originarios las mercancías/productos *"elaborados"* o *"extraídos"* íntegramente en los territorios de cualquiera de los países signatarios y cuando se utilicen exclusivamente materiales originarios de los mismos. De esta manera, cualquier producto elaborado a partir de insumos nacionales será considerado originario del país exportador. La fórmula no presenta inconvenientes. Sin embargo, si puede observarse que se han empleado los términos *"elaborados"* y *"extraídos"* como sinónimos, cuando en realidad ambas expresiones identifican diferentes modos de producción y para diferentes actividades, así la actividad o sector primario comprenderá productos *"extraídos"* del suelo o de los animales, en tanto que el sector secundario o industrial comprenderá los productos *"elaborados"*, con cierto grado de manufactura.

Solo tres de los cinco Acuerdos remiten a las posiciones arancelarias de aquellas mercancías que quedan comprendidas dentro de esta categoría, por el solo hecho de adecuarse a los ítems. Dentro de este grupo quedan comprendidos los ACE 13, 14 y 57, que si bien remiten a diferentes sistemas clasificatorios, refiriendo el ACE 13 al sistema NADALISA, el ACE 57 al Nomenclador Común MERCOSUR -NCM- y el ACE 14, remite al sistema NALADI. Sin embargo, puede sostenerse que todas ellas son diferentes versiones de la nomenclatura elaborada por la ALADI en pos de homogenizar los nomencladores en aras de facilitar el comercio intrarregional. Asimismo corresponde afirmarse que los reenvíos se deben a la época en que cada uno de los Acuerdos fue celebrado tal como surge del Cuadro 1 *supra*.

Relativo a lo anterior, corresponde afirmarse asimismo y tal como se extrae del Cuadro 3, que además de los tres Acuerdos anteriormente mencionados el ACE 18 incorpora la enunciación de las mercancías o productos que quedan comprendidos como originarios por el solo hecho de ser tales. De esta manera, y pese a las diferentes formas de regular a los mismos, todos los Acuerdos coinciden en sostener que quedan comprendidos dentro de los productos o mercancías originarias *"los del reino mineral, vegetal y animal"* independientemente del modo en que éstos se adquieran, ya sean éstos cosechados, recolectados o nacidos dentro de sus respectivos territorios o en sus aguas jurisdiccionales.

Sin embargo, la cuestión varía cuando aquellos tres Acuerdos, con adición a lo dispuesto por el ACE 2, tratan sobre el régimen de los peces y la determinación del origen de los mismos. Si bien los cuatro Acuerdos -ACE 2, ACE 13, ACE 14 y ACE 18- comparten el mismo criterio, al determinar que también se consideran originarias las mercancías del mar -peces, crustáceos y otras especies marinas- extraídas fuera de sus aguas territoriales, patrimoniales y zonas

económicas exclusivas, para ser consideradas tales, las mismas deben ser capturadas por barcos de bandera de los Estados Partes del Acuerdo del que se trate o por barcos arrendados por empresas establecidas en sus territorios. De darse los supuestos anteriores, los productos primarios extraídos del mar libre, se reconocen originarios. Sin embargo, el ACE 18 va mas allá de este criterio, al establecerse que también lo serán aquellas que sean producidas a bordo de barcos fábrica a partir de los productos anteriormente mencionados, siempre y cuando éstos estén matriculados en alguno de los Estados Partes o por barcos fábricas o arrendados o por fletes de empresas establecidos en el territorio de una Parte.

De igual modo, y relativo a los productos de la minería, sólo el ACE 18 va mas allá en relación a los otros ACE mencionados, al disponer que también se considerarán originarias las mercancías obtenidas por una de las Partes del lecho del mar o del subsuelo marítimo siempre que se tenga derecho a su explotación. Igual criterio aplica para la minería y otros recursos naturales extraídos u obtenidos en la zona continental de alguno de los Estados Parte del Acuerdo.

Por su parte, el ACE 14 trata especialmente las importaciones de Brasil desde la Argentina de los productos del mar originarios de éste último, los cuales se encuentran desagregados conforme a las posiciones arancelarias que ocupan en NALADI²⁸.

Obvio resulta que el ACE 57 nada de lo anterior haya estipulado en atención a que solo comprende productos automotores, y a esos fines el Acuerdo enuncia qué productos de la industria automotriz se consideran originarios, los cuales gozarán de preferencias arancelarias para los intercambios entre la Argentina y Uruguay, detallándolos conforme a la posición arancelaria que estos ocupan a fin de evitar posibles interpretaciones.

El ACE 18 establece otros casos en los cuales también se consideran originarias las mercaderías: la primera de ellas refiere a las mercancías obtenidas del espacio extraterrestre, las cuales se consideran originarias siempre y cuando hayan sido obtenidas por un Estado o por una persona de un Estado Parte. Empero, los Acuerdos Internacionales que rigen ésta cuestión²⁹, aunque no prevean la imposibilidad de apropiación, advierten que *“la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la luna y otros cuerpos celestes, deberán hacerse en provecho y en interés de todos los países, sea cual fuere su grado de desarrollo económico y*

²⁸ El Apéndice I del ACE 14, textualmente establece: *“Importaciones del Sector Pesquero. Programa de liberación en el Sector Pesquero. Artículo 1º. Las importaciones realizadas por la República Federativa del Brasil de los productos comprendidos en el presente Régimen, originarios y procedentes de la República Argentina, se beneficiarán con una reducción del cien por ciento de los gravámenes vigentes aplicados a las importaciones desde terceros países. Dicho beneficio alcanza a los siguientes productos: a) Pescados muertos, frescos o refrigerados (excepto los filetes) (ítem 03.01.2.01 de la NALADI); b) Pescados muertos, congelados (excepto los filetes) (ítem 03.01.2.02 de la NALADI); c) Filetes de pescado, frescos o refrigerados (ítem 03.01.3.01 de la NALADI); y d) Filetes de pescado, congelados (ítem 03.01.4.01 de la NALADI). Artículo 2º.- Los países signatarios acuerdan que las importaciones realizadas por la República Federativa del Brasil se regularán de forma tal que a cada dólar con treinta centavos (US\$ 1.30) de exportación de la República Argentina de los productos comprendidos en los literales b), c) y d) del artículo anterior, corresponda un dólar (US\$ 1.00) de exportación de los productos comprendidos en el literal a). Artículo 3º.- Para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo anterior, cada cuatro meses se efectuará un análisis del nivel de relación de los valores de exportación (costo más flete frontera y costo más flete puerto de Río Grande) efectivamente cumplidos. En dicho análisis podrá existir un margen de variación no superior al diez por ciento de la relación acordada. En el caso de que se verifique una variación superior al referido porcentaje, las autorizaciones respectivas serán reguladas hasta que se opere conforme a los márgenes establecidos”.*

²⁹ Sobre ésta cuestión particular véanse: El Tratado sobre los principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes, de 27 de enero de 1967; y el Acuerdo que debe regir las actividades de los Estados en la Luna y otros cuerpos celestes, de 5 diciembre de 1979.

*científico, e incumben a toda la humanidad. [...]*³⁰. Del Artículo transcrito parece de cumplimiento imposible el poder enajenar productos apropiados del espacio ultraterrestre, toda vez que los mismos están sujetos a la investigación científica y forman parte además del patrimonio común de la humanidad.

A mayor abundamiento y de conformidad con el Tratado del Espacio de 1967, en particular por lo normado en su Artículo 2³¹ todos los objetos naturales del espacio ultraterrestre están fuera del comercio –son *extra commercium*–, razón por la cual no son susceptibles de apropiación. De igual modo y según el Acuerdo de la Luna de 1979, en especial lo establecido en su artículo 11³², la naturaleza jurídica de los recursos naturales es la de ser patrimonio común de la humanidad, volviéndose a afirmar además la prohibición de la apropiación privada. No son cosas en el comercio, por tanto los redactores el ACE no tuvieron en cuenta aquellos cuerpos legales que regulan los bienes provenientes del espacio ultraterrestre.

En segundo lugar, el ACE 18 establece que se consideran originarios los desechos y desperdicios resultantes de la producción de una o más Partes y materia prima recuperada de los desechos y desperdicios derivados del consumo, recolectados en un Estado Parte y que no puedan cumplir con el propósito para el cual habían sido producidos. Sin embargo, ello parece reiterativo con lo que venía enunciando el Acuerdo, ya que es un ejemplo de aquellos casos en que se elaboran productos en base a mercancías originarias del mismo u otro Estado Parte, en este caso de desechos o desperdicios derivados del consumo, para lo cual pueden utilizarse diferentes técnicas de reciclaje.

1.2. Sistema de la “Transformación sustancial”: “cambio partida o salto arancelario”.

El segundo criterio aplicable para determinar el origen de las mercancías es el denominado sistema de la “*transformación sustancial*”; la cual contempla a su vez diferentes modalidades. A esos efectos puede verse el cuadro que sigue, el cual muestra el contenido de cada uno de los Acuerdos bajo análisis en relación a las previsiones de esta modalidad.

Cuadro 4.1. sobre Calificación de Origen Previsiones en cuanto al sistema de la “ <i>Transformación sustancial</i> ”: Cambio de partida o salto arancelario y régimen subsidiario (si lo incorpora).	
ACE 2 Anexo III	I. Calificación de origen. 2. Para los efectos del régimen de desgravación del Acuerdo, el tratamiento para la calificación del origen de las mercaderías será aplicado con base en los siguientes criterios: ii) Producidas en el país exportador, con utilización de materiales de otros orígenes, mediante proceso sustancial de transformación; b) Como resultado de lo cual la mercadería final adquiera una nueva individualidad, caracterizada por el hecho de estar clasificada en la NALADI en posición diferente a la de los referidos materiales.
ACE 13 Res. 252 ALADI	Art.1. Son originarias de los países participantes de un acuerdo concertado de conformidad con el Tratado de Montevideo 1980: c) Las mercancías elaboradas en sus territorios utilizando materiales de países no participantes en el acuerdo, siempre que resulten de un proceso de transformación realizado en alguno de los países participantes que les confiera una nueva individualidad caracterizada por el hecho de quedar clasificadas en la NALADISA en partida diferente a la de dichos materiales.
ACE 14	Art. 1. Se considerarán como producidos en el territorio de un país signatario: iii. los productos que resulten de

³⁰ Primera parte del Artículo 1° del *Tratado sobre los principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes*, de 27 de enero de 1967.

³¹ El Artículo 2 del Tratado de 1967, textualmente establece que: “*El espacio ultraterrestre, incluso la luna y otros cuerpos celestes, no podrá ser objeto de apropiación nacional por reivindicación de soberanía, uso u ocupación, ni de ninguna otra manera*”.

³² El Artículo 11 –incisos 1 y 3- del Tratado de la Luna de 1969, dispone que. “*1. La Luna y sus recursos naturales son patrimonio común de la humanidad conforme a lo enunciado en las disposiciones del presente Acuerdo, en particular en el párrafo 5 del presente artículo. [...] 3. Ni la superficie ni la subsuperficie de la Luna, ni ninguna de sus partes o recursos naturales, podrán ser propiedad de ningún Estado, organización internacional intergubernamental o no gubernamental, organización nacional o entidad no gubernamental, ni de ninguna persona física. [...]*”



Anexo V	operaciones o procesos efectuados en su territorio por los que adquieran la forma final en que serán comercializados, excepto cuando dichos procesos u operaciones consistan solamente en simples montajes o ensambles, embalaje, fraccionamiento en lotes o volúmenes, selección y clasificación, marcación, composición de surtidos de mercaderías, u otras operaciones o procesos equivalentes. iv. Los productos en cuya elaboración se utilicen materiales que no sean originarios de los países signatarios del presente Acuerdo, cuando resulten de un proceso de transformación realizado en el territorio de alguno de ellos, que les confiera una nueva individualidad, caracterizada por el hecho de estar clasificados en la Nomenclatura Arancelaria de la Asociación en posición diferente a la de dichos materiales, excepto en los casos en que ambos países determinen que, además del "salto NAB", se cumpla con el requisito previsto en el artículo 2. Art. 2. En los casos en que el requisito establecido en el literal c) del artículo primero no pueda ser cumplido porque el proceso de transformación operado no implica cambio de posición en la nomenclatura, bastará con que el valor CIF puerto de destino o CIF puerto marítimo de los materiales de terceros países no exceda del 50 (cincuenta) por ciento del valor FOB de exportación de las mercancías de que se trate.
ACE 57 Anexo único	Art. 1. En materia de origen, salvo lo dispuesto en los Arts. 8, 9, 10, 11 y 12 del Anexo al ACE 57, será de aplicación el RO del MERCOSUR, incorporado al ACE 18.
ACE 18 Anexo Dec. CMC 1/04	Art.3. Serán considerados originarios: c) Los productos en cuya elaboración se utilicen materiales no originarios de los Estados Partes, cuando resulten de un proceso de transformación que les confiera una nueva individualidad, caracterizada por el hecho de estar clasificados en una partida arancelaria (primeros cuatro dígitos de la Nomenclatura Común del MERCOSUR) diferente a la de los mencionados materiales. d) En los casos en que el requisito establecido en el apartado c) no pueda ser cumplido porque el proceso de transformación operado no implica cambio de partida arancelaria (primeros cuatro dígitos de la Nomenclatura Común del MERCOSUR), bastará que el valor CIF puerto de destino o CIF puerto marítimo de los insumos de terceros países no exceda el 40% del valor FOB de las mercaderías de que se trate. A los efectos de la determinación del valor CIF de los materiales no originarios para los países sin litoral marítimo, será considerado como puerto de destino, el primer puerto marítimo o fluvial localizado en el territorio de los demás Estados Partes por el que hubiera ingresado el producto al MERCOSUR.

Fuente: Elaboración propia.

Tal como se desprende del cuadro en relación al sistema de la "transformación sustancial" en su primera variante, esto es "cambio o salto de partida arancelaria", puede afirmarse que los cinco ACE lo contemplan como segundo criterio para considerar originarias a las mercancías producidas en sus territorios en los cuales se utilicen insumos de otros Estados –Partes o no de los Acuerdos-, ya sea de manera autónoma –los ACE 2, 14 y 18-, como por remisión –ACE 13 a la Resolución 252/99 de ALADI y ACE 57 que remite a la Decisión 1/04 CMC-.

Conforme a lo anterior, si bien cada una de los ACE prevé este sistema, lo cierto es que utilizan diferentes expresiones a esos fines. Sin perjuicio de ello, puede afirmarse que en todos los casos se reconoce que la utilización de insumos o productos no originarios de los Estados Parte, serán considerados originarios del país exportador, siempre y cuando adquieran una nueva individualidad o entidad, la cual debe caracterizarse por estar clasificada en una partida arancelaria diferente, a la del material o insumo a partir de la cual se elaboró. De esta manera, se reconoce como originarias mercancías o insumos provenientes de terceros Estados no miembros siempre y cuando se de aquella condición. Este es el criterio general que esbozan los Acuerdos y las normas de remisión bajo análisis. Sin embargo, algunos de los Acuerdos prevén otras situaciones que no se encuentran contempladas en todos ellos.

Un primer caso viene dado por las cláusulas que reconocen la existencia de situaciones que, pese a darse una transformación sustancial de la mercancía proveniente de un tercer país, la misma sigue estando comprendida en la posición por la cual fue adquirida. En estos casos, solo dos de los Acuerdos establecen un criterio subsidiario para determinar el origen, el ACE 14 y el ACE 18. Sobre el particular, el ACE 14 estipula que en aquellos casos en que el requisito de salto de partida no pueda ser cumplido, bastará con que el valor CIF puerto de destino o CIF puerto marítimo de los materiales de terceros países no exceda del 50% del valor FOB de exportación de las mercancías de que se trate. Desde ésta perspectiva, rige supletoriamente el sistema de la regla de porcentaje *ad valorem*. Igual tónica asume el ACE 18 al sostener idéntico criterio, pero diferenciándose del anterior, al tener por originaria a la mercancía cuyo valor FOB no puede exceder del 40%. Además reconoce la especial situación del Paraguay que carece de

litoral marítimo y fluvial, al sostener que el valor CIF de los materiales no originarios para países sin litoral, será considerado como puerto de destino, el primer puerto –marítimo o fluvial- localizado en el territorio de los demás Estados Parte por el que hubiera ingresado el producto al bloque.

Por su parte el ACE 14 excluye del sistema del salto de partida a aquellos procesos que solo consistan en montajes o ensambles, fraccionamiento en lotes, clasificación, composición de surtidos u otras operaciones o procesos equivalentes. Ello en atención a que pese a que se modifique el ítem arancelario, no existe una transformación sustancial en los términos del artículo que así lo dispone. Sobre el particular la enunciación de aquellos procedimientos que no otorgan origen no es taxativa, atento a que utiliza la expresión “o procesos equivalentes”, que permite esta interpretación.

1.3. Sistema de la “Transformación sustancial”: regla del porcentaje *ad valorem*.

El Cuadro que se expone a continuación muestra la segunda modalidad comprendida dentro del criterio de la “transformación sustancial” y que se denomina de las reglas de porcentaje *ad valorem*. Empero, cabe recordarse que si bien dos de los ACE bajo análisis prevén este sistema en subsidiaridad con aquellos casos en que no se modifica la posición arancelaria pese a la transformación de la mercancía o insumo proveniente de un país no miembro del Acuerdo o del País no exportador final, lo cierto es que los demás Acuerdos también establecen este sistema de manera autónoma.

Cuadro 4.2. Sobre Calificación de Origen Previsiones en cuanto al sistema de la “Transformación sustancial”: Regla del porcentaje <i>ad valorem</i>	
ACE 2 Anexo III	I. Calificación de origen. ii) Producidas en el país exportador, con utilización de materiales de otros orígenes, mediante proceso sustancial de transformación: c) Como resultado de operación de montaje o ensamblaje realizada en el territorio de uno de los países signatarios, con utilización de materiales zonales y extrazonales, cuando el valor CIF puerto de destino o CIF puerto marítimo de aquellos materiales no exceda el 50 por ciento del valor FOB de la mercadería final.
ACE 13 Res. 252 ALADI	Art. 1. Son originarias de los países participantes de un acuerdo concertado de conformidad con los términos del Tratado de Montevideo de 1980: d) Las mercancías que resulten de operaciones de ensamble o montaje, realizadas en el territorio de un país participante utilizando materiales originarios de los países participantes del acuerdo y de terceros países, cuando el valor CIF puerto de destino o CIF puerto marítimo de los materiales originarios de terceros países no exceda del 50 (cincuenta) por ciento del valor FOB de exportación de tales mercancías. Art. 3. Para los países de menor desarrollo económico relativo, el porcentaje establecido en el literal d) del artículo primero y en el artículo segundo, será de 60 (sesenta) por ciento. El presente Régimen, alcanza, igualmente, a aquellos acuerdos en que las concesiones pactadas entre los países participantes se extienden automáticamente a los países de menor desarrollo económico relativo, sin el otorgamiento de compensaciones e independientemente de negociación o adhesión a los mismos.
ACE 14 Anexo V	Art. 1. Serán considerados originarios de los países signatarios: d) Los productos que resulten de operaciones de ensamble y montaje realizadas en el territorio de un país signatario utilizando materiales originarios del otro país signatario y de terceros países cuando el valor CIF puerto de destino o CIF puerto marítimo de los materiales originarios de terceros países no exceda del 50 (cincuenta) por ciento del valor FOB de dichos productos
ACE 57 Anexo único	Art. 1. En materia de origen, salvo lo dispuesto en los Arts. 8, 9, 10, 11 y 12 del Anexo al ACE 57, será de aplicación el RO del MERCOSUR, incorporado al ACE 18.
ACE 18 Anexo Dec. CMC 1/04	Art.3. Serán considerados originarios: e) Los productos resultantes de operaciones de ensamblaje o montaje realizadas en el territorio de un país del MERCOSUR, utilizando materiales originarios de terceros países, cuando el valor CIF puerto de destino o CIF puerto marítimo de esos materiales no exceda el 40% del valor FOB.

Fuente: Elaboración propia.

La regla del porcentaje *ad valorem* es reconocida en los cinco Acuerdos –ya sea de manera autónoma en sus Anexos o por remisión- como criterio para determinar el origen de las mercancías producidas en sus territorios, cuando se utilicen insumos tanto de sus pares

contratantes como de países no miembros del ACE del que se trate –salvo para el ACE 18 y ACE 13 en los cuales la utilización de insumos de los pares contratantes no esta prevista en esta cláusula-. Conforme a ello, si bien todos los ACE reconocen la nacionalidad del producto del país exportador cuando el valor CIF del puerto de destino o CIF del puerto marítimo no exceda determinado porcentaje del valor FOB de exportación de tales bienes, lo cierto es que no existe coincidencia en el porcentaje aplicable.

Por tanto coexisten en el bloque de integración dos porcentajes dispares en relación al valor que deberán tener los materiales utilizados en el país exportador. Conforme a ello los ACE 2, 13 y 14 reconocen el 50% del valor FOB para darle origen del país exportador al producto final. En tanto que el ACE 18 y por ende el ACE 57 al cual remite, es más limitado en atención a requerir un máximo del 40%.

De lo anteriormente expuesto, pueden hacerse dos reflexiones: por un lado, las exportaciones de productos que cumplan el requisito del porcentaje *ad valorem* y que se encuentren regidos por los ACE 2, 13 y 14 podrán utilizar una mayor cantidad de productos no originarios –siempre y cuando estos no excedan el 50% del valor FOB de exportación-, ya sea para los intercambios bilaterales con los socios o para con terceros países, en tanto que si se utilizan solo mercancías de terceros países estos podrán representar hasta el 40% del valor FOB de la mercancía, conforme a lo estipulado en el ACE 18 y ACE 57. Esta contradicción, que da lugar a una segunda reflexión, deviene en una limitación al proceso de integración plurilateral, toda vez que la variación del valor en la utilización de insumos pertenecientes a la zona o extrazonales, se regirá por el Acuerdo a través del cual se comercialice intra-bloque.

Es importante destacar que las previsiones del ACE 18/ACE 13, pretenden la utilización de una mayor cantidad de insumos propios del país o de los países del bloque, en desmedro de aquellos que provienen de países no asociados o terceros al mismo.

Sin embargo, la variación entre los porcentajes requeridos para dar origen a las mercancías, no debería ser tal en atención a que los productores –para cumplir con aquellas- tendrán que cubrir lo dispuesto en uno u otro acuerdo a fin de poder exportar sus productos finales, ya sea intra como extra-MERCOSUR. De allí que la superposición de acuerdos genera inconvenientes, particularmente en la aplicación del principio que da origen a las mercancías elaboradas con insumos no originarios, denominado del porcentaje *ad-valorem*.

De igual manera, puede observarse el Art. 3 de la Resolución 252/99 que establece un porcentaje aun mayor en relación al previsto en los demás ACE bilaterales y plurilateral, aplicables solo a los países que gozan de Trato Especial y Diferenciado dentro de la ALADI. Así, los productos originarios del Paraguay –que se encuentra comprendido dentro de esa categoría- tienen tres diferentes porcentajes en relación al valor FOB, vinculado al puerto por el cual se exporten. Conforme a ello, podrá ser un 40%, un 50% o un 60% dependiendo del Acuerdo por el cual se rija el intercambio. Así, el Paraguay que es una de las economías más pequeñas dentro del bloque, es sobre quien recaen mayores complicaciones a la hora de producir productos con insumos no originarios de su país. Si bien las previsiones, de la Resolución tienen por objeto facilitar la producción de los países con menor desarrollo de la región, lo cierto que es que dentro del bloque, aquello no ha sido respetado ni mucho menos contemplado por sus pares contratantes en el ACE 18.

Como corolario, imperan dentro del área tres diferentes porcentajes *ad valorem* –40%, 50% y 60%- lo cual complejizan los intercambios y en especial las cadenas productivas de los países miembros del MERCOSUR.

1.4. Sistema de la “Transformación sustancial”: Lista de transformaciones o elaboraciones.

Habiéndose analizado la tercera modalidad comprendida en el principio de la “transformación sustancial”, resta entonces adentrarnos al estudio de la cuarta. El Cuadro que sigue muestra las previsiones en relación a aquella, denominada “lista de transformaciones o elaboraciones”, aunque ésta solo se encuentre contemplada el ACE 57.

Cuadro 4.3. Sobre Calificación de Origen Previsiones en cuanto al sistema de la “Transformación sustancial”: Lista de transformaciones o elaboraciones	
ACE 2 Anexo III	No prevé este sistema.
ACE 13 Res. 252 ALADI	No prevé este sistema.
ACE 14 Anexo V	No prevé este sistema.
ACE 57 Anexo único	<p>Art. 8. Índice de Contenido Regional (ICR). Los Productos Automotores incluidos en los incisos “a” a “i” del artículo 3, así como los conjuntos y subconjuntos incluidos en el inciso “j” del mismo artículo, serán considerados originarios siempre que alcancen un Índice de Contenido Regional (ICR) mínimo del 60% [...].</p> <p>Art. 9. Índice de Contenido Regional para Productos Automotores producidos en la República Oriental del Uruguay de acuerdo al régimen establecido en el artículo 5 literal b) de este Protocolo. Los Productos Automotores producidos en el territorio de la República Oriental del Uruguay, incluidos en los incisos “a”, “b” y “c” del artículo 3, así como los conjuntos y subconjuntos incluidos en el inciso “j” del mismo artículo, deberán cumplir, un ICR mínimo de 50%, calculado a través de la fórmula establecida en el artículo 8, dentro de los límites establecidos en el artículo 5 b).</p> <p>Art.10. Índice de Contenido Regional (ICR) para autopartes. Para el cálculo del ICR de los Productos Automotores incluidos en el inciso “j” del artículo 3, se aplicará la Regla General de Origen MERCOSUR, según lo establecido en el Octavo Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica N° 18 (ACE-18), excepto en el caso de los subconjuntos y conjuntos que seguirán la regla establecida en el artículo 8, en el caso de la República Argentina y en el artículo 8 ó 9, según corresponda, en el caso de la República Oriental del Uruguay.</p> <p>Art. 11. Índice de Contenido Regional (ICR) en el caso de nuevos modelos. Se considerarán también originarios los vehículos, subconjuntos y conjuntos alcanzados por el concepto de nuevo modelo, producidos en su territorio al amparo de los Programas de Integración Progresiva aprobados por la Autoridad de Aplicación, que en todos los casos deberán contemplar el cumplimiento del ICR al que se refiere el Artículo 8, en un plazo máximo de 2 años, siendo que en el inicio del primer año el ICR deberá ser como mínimo 40%, en el inicio del segundo año como mínimo 50%, alcanzando el mínimo del 60% al inicio del tercer año.</p> <p>Art. 12. Índice de Contenido Regional (ICR) en el caso de modelos nuevos en la República Oriental del Uruguay. En el caso de los vehículos, subconjuntos y conjuntos producidos en el territorio de la República Oriental del Uruguay, para la exportación hacia el mercado de la República Argentina, el ICR para modelos nuevos deberá ser: a) según lo estipulado en el artículo 11 del presente, si se opta por la utilización de las condiciones establecidas en el artículo 5 literal a), o b) si se opta por lo establecido en el artículo 5 literal b), deberá ser al menos de 30% al inicio del primer año del respectivo programa de integración progresiva, de 35% al inicio del segundo año, de 40% al inicio del tercer año, de 45% al inicio del cuarto año, alcanzando el 50% al inicio del quinto año.</p>
ACE 18 Anexo Dec. CMC 1/04	No prevé este sistema.

Fuente: Elaboración propia.

El principio de la “lista de transformación o elaboraciones” se encuentra previsto sólo por el ACE 57, que si bien se rige supletoriamente por las disposiciones de la Decisión 01/04, prevé cláusulas especiales en esta materia que excluyen -en principio- la aplicación de aquel, pero en realidad, puede afirmarse que lo complementa toda vez que aquella Decisión nada se establece con relación a este criterio, razón por la cual no operan contradicciones entre las cláusulas del Acuerdo con lo estipulado en la Resolución.

Conforme a ello, el ACE 57 obliga a que los productos que se encuentran comprendidos dentro del mismo –recuérdese que es un acuerdo sectorial automotriz celebrado entre la Argentina y el

Uruguay- contempla un mínimo porcentaje del Índice de Contenido Regional –ICR-, a efectos de ser considerados originarios.

De esta manera, se establece un régimen general por el cual se prevé que aquel índice no podrá ser mayor al 60%. Aunque, se le otorga una reducción a las producciones en materia automotriz del Uruguay, reconociéndosele una cifra menor a aquella, de solo el 50% para determinados productos finales –automóviles y vehículos comerciales livianos, ómnibus, camiones y autopartes-. Con ello se pretende que el Uruguay sienta las bases para establecer su propia industria automotriz. Aplicándose a aquellos últimos –autopartes- las normas de origen propias establecidas para el ACE 18, es decir la Decisión 01/04 CMC incorporada como Protocolo al mismo. Salvo, en determinados productos –conjuntos y subconjuntos- que se rigen por lo establecido en el artículo 8, es decir que no podrán contener un mayor ICR, equivalente al 60%.

Todo ello denota la pésima técnica legislativa del ACE 57 que hace entrar en juego provisiones de diferentes cuerpos normativos para determinar el origen de las mercancías. En ese sentido si bien remite a la Resolución 252/99 de la ALADI, haciendo prevalecer las normas contenidas en el ACE sobre aquella, también remite a las normas contempladas en el ACE 18 -Decisión 01/04 CMC- aplicables a las auto partes. Esta conjunción de normas para dar origen a las mercancías, a simple vista hace compleja aquella cuestión.

1.4.1 Origen de los bienes de capital.

Por otra parte, dentro del criterio de la “Transformación sustancial”, también se contempla otra modalidad a fin que los bienes de capital adquieran origen, particularmente previstos en los ACE 14, 18 y 57 por remisión. Así los ACE anteriormente mencionados estipulan especiales consideraciones para calificar de originarias los bienes de capital. A esos fines el siguiente Cuadro muestra las cláusulas de cada uno de los Acuerdos relativas a esta materia.

Cuadro 4.4. Previsiones en relación a los bienes de capital	
ACE 2 Anexo III	No prevé cláusulas de ésta índole.
ACE 13 Res. 252 ALADI	No prevé cláusulas de ésta índole.
ACE 14 Anexo V, VI, VII y VIII	<p>[Anexo V] Art. 3. 2da parte. Los regímenes de origen aplicables a las importaciones de bienes de capital comprendidos en la lista común del ACE N° 7, de productos alimenticios industrializados y de la lista común del sector automotriz están registrados en los Anexos VI, VII y VIII del presente Acuerdo. El mismo criterio se adoptará para los Acuerdos sectoriales que se suscriban en el futuro.</p> <p>[Anexo VI] Art. 6. Los bienes de capital amparados por el presente Régimen serán considerados originarios de los países signatarios cuando el valor de los materiales importados desde terceros países no sea superior al veinte por ciento (20%) del precio del producto. Dicho porcentaje será calculado comparando el precio FOB de los materiales importados con el precio FOB de referencia internacional del producto terminado. En ausencia del precio FOB de referencia internacional del producto terminado será utilizado como base de comparación el precio FOB de venta del país exportador sin los impuestos internos. Las materias primas de uso universal importadas que no hayan sido objeto de procesamiento industrial que las haga específicas para su utilización en la fabricación del producto final son consideradas para estos efectos de origen local.</p> <p>[Anexo VII] Art. 7. El tratamiento acordado para la importación de los productos comprendidos en la “lista común de Bienes Alimenticios Industrializados”, alcanzará exclusivamente a los productos calificados como originarios del territorio de los países signatarios de conformidad con lo dispuesto en el presente Régimen y en el Régimen de Origen del Anexo V del presente Acuerdo, en cuanto fuere aplicable.</p> <p>[Anexo VII] Art. 8. El porcentaje en valor de las materias primas de origen agropecuario importadas desde países no signatarios, utilizadas en la elaboración de los productos de la “lista común” no podrá superar el veinte por ciento (20%) del precio del producto, calculado comparando el precio FOB de las materias primas importadas con el precio FOB de referencia internacional del producto terminado.</p> <p>[Anexo VIII] Art. 14. Se considerarán como originarios de Argentina y de Brasil, los productos incluidos en la “lista común de partes, piezas y componentes” elaborados íntegramente en el territorio de cualquiera de los dos países cuando en su elaboración fueran utilizados exclusivamente materiales originarios de los dos países o cuando la participación de materiales importados desde terceros países no fuera superior, en valor,</p>



	a un quince por ciento (15%). Dicho porcentaje será calculado comparando el precio FOB de los materiales importados con el precio FOB de referencia internacional del producto terminado. En ausencia del precio FOB de referencia internacional del producto terminado, será utilizado como base de comparación el precio FOB de venta del país exportador sin los impuestos internos. Las materias primas de uso universal importadas que no hubieran sido objeto de procesamiento industrial que las torne específicas para su utilización en la fabricación del producto final, son consideradas a estos efectos de origen local.
ACE 57 Anexo único	Art. 1. En materia de origen, salvo lo dispuesto en los Arts. 8, 9, 10, 11 y 12 del Anexo al ACE 57, será de aplicación el RO del MERCOSUR, incorporado al ACE 18.
ACE 18 Anexo Dec. CMC 1/04	Art.3. inc. f). Serán considerados originarios: f) Los Bienes de Capital deberán cumplir un requisito de origen de 60% de valor agregado regional.

Fuente: Elaboración propia.

Tal como se observa, los ACE 2 y 13, al carecer de normas particulares aplicables a los bienes de capital, se regirán por los criterios generales anteriormente analizados. No obstante, el ACE 14 y el ACE 18, y por remisión el ACE 57, han previsto RO particulares para este tipo de bienes. De esta manera, las diferentes cláusulas que prevén requisitos puntuales para dar origen a los bienes de capital, en primer lugar destaca que el ACE 14, si bien dedica diversos artículos a esta cuestión, los mismos se encuentran dispersos en una gran cantidad de documentos Anexos al ACE como también remite a las previsiones contenidas en el ACE 7 celebrado entre la Argentina y el Brasil. Igual situación genera las remisiones que hace el ACE 14 en su cuerpo principal al establecer que las normas de origen que rigen los bienes de capital comprendidos en el ACE 7, se reglarán por las previsiones de los Anexos al ACE, duplicándose de este modo las previsiones relativas a esta materia.

Específicamente los bienes industrializados alimenticios se rigen por las previsiones contenidas en el Anexo V como también por los contenidos en el cuerpo principal del ACE, y afirma *"en cuanto fuere posible"*. De ello se desprende que, en aquellos casos en que no fuese posible aplicar el régimen previsto, los mismos no adquirirán origen y serán comercializados como productos de países extra-zona dado a que el Acuerdo no remite a otro régimen. Sin perjuicio de ello, y en atención a que ambos países también son parte del ACE 18, probablemente pueda aplicarse las regulaciones de éste Acuerdo a aquellos casos que no caigan bajo la órbita de los Anexos del ACE 14.

De esta manera la gran cantidad de previsiones establecidas para dar origen a las mercancías producidas en los territorios de los Estados asociados, pueden terminar no dándole aquella calidad a los bienes de capital, como tampoco se dispone claramente cual será el RO aplicable en aquellos casos en que caiga dentro del Acuerdo, quedando un vacío legal importante por cubrir.

Del juego de los contenidos a lo largo de los Anexos VI, VII y VIII, se desprenden los siguientes supuestos a efectos de otorgar origen a los bienes de capital.

1. Como principio general se aplicará la normativa contenida en el ACE 14 y en sus Anexos, en ese sentido se agrega la condición de que los bienes de capital que se encuentran amparados en aquel régimen solo serán considerados originarios cuando el valor de los materiales importados desde terceros países no sea superior al 20% del precio del producto. A esos efectos dicho porcentaje será calculado comparando el precio FOB de los materiales importados con el precio FOB de referencia internacional del producto terminado, ello de conformidad con lo estipulado en el Anexo VI, artículo 6.

2.1. Los bienes comprendidos en la *"Lista Común de Bienes Alimenticios Industrializados"*, serán originarios en el caso de quedar comprendidos en las cláusulas del ACE 14, siéndoles aplicables

solamente a las mercancías producidas en los territorios de los países miembros, siempre y cuando ello fuere posible, de conformidad con lo dispuesto en el Anexo VII, artículo 7°.

2.2. En los casos que se utilicen materias primas de origen agropecuario de terceros países para elaborar los bienes comprendidos en la *"Lista Común de Bienes Alimenticios Industrializados"*, aquellas no podrán superar el 20% del precio del producto. Dicho porcentaje deberá calcularse comparando el precio FOB de las materias primas importadas con el precio FOB de referencia internacional del producto terminado.

3. Se consideran originarios de Argentina y de Brasil, los productos incluidos en la *"Lista Común de Partes, Piezas y Componentes"*, elaborados íntegramente en el territorio de cualquiera de los dos países cuando fueran utilizados exclusivamente materiales originarios de los dos países o la participación de materiales importados desde terceros países no fuera superior, en valor, a un 15%. Idéntico criterio rige al dispuesto en el 2.2., en este caso para determinar el porcentaje del insumo no originario de los países miembros del ACE 14.

El principio general aplicable a los bienes de capital –que no son productos industrializados alimenticios ni insumos de la industria automotriz- viene dado por las normas contenidas en el Acuerdo, permitiéndose la utilización de bienes de terceros países cuando estos no excedan el 20% del precio del producto. Sin embargo, la cuestión varía para las mercancías comprendidas en las listas anteriormente mencionadas, así como en el caso de los productos alimenticios industrializados, aunque si bien se rigen por las normas generales previstas en el ACE 14, se determina que éstos no podrán superar el 20% del precio del producto, cuando utilicen insumos provenientes de terceros países. Igual situación se plantea en los bienes de la industria automotriz, pero este difiere con relación al anterior, en que en este caso solo se admite un máximo del 15% del precio del producto. En resumidas cuentas, este es el régimen previsto para los bienes de capital en el ACE 14.

Por su parte el ACE 18, y por remisión el ACE 13, prevé una cláusula genérica para determinar el origen de los bienes industriales, que pareciera ser mas clara que las anteriores, al no diferenciar entre los distintos tipos de manufacturas. En ese sentido el mismo dispone que los bienes de capital deban cumplir un requisito de origen de 60% de valor agregado regional.

Sin embargo, el problema entre las previsiones de ambos Acuerdos estriba en que tanto la Argentina como el Brasil son miembros del ACE 14, sumado a que del ACE 18 también lo son el Paraguay y el Uruguay. De esta manera se entiende que el origen de los bienes industriales podrá ser determinado por cualquiera de los Acuerdos bajo análisis. La contradicción estriba en que, en el bilateral se prevén porcentajes bajos para darle origen a las mercancías propias de la industria, en tanto que en el acuerdo plurilateral el porcentaje permitido es superior a aquel. Esto último puede interpretarse como una ventaja concedida para el Paraguay y el Uruguay. Sin embargo, al no contarse con cláusulas que excluyan los efectos de uno u otro de los Acuerdos, ambos se aplican al RO entre este par de países.

Puede sostenerse que la profusión y dispersión de las normas que regulan esta cuestión, generan en primer lugar dificultad en poder determinar que acuerdo rige que, en atención a que la desagregación lleva a buscarlos en los diferentes Anexos según el tipo de mercancía de que se trate, y lo que es peor aun, dos RO son aplicables para dar nacionalidad a los bienes de capital producidos en la Argentina o en el Brasil, para los intercambios recíprocos.

1.5. Sistema de la “Transformación sustancial”: Principio de “requisitos técnicos” que no dan origen.

Una última modalidad se encuentra prevista en los ACE bajo estudio pero para determinar que procedimientos no otorgan origen a las mercancías, pese a darse los requisitos analizados anteriormente. A esos fines el siguiente Cuadro muestra comparativamente las cláusulas de cada uno de los Acuerdos en esa materia.

Cuadro 4.5. Sobre Calificación de Origen Previsiones en cuanto al sistema de la “Transformación sustancial”: Principio de “requisitos técnicos” que no dan origen.	
ACE 2 Anexo III	Art. 1. Inc. 7. no se considerarán originarios los productos resultantes de las operaciones mencionadas a continuación: i) Las manipulaciones destinadas a asegurar la conservación de las mercancías durante el transporte y almacenaje (aireación, esparcimiento, secado, refrigeración, colocación en salmuera, agua sulfurada o con otras sustancias, extracción de partes averiada y operaciones similares); ii) Las operaciones simples de retiro de polvo, tamizado, selección, clasificación, aprovisionamiento (incluso la composición de juegos de mercancías), lavado, pintura y corte; iii) a) El cambio de embalaje y la división y reunión de bultos; b) La simple colocación en botellas, frascos, bolsas, estuches, cajas sobre planchas y cualesquiera otras operaciones de acondicionamiento; iv) La aplicación sobre los propios productos, o sobre sus embalajes, de marcas, etiquetas u otra indicaciones similares; v) La simple mezcla de materiales, incluso de especies distinta, siempre que uno o más componentes de la mezcla no puedan ser considerados como originarios; vi) El montaje o reunión de partes de artículos con la finalidad de constituir un artículo completo, excepto los casos que cumplan requisitos específicos de origen, adoptados en los términos del artículo 6° del Acuerdo; vii) La acumulación de dos o diversas operaciones mencionadas en los puntos i) y vi) anteriores; y viii) Faena de animales.
ACE 13 Res. 252 ALADI	Art.1. Inc. c) in fine. No serán originarias de los países participantes las mercancías obtenidas por procesos u operaciones por los cuales adquieran la forma final en que serán comercializadas, cuando en dichos procesos se utilicen materiales de países no participantes y consistan solamente en simples montajes o ensambles, embalaje, fraccionamiento en lotes, piezas o volúmenes, selección y clasificación, marcación, composición de surtidos de mercancías u otras operaciones que no impliquen un proceso de transformación sustancial en los términos del párrafo primero de este literal.
ACE 14 Anexo V	Art.1. inc. luego del subinciso iv). No obstante, no serán considerados como originarios los productos que resulten de operaciones o procesos efectuados en el territorio de un país signatario por los cuales adquieran la forma final en que serán comercializados, cuando en dichas operaciones o procesos se utilicen exclusivamente materiales o insumos que no sean originarios de sus respectivos países y consistan solamente en montajes o ensambles, fraccionamiento en lotes o volúmenes, selección, clasificación, marcación, composición de surtidos de mercaderías u otras operaciones o procesos semejantes.
ACE 57 Anexo único	Art. 1. En materia de origen, salvo lo dispuesto en los Arts. 8, 9, 10, 11 y 12 del Anexo al ACE 57, será de aplicación el RO del MERCOSUR, incorporado al ACE 18.
ACE 18 Anexo Dec. CMC 1/04	Art. 4. No serán considerados originarios los productos resultantes de operaciones o procesos efectuados en el territorio de un Estado Parte, por los cuales adquieran la forma final en que serán comercializados, cuando en esas operaciones o procesos fueran utilizados exclusivamente materiales o insumos no originarios de los Estados Partes y consistan apenas en montajes o ensamblajes, embalajes, fraccionamiento en lotes o volúmenes, selección, clasificación, marcación, composición de surtidos de mercaderías o simples diluciones en agua u otra sustancia que no altere las características del producto como originario, u otras operaciones o procesos equivalentes.

Fuente: Elaboración propia.

En relación a los procedimientos que no otorgan origen a las mercancías, los cinco Acuerdos –ya sea en sus cuerpos principales como en sus Anexos o remisiones- los prevén, sin embargo, todos ellos utilizan diferentes técnicas a fin de dar mayor claridad y evitar confusiones e interpretaciones diversas. Así, el ACE 2 celebrado entre el Uruguay y Brasil, es el que mayores recaudos ha tomado en esta materia, en tanto que los ACE 13, 14, 18 y 57 por remisión, han adoptado la utilización de una expresión genérica, pese a existir diferencias entre estos últimos, al haberse previsto la misma modalidad para excluir la concesión de origen a ciertas mercancías.

De esta manera, el ACE 2 concretamente establece que ciertos procedimientos, pese a ser llevados adelante, no darán origen a las mercancías que deban pasar por un proceso de conservación –tanto durante el transporte como de almacenaje-, entendiéndose por tal la colación de sal muera, agua saturada u otras sustancias, extracción de partes averiadas u

operaciones similares. Las previsiones de este inciso son solo enunciativas con lo cual cualquier otro procedimiento que se utilice a aquellos fines, tampoco dará origen al producto final. De todos modos ello resulta obvio, toda vez que no existe transformación sustancial en la mercancía sujeta a manipulación.

De igual modo, tampoco conceden origen las operaciones destinadas al retiro de polvo, tamizado, clasificación, aprovisionamiento –incluso la composición de juegos de mercancías-, lavado, pintura y corte. Aquellas operaciones parecerían estar destinadas a las manufacturas de la industria textil. También se prevé que no dará origen el cambio de embalaje ni la división o reunión de bultos como tampoco la colocación en botellas, frascos, bolsas, estuches, cajas sobre planchas como cualquier operación de acondicionamiento de la mercancía. Aquí tampoco existe transformación sustancial en relación a las propiedades del producto, sino que sólo se refieren a procedimientos de contención y resguardo de las mismas para la venta o para la exportación. Queda incluido dentro de aquellos procedimientos que no dan origen, la colocación de etiquetas u otras indicaciones. Sin embargo, nada se establece en relación a los casos en que los envoltorios sean más onerosos que la propia mercancía. En ese caso se entiende que regirá el Acuerdo relativo a la Aplicación del artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 de la OMC.

Tampoco conceden origen la mezcla de materiales, incluso de diferentes especies, siempre que uno –o varios- de los componentes no puedan ser considerados originarios.

También se excluye el montaje de partes de artículos pese a que constituyan un artículo completo, salvo en los casos en que éste proceso cumpla con los REO.

Asimismo, el ACE 2 reconoce que no darán origen los procedimientos anteriormente mencionados aunque se combinen. Por último, también se sostiene que no dará origen la faena de animales.

En relación a las previsiones de los ACE 13 –que remite al RO de la ALADI-, ACE 14 y ACE 18, estos establecen criterios semejantes para no conceder origen a las mercancías producidas, a pesar que los procedimientos se lleven adelante en sus territorios y se den los casos previstos en los sistemas para dar origen ya analizados. Así, el ACE 13 prevé diferentes condiciones a efectos de no conceder origen a las mercancías producidas en los Estados Partes.

Conforme a lo anterior, dispone aquel Acuerdo que las mercancías obtenidas por procesos u operaciones por los cuales adquieran la forma final para ser comercializadas, serán consideradas originarias, salvo que en dichos procesos se utilicen materiales de países no participantes y consistan solamente en simples montajes o ensambles, embalaje, fraccionamiento en lotes, piezas o volúmenes, selección y clasificación, marcación, composición de surtidos de mercancías u otras operaciones que no impliquen un proceso de transformación sustancial. Idénticos criterios admiten el ACE 14 y el ACE 18.

De la previsión contenida en el ACE 18 se desprende que este sintetiza los contenidos incluidos en el ACE 2, y que goza de una mejor técnica legislativa en relación a los ACE 13 y ACE 14, al también prever “*u otras operaciones o procesos equivalentes*”, con lo cual deja abierta la posibilidad de analizar cada una de las situaciones en atención al otorgamiento o no de origen. En tanto que los enunciados de la Resolución 252/99 de la ALADI como las contenidas en el ACE 13, en principio parecen taxativas, al cerrar la cláusula sin ningún reparo en cuanto a otros procedimientos. Cabe recordarse que no muchos casos darán lugar a dudas, en atención a la

aplicación de los diversos principios contenidos en los RO analizados y que se encuentran receptados en los Acuerdos.

2. Requisitos Específicos de Origen.

Los REO se consideran un mecanismo complementario a la aplicación de las normas de origen vigentes y prevalecen sobre los criterios generales para dar calificación a las mercancías. A esos fines en el Cuadro que continúa se han transcrito las cláusulas que rigen esta cuestión.

Cuadro 5 Previsiones sobre Requisitos Específicos de Origen.	
ACE 2 Anexo III	II. Establecimiento de los requisitos específicos de origen. 8. Los países signatarios podrán, en los términos del artículo 6° del Acuerdo: i) Establecer requisitos específicos, en ocasión de la inclusión del producto en el régimen de desgravación; o ii) Posteriormente [...] revisar los requisitos ya fijados, o establecerlos para los productos que aún no los tengan.
ACE 13 Res. 252 ALADI	Art. 1: Son originarias de los países participantes de un acuerdo concertado de conformidad con el Tratado de Montevideo de 1980: e) Las mercancías que, además de ser elaboradas en su territorio, cumplan con los requisitos específicos establecidos en el Anexo 2 de esta Resolución. [...] Los requisitos específicos prevalecerán sobre los criterios generales de la presente Resolución.
ACE 14 Anexo V	Art.3. Los países signatarios podrán establecer, de común acuerdo, requisitos específicos de origen para la calificación de los productos negociados. Los regímenes de origen aplicables a las importaciones de bienes de capital comprendidos en la lista común del ACE N° 7, de productos alimenticios industrializados de la lista común del sector automotriz están registrados en los Anexos VI, CVII y VIII del presente Acuerdo. El mismo criterio se adoptará para los Acuerdos sectoriales que se suscriban en el futuro. Los requisitos específicos de origen prevalecerán sobre los criterios generales de calificación establecidos en el presente Anexo.
ACE 57 Anexo único	Art. 1. En materia de origen, salvo lo dispuesto en los Arts. 8, 9, 10, 11 y 12 del Anexo al ACE 57, será de aplicación el RO del MERCOSUR, incorporado al ACE 18.
ACE 18 Anexo Dec. CMC 1/04	Art. 3. Serán considerados originarios: g) Los productos sujetos a requisitos específicos de origen, que figuran en el Anexo I. Dichos requisitos prevalecerán sobre los criterios generales establecidos en los literales c) al f) del presente Artículo, en tanto no serán exigibles para los productos totalmente obtenidos del literal a) y los productos elaborados íntegramente en el territorio de cualquiera de los Estados Partes del literal b) del presente Artículo.

Fuente: Elaboración propia.

Como se observa, los cinco ACE bajo análisis prevén REO, los cuales tendrán la característica de prevalecer por sobre las normas generales de origen comprendidas en los mismos. En ese sentido, el ACE 2 estipula que los países signatarios del Acuerdo podrán establecer REO siempre y cuando estos sean de conformidad con lo normado en el Artículo 6 del Acuerdo el cual establece que *“los productos incluidos en el programa de desgravación de que trata el artículo tercero, tendrán el tratamiento establecido en el presente Acuerdo de conformidad con el Anexo III, para la calificación de origen de las mercancías. [...] Los requisitos de origen de que trata este artículo se aplicaran exclusivamente al aprovechamiento de los beneficios previstos en este Acuerdo”*.

Conforme a lo anterior, los REO podrán no solo ser incorporados para aquellos productos que se encuentren dentro del régimen de desgravación negociado en el Acuerdo, sino que también se podrán revisar los ya establecidos o incorporarse nuevos para aquellos productos que aun no los tengan. De esta manera, el ACE 2 ha fijado REO en relación al intercambio de productos de la industria automotriz, con ese objeto puede citarse el Artículo 4° del Quincuagésimo Primer Protocolo Adicional que establece como norma de origen específica que aquellos deben cumplir el 60/40% para los modelos en producción y el 55/45% para los nuevos modelos en relación al insumo regional.

Por su parte el ACE 13 establece que son originarias las mercancías que, además de ser elaboradas en el territorio de un Estado Parte, cumplan con los REO establecidos en el Anexo 2 de la Resolución 252/99 ALADI, los cuales prevalecen por sobre los criterios generales de la

misma. Así, en el Anexo 2 referenciado, se establecen además de las posiciones arancelarias que deberán ocupar las mercancías exportables, ciertas condiciones. Entre estos casos, puede mencionarse la posición 44.09.10.10 -Tablillas y frisos para parque, sin ensamblar- con lo cual no basta que la transformación del insumo quede comprendido dentro de la partida, sino que además deberá utilizarse madera de los países participantes del Acuerdo. Conforme a ello, solo serán originarios los frisos de parqué, siempre y cuando usen insumos de los países miembros de la ALADI, excluyéndose cualquier otro principio aplicable al caso, tal como, el salto de partida, dentro del sistema de la transformación sustancial.

Igual criterio recepta el ACE 14, al cual ya se ha hecho mención al abordar el régimen de origen de los bienes de capital. Aunque, conviene recordar que existe REO en materia de productos alimenticios industriales como de la industria automotriz.

El ACE 18, al cual remite también el ACE 57, prevé la aplicación de REO para las mercancías producidas en los territorios de cualquiera de los cuatro Estados Partes. Empero, el Anexo I de la Decisión 01/04 establece en cada uno de los ítems arancelarios, requisitos específicos para todos aquellos productos que no sean íntegramente elaborados o realizados en el territorio de los Estados Parte, así, pueden mencionarse ejemplificativamente los siguientes casos:

1. Para la posición arancelaria 90.01.10.20 de *"Cables Ópticos"*, se requiere cumplir con los siguientes requisitos: A. Pintura de fibras; B. Reunión de fibras en grupos; C. Reunión para formación de núcleos; D. Extrusión de la capa o aplicación de armazón metálica y marcación; E. Se admitirá la realización de las actividades descritas en los ítem "A" y "B" por terceros, siempre que se efectúe en uno de los Estados Partes; F. Las empresas deberán realizar actividades de ingeniería referentes al desarrollo y adaptación del producto a su fabricación y test -ensayos- de aceptación operativa; y G. Los cables ópticos deberán utilizar fibras ópticas que atiendan el REO definido para las mismas.

2. Para la producción de mercancías incluidas en el Capítulo 28 -Productos químicos inorgánicos; compuestos inorgánicos u orgánicos de metales preciosos, de elementos radiactivos, de metales de las tierras raras o de isótopos- del NCM, las mismas deberán cumplir con el requisito de origen establecido en el artículo 3 del ROM y obtenerse mediante un proceso productivo que implique una modificación molecular resultante de una sustancial transformación y que cree una nueva identidad química³³.

3. En el caso de la posición arancelaria 53.01.29.10 -Lino en bruto o trabajado, pero sin hilar; estopas y desperdicios de lino -incluidos los desperdicios de hilados y las hilachas peinado- se requiere que exista un salto de partida arancelaria además de contener el 60% de valor agregado regional. De igual modo se prevé para la partida 72.08.10.00 -Productos laminados planos de hierro o acero sin alear, enrollados o laminados en caliente- que los mismos deberán ser producidos a partir de productos incluidos en la partida 72.06 -hierro y acero sin alear, en lingotes, excepto el hierro de la partida 72.03³⁴- o 72.07 -productos intermedios de acero o hierro sin alear-, fundidos y moldeados o colados en los Estados Partes.

³³ La remisión al Artículo del RO de Origen, carece de sentido en atención a que la Decisión 01/04 en su Artículo tercero establece: *"Aprobar el texto del 'Régimen de Origen MERCOSUR', que figura como Anexo y forma parte de la presente Decisión, en los términos del Artículo 6 de la Decisión CMC N° 20/02"*. Con lo cual debe entenderse que remite al Artículo tercero del Anexo I de la Decisión que establece el RO del MERCOSUR, el cual prevé los diferentes criterios para determinar el origen de las mercancías.

³⁴ Productos férreros obtenidos de la reducción directa de minerales de hierro y demás productos férreros esponjosos. En trozos, *"pellets"* o formas similares; hierro con una pureza superior o igual al 99.94% en peso, en trozos, *"pellets"* o formas similares.

De lo anterior, surge que los productos que se comercialicen por medio del ACE 18 gozarán de preferencias arancelarias en tanto y en cuanto cumplan con los REO, permaneciendo inaplicables los principios generales, salvo en aquellos casos en que no están previstos los primeros y con excepción de las mercancías completamente elaboradas a partir de materiales nacionales dentro de cada uno de los Estados parte del mismo.

Lo anteriormente analizado refleja las diversas cláusulas que entran en juego frente a similares situaciones, así el RO general aplicable a las mercancías elaboradas tanto por insumos nacionales como de terceros Estados, será excluido por la aplicación de las reglas especiales de origen, cuando estas estén previstas.

3. Previsiones dispares en los Regimenes de Origen de los Acuerdos de Complementación Económica.

Por otra parte, cada uno de los ACE prevé normas únicas, que no se encuentran en los demás Acuerdos. A esos fines, el siguiente Cuadro muestra esas prescripciones.

Cuadro 6 Previsiones diversas de cada uno de los ACE sobre Régimen de Origen.	
ACE 2 Anexo III	Art. 1. Inc. 4. Podrán ser utilizados materiales "no originarios" de los países signatarios, cuando: i) Se produzcan problemas circunstanciales de abastecimiento, tales como: disponibilidad, precio o plazo de entrega; ii) Los materiales utilizados en la fabricación de los productos a exportar no se produzcan en ninguno de los dos países; y iii) Los materiales no se adapten al proceso industrial o a la tecnología aplicada en el país exportador del producto final.
ACE 13 Res. 252 ALADI	Art. 6. Los países participantes en acuerdos de alcance parcial podrán establecer requisitos específicos para los productos negociados en los referidos acuerdos. Dichos requisitos no podrán ser menos exigentes que los que se hubieren establecido por aplicación de la presente Resolución, salvo que se trate de la calificación de productos originarios de los países de menor desarrollo económico relativo.
ACE 14 Anexo V	Art. 4. En la determinación de los requisitos de origen a que se refiere el artículo segundo, así como en la revisión de los que se hubieren establecido, los países signatarios tomarán como base, individual o conjuntamente, los siguientes elementos: I. Materiales y otros insumos empleados en la producción: a. Materias primas: i. Material prima preponderante o que confiera al producto su característica esencial; ii. Materias primas principales. b. Partes o piezas: i. Parte o pieza que confiera al producto su característica esencial; ii. Partes o piezas principales; y iii. Porcentaje de las partes o piezas en relación al peso total. c. Otros insumos. II. Proceso de transformación o elaboración utilizado. III. Proporción máxima del valor de los materiales importados de terceros países en relación con el valor total del producto, que resulte del procedimiento de valorización convenido en cada caso. Art. 7. El criterio de máxima utilización de materiales u otros insumos originarios de los países signatarios no podrá ser utilizado para fijar requisitos que impliquen la imposición de materiales u otros insumos de dichos países signatarios, cuando a juicio de los mismos, estos no cumplan condiciones adecuadas de abastecimiento, calidad y precio.
ACE 57 Anexo único	Art. 1. En materia de origen, salvo lo dispuesto en los Arts. 8, 9, 10, 11 y 12 del Anexo al ACE 57, será de aplicación el RO del MERCOSUR, incorporado al ACE 18.
ACE 18 Anexo Dec. CMC 1/04	No prevé cuestiones únicas entre sus cláusulas.

Fuente: Elaboración propia.

Estos Acuerdos han utilizado diferentes técnicas legislativas, tratando de dar respuesta a los problemas que puedan nacer de la determinación de origen entre las partes contratantes –en el caso de los Acuerdos bilaterales- como también de aquellos que pueden tener origen en el ámbito regional –Resolución 252/99-; esta última tiene la característica de ser mas flexible, ya que comprende una mayor cantidad de miembros, pese a ser una Resolución suplementaria aplicable solo a aquellos casos en que los Acuerdos celebrados en el ámbito de la ALADI así lo dispongan.

De lo anterior se desprende que el ACE 2 es el único que permite la utilización de insumos no originarios de los Estados parte bajo determinadas circunstancias. Así, podrán utilizarse

productos de terceros Estados cuando existan problemas de abastecimiento en los mercados internos, verbigracia: por razones de disponibilidad, precio o plazo de entrega. Asimismo se autoriza a utilizar aquellos productos cuando ninguno de los dos países asociados los produzcan; y en los caso en que el producto elaborado no se adapte a la tecnología aplicada en el país exportador.

Por su parte, solo el ACE 13 –remitiendo a la Resolución 252/99 de ALADI- expresamente prevé que los países participantes del AAP podrán establecer REO para los productos negociados en los referidos acuerdos. Dichos requisitos no podrán ser menos exigentes que los que se hubieren establecido por aplicación de la Resolución, salvo que se trate de la calificación de productos originarios de los países de menor desarrollo económico relativo. De esta manera, se autoriza a los países que celebren AAP en el marco del Tratado de Montevideo de 1980, a que puedan establecer REO particulares y aplicables a las mercancías incorporadas a aquellos acuerdos. Asimismo reconoce la categoría de países de menor desarrollo relativo en los términos del Artículo 15³⁵ de aquel Tratado a los cuales se les permite que la normativa sea menos exigentes que las contempladas en la Resolución.

En relación al ACE 14, éste es el único que comulga con la idea que los Estados, al momento de modificar los requisitos de origen ya establecidos como en los casos en que pretendan establecer nuevos, deban tomar como base –individual o conjuntamente- la utilización de los diversos materiales. Así deberán prestar especial atención a los insumos empleados en la producción, teniendo en consideración las materias primas, que sean preponderantes en los productos finales o que le confieran la característica esencial o principal, del producto del que se trate. En el caso de las partes o piezas, que estas confieran al producto su característica esencial o sean principales en el proceso de producción. Cuando se trate de otros insumos no contemplados en las categorías anteriores los Estados deberán observar los procesos de transformación o elaboración utilizados. Así también la proporción máxima del valor de los materiales importados de terceros países en relación con el valor total del producto, que resulte del procedimiento de valorización convenido en cada caso. De esta manera tanto la Argentina como Brasil, ya sea de manera individual como conjuntamente, deberán observar los criterios generales y particulares al momento de establecer nuevas condiciones de origen o para modificar las ya existentes.

De este modo en el ACE 14 se reconoce el criterio de máxima utilización de materiales, según el cual no podrán utilizarse insumos de terceros Estados cuando en el territorio de aquellos Estados se produzcan los insumos o materiales, salvo en los casos en que no puedan cumplirse las condiciones de abastecimiento, calidad y precio. Esto último, se condice con lo previsto en el ACE 2 en relación a la utilización de insumos de terceros Estados solo en los casos previstos por la norma.

Diferente a los anteriores son los ACE 18 y ACE 13 por remisión, ya que el primero no contempla previsiones especiales, con lo cual no existen diferencias sustanciales en comparación con los ACE bilaterales analizados, salvo las excepciones ya analizadas.

³⁵ El Capítulo III del Tratado de Montevideo a través de su Artículo 15 textualmente dispone: *“Los países miembros establecerán condiciones favorables para la participación de los países de menor desarrollo económico relativo en el proceso de integración económica, basándose en los principios de la no reciprocidad y de la cooperación comunitaria”*.

4. Utilización de un producto originario de otro Estado Parte del Acuerdo.

En relación a la utilización de insumos o bienes provenientes de los Estados asociados, en las producciones realizadas en los otros Estados Parte de los Acuerdos, el siguiente Cuadro reseña su tratamiento.

Cuadro 7 Incorporación de un producto originario del otro Estado Parte del Acuerdo	
ACE 2 Anexo III	Se rige por el principio de las Reglas de porcentaje <i>ad valorem</i> .
ACE 13 Res. 252 ALADI	Se rige por el principio de las Reglas de porcentaje <i>ad valorem</i> .
ACE 14 Anexo V	Art. 6. A los efectos de cumplimiento de los requisitos de origen establecidos en el presente Acuerdo, los materiales y otros insumos, originarios del territorio de uno de los países signatarios incorporados por el otro país signatario a la elaboración de determinado producto, serán considerados originarios del territorio de este último.
ACE 57 Anexo único	Art. 1. En materia de origen, salvo lo dispuesto en los Arts. 8, 9, 10, 11 y 12 del Anexo al ACE 57, será de aplicación el RO del MERCOSUR, incorporado al ACE 18.
ACE 18 Anexo Dec. CMC 1/04	Art. 7. Para el cumplimiento de los requisitos de origen, los materiales originarios de cualquiera de los Estados Partes del MERCOSUR que hayan adquirido tal carácter de acuerdo al Artículo 3º, que se incorporen a un determinado producto en otro Estado Parte, serán considerados originarios de dicho Estado Parte. A los efectos de establecer si es originaria una mercadería para la cual se solicita tratamiento arancelario preferencial, debe considerarse su producción en el territorio de uno o más Estados Partes, por uno o más productores, como si hubiese sido realizada en el territorio del último Estado Parte, por ese exportador o productor.

Fuente: Elaboración propia.

Los ACE 2 y 13, no contienen previsiones específicas en esta materia, sino que son de aplicación las pautas generales para dar origen a las mercancías nacidas en otro Estado Parte del Acuerdo del que se trate, y que son utilizadas en los procesos productivos dentro del otro país, que será el exportador. Así, en aquellos ACE será de aplicación el principio del porcentaje *ad valorem* para dar origen a las mercancías que se producen con materias del otro país.

En contrario, los ACE 14 y 18 –y por ende el 57- sostienen que, para el cumplimiento de origen, los materiales y otros insumos originarios del otro país signatario incorporado por el otro país a la producción de cierto producto se considerará originario del último. Esta solución se condice con el grado de integración que se pretende arribar tanto en el ACE 14 como en el 18, que es el de mercado común. Empero, la remisión que hace el ACE 57 carece de sentido toda vez que es un Acuerdo de carácter sectorial de la industria automotriz y que tiene por objeto el establecer una zona de preferencias arancelarias aplicable solo a aquella materia entre la Argentina y el Uruguay. Además el hecho de prevalecer los Artículos 8, 9, 10, 11 y 12 que establecen el ICR que deberán observar los productos para quedar comprendidos dentro del régimen impide la aplicación de estas normas contenidas en el ACE 18.

Sin embargo, el ACE 18 plurilateral va mas allá al sostener que a los efectos de establecer si es originaria una mercadería para la cual se solicita tratamiento arancelario preferencial, debe considerarse su producción en el territorio de uno o más Estados Partes, por uno o más productores, como si hubiese sido realizada en el territorio del último Estado Parte, por ese exportador o productor. A esos efectos el grado de integración al que pretende arribarse, implica el considerar el territorio de los cuatro Estados como un único mercado, o como un único territorio aduanero con lo cual la previsión es acertada en este caso.

Es interesante además observar que mientras en los ACE 2 y 13 se prevén límites para la incorporación de materiales o insumos del otro país contratante, en el ACE 14 y 18 dicho límite,

en principio, no se encuentra previsto en atención al grado de integración al que se pretende arribar.

5. Nuevos requisitos o su posterior modificación.

Por otra parte, consensuados los regímenes de origen aplicables a los diversos acuerdos que operan dentro del MERCOSUR, en los mismos se ha previsto la posibilidad de incorporar nuevas condiciones de origen o modificar las existentes. El cuadro muestra las previsiones en esta materia, como también la legitimación requerida a esos fines. Asimismo corresponde recordar las previsiones dispares, al referirnos a lo dispuesto en el ACE 14.

Cuadro 8 Incorporación y/o modificación ulteriores al RO previsto en los Acuerdos	
ACE 2 Anexo III	<p>II. Establecimiento de los requisitos específicos de origen: 8. Los países signatarios podrán, en los términos del artículo 6° del Acuerdo: i) Establecer requisitos específicos, en ocasión de la inclusión del producto en el régimen de desgravación; o ii) Posteriormente, a través de la Subcomisión de Expansión Comercial y a solicitud de un país signatario, revisar los requisitos ya fijados, o establecerlos para los productos que aún no los tengan. 9. En el caso del ítem ii) del párrafo anterior, la Subcomisión se manifestará dentro del plazo máximo de 60 (sesenta) días después de la presentación de la solicitud. El nuevo requisito, o la modificación del existente, entrará en vigencia 180 (ciento ochenta) días después de su aprobación por la Comisión, y nunca antes de transcurrido un año de vigencia de la concesión, salvo acuerdo entre los países. 10. A pedido de uno de los países, la Subcomisión de Expansión Comercial podrá suspender, total o parcialmente, el requisito de origen fijado para productos específicos y por tiempo determinado, con el objeto de permitir la adaptación progresiva de sectores productivos que no puedan satisfacerlos. La Subcomisión se manifestará sobre el particular en un plazo de 30 (treinta) días. 11. En el caso de partes, piezas y componentes de máquinas, aparatos e instrumentos en general, prevalecerá siempre el requisito específico establecido, y no se aplicará lo previsto en los párrafos 4 y 5, salvo con autorización expresa de la Subcomisión de Expansión Comercial, la cual se manifestará dentro de los 30 (treinta) días.</p>
ACE 13 Res. 252 ALADI	<p>Art. 1. Inc. c. in fine: El Comité de Representantes podrá establecer, mediante resolución, requisitos específicos de origen para los productos negociados, así como modificar los que se hubieren establecido. Asimismo, a petición de parte, el Comité podrá establecer requisitos específicos de origen para la calificación de mercancías elaboradas o procesadas en países no participantes utilizando materiales originarios de los países participantes en un porcentaje igual o mayor al 50 (cincuenta) por ciento del valor FOB de exportación del producto terminado.</p>
ACE 14 Anexo V	<p>Art. 5. Cualquiera de los países signatarios podrá solicitar la revisión de los requisitos de origen establecidos de conformidad con el artículo primero. En su solicitud deberá proponer y fundamentar los requisitos aplicables al producto o productos de que se trate.</p>
ACE 57 Anexo único	<p>Art. 1. En materia de origen, salvo lo dispuesto en los Arts. 8, 9, 10, 11 y 12 del Anexo al ACE 57, será de aplicación el RO del MERCOSUR, incorporado al ACE 18.</p>
ACE 18 Anexo Dec. CMC 1/04	<p>Art. 5. La Comisión de Comercio del MERCOSUR podrá establecer a futuro requisitos específicos de origen, en forma excepcional y justificada, así como revertir los requisitos específicos establecidos en el Anexo I. El Estado Parte que solicite el establecimiento o la revisión de un requisito específico de origen deberá fundamentar dicha solicitud proporcionando la información técnica pertinente.</p> <p>Art. 6. En la determinación de los requisitos específicos de origen a que se refiere el Artículo 5°, así como en la revisión de los que hubieran sido establecidos, la Comisión de Comercio del MERCOSUR tomará como base, individual o conjuntamente, los siguientes elementos: I.- Materiales y otros insumos empleados en la producción: a) Materias primas: i) Materia prima preponderante o que confiera al producto su característica esencial, y ii) Materias primas principales: b) Partes o piezas: i) Parte o pieza que confiera al producto su característica final; ii) Partes o piezas principales; y iii) Porcentaje de las partes o piezas en relación al valor total. c) Otros insumos. II. Proceso de transformación o elaboración utilizado. III. Proporción máxima del valor de los materiales importados de terceros países en relación al valor total del producto, que resulte del procedimiento de valoración acordado en cada caso. En casos excepcionales, cuando los requisitos específicos no puedan ser cumplidos por la ocurrencia de problemas circunstanciales de abastecimiento, disponibilidad, especificaciones técnicas, plazo de entrega y precio, podrán ser utilizados materiales no originarios de los Estados Partes. Dada la situación prevista en el párrafo anterior, las entidades habilitadas del Estado Parte exportador emitirán el certificado correspondiente, que deberá ser acompañado de una declaración de necesidad, expedida por la autoridad gubernamental competente, informando al Estado Parte importador y a la Comisión de Comercio, los antecedentes y circunstancias que justifiquen la expedición del referido documento. Ante la continua reiteración de estos casos, el Estado Parte exportador o el Estado Parte importador comunicarán esta situación a la Comisión de Comercio a los efectos de la revisión del requisito específico. El criterio de máxima utilización de materiales y otros insumos originarios de los Estados Partes, no podrá ser considerado para fijar requisitos que impliquen una imposición de materiales u otros insumos de los referidos Estados Partes, cuando a juicio de los mismos éstos no cumplan las condiciones adecuadas de abastecimiento, calidad y precio o que no se adapten a los procesos</p>



industriales o tecnologías aplicadas.

Fuente: Elaboración propia.

Las partes contratantes de cada uno de los Acuerdos podrán requerir la incorporación de nuevos requisitos de origen e incluso modificar los ya existentes. Empero, cada uno de ellos prevé diferentes órganos y mecanismos para esos fines. Así, el ACE 2 establece –en relación a los REO- que solo podrán ampliarse en ocasión de la inclusión de un producto al régimen de desgravación. Este caso es aplicable a los productos nuevos que se van incorporando al acuerdo. Estos productos serán los que han sido exceptuados del régimen de desgravación al momento de celebrarse el Acuerdo. Sin embargo, cuando el producto ya se encuentre incorporado al precitado régimen, será entonces necesario que la Subcomisión de Expansión Comercial -organismo encargado de administrar el Acuerdo³⁶- a pedido de uno de los Estados Miembros del ACE, revise los requisitos ya fijados, o establezca nuevos para los productos que no los tengan. Asimismo se prescribe que la Subcomisión se expedirá dentro de un plazo de sesenta días desde la presentación de la solicitud. Dicha modificación o incorporación comenzará a regir luego de los ciento ochenta días después de la aprobación por la Comisión, y nunca antes de transcurrido un año de vigencia de la concesión, salvo acuerdo entre los países. Asimismo se faculta a la Subcomisión para que esta pueda suspender la aplicación –total o parcial- de los REO con el objeto de permitir la adaptación progresiva de sectores productivos que no puedan satisfacerlos.

Por su parte, el ACE 13 al remitir a la Resolución 252/99, autoriza a que sea el Comité de Representantes quien pueda establecer, mediante Resolución, REO para los productos negociados, así como modificar los que se hubieren previsto. Sin embargo, será necesaria la petición de un Estado miembro de la ALADI para que la Comisión pueda establecer REO para la calificación de mercancías elaboradas o procesadas en un país no participante de la misma, cuando éste utilice insumos de los países participantes en un porcentaje igual o mayor al 50% del valor FOB de exportación. Conforme a lo anterior, y dependiendo de la situación, la modificación o incorporación de nuevos requisitos variará según si los insumos son propios del ámbito regional o de terceros Estados no asociados.

El ACE 14 prevé un sistema ágil para poder incorporar nuevos requisitos de origen como también modificar los consolidados, a esos fines establece que cualquiera de los países signatarios podrá solicitar la revisión de los requisitos de origen establecidos, necesiándose con ese objeto que en la solicitud se proponga y fundamenten los requisitos aplicables al producto o productos de que se trate.

Desde otra perspectiva, el ACE 18 es el Acuerdo que prevé el proceso más complejo para modificar el régimen existente o incorporar nuevos a aquel, al esgrimir que será competencia de la CCM la que fije a futuro REO –en forma excepcional y justificada-, así como rever los existentes, para ello será necesario que un Estado Parte del Acuerdo solicite el establecimiento o la revisión, para lo cual deberá fundamentar la solicitud dando la información técnica necesaria. A los fines anteriores la CCM deberá tener en consideración idénticos criterios que los analizados anteriormente al estudiar el Artículo 4 del ACE 14³⁷, es decir que deberá estarse al

³⁶ El ACE 2 en su cuerpo principal establece que “El presente Acuerdo será administrado por la Comisión General de Coordinación creada por el Tratado de Amistad, Cooperación y Comercio, la cual podrá adoptar o recomendar modificaciones de las normas y otros actos necesarios a la buena ejecución del Acuerdo” (art. 10, 1º párrafo). Asimismo prevé que La Comisión General de Coordinación podrá delegar en su Subcomisión de Expansión Comercial, poderes para resolver cuestiones relativas a la ejecución del presente Acuerdo. (Art. 10, 2º párrafo)

³⁷ Véase el Cuadro 6 *supra*.

principio de la máxima utilización de los materiales o insumos originarios de los países signatarios.

Como se observa, en esta materia imperan diferentes mecanismos y procedimientos para establecer nuevos requisitos de origen -específicos o no- como también diversos organismos instituidos a esos fines. Dentro de los países que conforman el MERCOSUR la Subcomisión de Expansión Comercial que rige las relaciones entre Brasil y Uruguay, la CCM que involucra a las negociaciones entre los cuatro Estados Partes del TA -ACE 18- y la Comisión de Representantes que regula esta materia en relación a las vinculaciones entre la Argentina y el Paraguay. Además cualquiera de las Partes pueda instar a las instituciones creadas por los Acuerdos de los que forman parte, generándose con ello, una gran cantidad de actividades administrativas en razón de la atomización de los organismos instituidos a diversos efectos. Hubiera sido más conveniente concentrar las negociaciones en una única institución u organismo a fin de optimizar recursos y procedimientos. No debe olvidarse que ninguno de los Estados ha resignado sus competencias para iniciar, en el ámbito internacional a través de sus Cancillerías o Ministerios competentes, negociaciones bilaterales o multilaterales a los mismos fines.

6. Otros requisitos de origen necesarios para que las mercancías gocen de las preferencias arancelarias.

Pese a los regímenes previstos para dar origen a las mercancías ya sean estos generales o especiales, ellos por sí mismos no bastan para dar nacionalidad a los productos finales, sino que también será necesario cumplir una última condición para que las mercancías sean consideradas originarias y gocen de las preferencias negociadas en los Acuerdos. A esos fines, el último elemento que se requiere, es el denominado "*transporte directo*", requisito contemplado en la mayoría de los ACE. Conforme a lo anterior en el siguiente Cuadro se exponen las cláusulas que comprenden este elemento en los Acuerdos.

Cuadro 9 Requisitos para que las mercancías originarias gocen de las preferencias arancelarias previstas en el Acuerdo.	
ACE 2 Anexo III	No prevé cláusulas sobre ésta temática.
ACE 13 Res. 252 ALADI	Art.4. Para que las mercancías originarias se beneficien de los tratamientos preferenciales, las mismas deben haber sido expedidas directamente del país exportador al país importador. Para tales efectos, se considera como expedición directa: a) Las mercancías transportadas sin pasar por el territorio de algún país no participante del acuerdo. b) Las mercancías transportadas en tránsito por uno o más países no participantes, con o sin trasbordo o almacenamiento temporal, bajo la vigilancia de la autoridad aduanera competente en tales países, siempre que: i) el tránsito esté justificado por razones geográficas o por consideraciones relativas a requerimientos del transporte; ii) no estén destinadas al comercio, uso o empleo en el país de tránsito; y iii) no sufran, durante su transporte y depósito, ninguna operación distinta a la carga y descarga o manipuleo para mantenerlas en buenas condiciones o asegurar su conservación.
ACE 14 Anexo V	Art. 8. Para que las mercancías originarias se beneficien de los tratamientos preferenciales, las mismas deben haber sido expedidas directamente del país exportador al país importador. Para tales efectos, se considera como expedición directa: a. Las mercancías transportadas sin pasar por el territorio de algún país no participante del acuerdo. b. Las mercancías transportadas en tránsito por uno o más países no participantes, con o sin trasbordo o almacenamiento temporal, bajo la vigilancia de la autoridad aduanera competente en tales países, siempre que: i. el tránsito esté justificado por razones geográficas o por consideraciones relativas a requerimientos del transporte; ii. No estén destinadas al comercio, uso o empleo en el país de tránsito; y iii. No sufran, durante su transporte y depósito, ninguna operación distinta a la carga y descarga o manipuleo para mantenerlas en buenas condiciones o asegurar su conservación.
ACE 57 Anexo único	Art. 1. En materia de origen, salvo lo dispuesto en los Arts. 8, 9, 10, 11 y 12 del Anexo al ACE 57, será de aplicación el RO del MERCOSUR, incorporado al ACE 18.
ACE 18 Anexo Dec. CMC 1/04	Art. 10. Para que las mercaderías originarias se beneficien de los tratamientos preferenciales, las mismas deberán haber sido expedidas directamente del Estado Parte exportador al Estado Parte importador. A tal fin se considera expedición directa: a) Las mercaderías transportadas sin pasar por el territorio de algún país no participante del MERCOSUR. b) Las mercaderías transportadas en tránsito por uno o más países no participantes, con o sin trasbordo o almacenamiento temporal, bajo la vigilancia de autoridad aduanera



	<p>competente en tales países, siempre que: i) el tránsito estuviera justificado por razones geográficas o por consideraciones relativas a requerimientos de transporte; ii) no estuvieran destinadas al comercio, uso o empleo en el país de tránsito; iii) no sufran, durante el transporte o depósito, ninguna operación distinta a las de carga y descarga o manipuleo para mantenerla en buenas condiciones o asegurar su conservación. c) Podrá aceptarse la intervención de terceros operadores siempre que, atendidas las disposiciones de a) y b), se cuente con factura comercial emitida por el interviniente y el Certificado de Origen emitido por las autoridades del Estado Parte exportador. En estos casos la administración aduanera exigirá que en el Certificado de Origen se consigne la Factura Comercial emitida por dicho operador, -nombre, domicilio, país, número y fecha de la factura- o en su defecto, que en la Factura Comercial que acompaña la solicitud de importación se indique a modo de declaración jurada, que dicha factura se corresponde con el Certificado de Origen que se presenta -número correlativo y fecha de emisión-, ello debidamente firmado por dicho operador. En caso contrario, la administración aduanera no procederá a la aceptación de los Certificados de Origen y exigirá el tratamiento arancelario aplicable en el ámbito de extrazona. d) Las mercaderías ingresadas al depósito aduanero bajo régimen suspensivo para almacenamiento y su posterior envío a otro Estado Parte. [...].</p>
--	---

Fuente: Elaboración propia.

Las mercancías originarias, conforme a las pautas establecidas en las cláusulas generales como a través de los REO, no bastan para dar origen a las mismas. Sino que será necesario además observar un último elemento para que finalmente adquieran tal calidad, el cual se vincula al transporte directo de las mismas desde el país exportador al importador.

El ACE 2 es el único que no prevé este elemento para el otorgamiento de origen a las mercancías que se producen tanto en el territorio de Brasil como en el Uruguay. Sin perjuicio de ello, el resto de los ACE 13, 14, 18 y 57 por remisión, se hacen eco de este elemento.

Se requiere además del cumplimiento de los requisitos de origen generales o especiales, que las mercaderías sean expedidas directamente del país exportador al país importador. Previéndose diferentes supuestos a efectos de evitar confusiones e interpretaciones divergentes. Los ACE 13, 14 y 18 –y 57- admiten dos supuestos comunes a efectos de tener por originarios a los bienes, los cuales a saber son:

a) Las mercancías transportadas sin pasar por el territorio de algún país no participante del Acuerdo -o del MERCOSUR, en el caso del ACE 18-

b) Las mercaderías transportadas en tránsito por uno o más países no participantes, con o sin trasbordo o almacenamiento temporario, bajo la vigilancia de autoridad aduanera competente en tales países, siempre que: i) el tránsito estuviera justificado por razones geográficas o por consideraciones relativas a requerimiento de transporte; ii) no estuvieran destinadas al comercio, uso o empleo en el país de tránsito; iii) no sufran, durante el transporte o depósito, ninguna operación distinta a las de carga y descarga o manipuleo para mantenerla en buenas condiciones o asegurar su conservación.

Si bien se admite el paso por terceros países a los cuales no va destinada la mercadería, para que sean consideradas originarias deberán darse otras condiciones, caso contrario no serán tenidas por tales. En primer lugar deberá justificarse el por qué no puede enviarse directamente la mercancía al país importador; en segundo lugar que las mercancías no estén destinadas al país de tránsito para el comercio o uso; y por último, que las mismas no sufran –durante el transporte o depósito- operaciones diferentes a la carga y descarga para mantenerlas en buenas condiciones o asegurar su conservación. De este modo, se requiere que solo sea de paso por un tercer país y no se realice ningún tipo de operación sobre las mismas, más allá del manipuleo a fin de preservarlas.



Ambos casos anteriores son previstos por tres de los ACE, pero el ACE 18 agrega otras dos situaciones por las cuales las mercancías podrán no ser despachadas directamente al país importador, sin perder la calidad de originarias. El primero de estos casos, se da ante la intervención de terceros operadores siempre que además se cumplan las previsiones de los puntos a) y b) anteriormente mencionados, y se cuente con factura comercial emitida por el interviniente y el Certificado de Origen emitido por las autoridades del Estado Parte exportador. El segundo caso que prevé se da en los supuestos de depósitos aduaneros, para lo cual sostiene que no perderán la calidad de originarias las mercaderías ingresadas a depósito bajo régimen suspensivo para su almacenamiento y posterior envío a otro Estado Parte.

CAPITULO III. Análisis de las previsiones de forma contenidas en los Acuerdos de Complementación Económica que rigen las relaciones intra-MERCOSUR.

Conociendo las condiciones sustanciales que deben cumplir las mercancías producidas en los Estados miembros de los Acuerdos en los cuales se utilizan insumos de sus pares o de terceros Estados, restaría entonces abordar la cuestión de la certificación de las mismas, a efectos de poder ingresar al País importador y de se modo gozar de las preferencias concedidas en los Acuerdos, caso contrario las mismas abonaran los aranceles establecidos para productos provenientes de terceros países no miembros.

1. Declaración, Certificación y Comprobación del Origen.

El origen de las mercancías deberá justificarse en el momento de su importación mediante la presentación del Certificado de Origen para poder acogerse al régimen preferencial.

En el siguiente cuadro se expone la Declaración, Certificación y Comprobación del origen y el modo en que los mismos han sido regulados en cada uno de los ACE, ya sean en sus Anexos o en los regímenes a los que ellos remiten.

Cuadro 10 Declaración, Certificación y Comprobación del origen	
ACE 2 Anexo III	<p>Certificación de origen. Art. 12. La exportación de las mercaderías amparadas por el régimen de desgravación del Acuerdo será siempre acompañada por el documento de Declaración y Certificado de Origen, de acuerdo con el modelo que será aprobado por la Subcomisión de Expansión Comercial.</p> <p>Art. 13. (3° y 4° párrafo). Cada certificado de origen tendrá un número de serie correspondiente al órgano o entidad certificadora, por el cual pueda ser identificado. Cada país signatario proporcionará al otro los especímenes de las firmas y de las impresiones de sellos aplicadas en la certificación de origen y las copias facsímiles que fueren necesarias.</p> <p>Art. 18. Los certificados de origen emitidos para los fines del régimen de desgravación tendrán plazo de validez de 60 (sesenta) días, a contar de la fecha de certificación por el órgano o entidad competente del país de exportación. En caso de mercadería amparada por certificación de utilización de cupo, el plazo de validez de la certificación de origen coincidirá con el de la utilización del cupo, según el párrafo 16.1 del Anexo IV.</p> <p>Art. 19. Los materiales importados de otro país signatario, según criterio del párrafo 3 constarán explícitamente, en porcentaje, en el certificado de origen.</p> <p>Art. 20. Los productos importados de cualquier país por un país signatario no podrán ser reexportados a otro país signatario, excepto cuando exista acuerdo previo entre los países signatarios interesados.</p>
ACE 13 Primer Protocolo Adicional y Res. 252 ALADI	<p>[RÉGIMEN ALADI] Declaración, Certificación y Comprobación del origen. Art. 7. Para que las mercancías objeto de intercambio puedan beneficiarse de los tratamientos preferenciales pactados por los países participantes de un acuerdo concertado de conformidad con el Tratado de Montevideo 1980, dichos países deberán acompañar a los documentos de exportación, en el formulario tipo adoptado por la Asociación, una declaración que acredite el cumplimiento de los requisitos de origen que correspondan de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo anterior. Dicha declaración podrá ser expedida por el productor final o el exportador de la mercancía de que se trate.</p> <p>Art. 8. La descripción de las mercancías incluidas en la declaración que acredita el cumplimiento de los requisitos de origen establecidos por las disposiciones vigentes, deberá coincidir con la que corresponde a la mercancía negociada clasificada de conformidad con la NALADISA y con la que se registra en la factura comercial que acompaña los documentos presentados para el despacho aduanero. En los casos en que la mercancía haya sido negociada en una nomenclatura distinta a la NALADISA se indicará el código y la descripción de la nomenclatura que se registra en el acuerdo de que se trate.</p> <p>Art. 9. Cuando la mercancía objeto de intercambio sea facturada por un operador de un tercer país, miembro o no miembro de la Asociación, el productor o exportador del país de origen deberá señalar en el formulario respectivo, en el área relativa a "observaciones", que la mercancía objeto de su Declaración será facturada desde un tercer país, identificando el nombre, denominación o razón social y domicilio del operador que en definitiva será el que facture la operación a destino. En la situación a que se refiere el párrafo anterior y, excepcionalmente, si al momento de expedir el certificado de origen, no se conociera el número de la factura comercial emitida por un operador de un tercer país, el área correspondiente del certificado no deberá ser llenada. En este caso, el importador presentará a la administración aduanera correspondiente una declaración jurada que justifique el hecho, en la que deberá indicar, por lo menos, los números y fechas de la factura comercial y del certificado de origen que amparan la operación de importación.</p>



	<p>Certificación. Art. 10. La declaración a que se refiere el artículo séptimo deberá ser certificada en todos los casos por una repartición oficial o entidad gremial con personalidad jurídica, habilitada por el Gobierno del país exportador. Los certificados de origen expedidos para los fines del régimen de desgravación tendrán plazo de validez de 180 días, a contar de la fecha de certificación por el órgano o entidad competente del país exportador. Sin perjuicio del plazo de validez a que se refiere el párrafo anterior, los certificados de origen no podrán ser expedidos con antelación a la fecha de emisión de la factura comercial correspondiente a la operación de que se trate, sino en la misma fecha o dentro de los sesenta días siguientes, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo noveno.</p> <p>Art. 14. Los certificados de origen deberán ser expedidos de conformidad con las normas establecidas en el presente Régimen. En consecuencia deberán ser expedidos en el formulario único adoptado por el Comité de Representantes, que figura en el Anexo 4 de la presente Resolución. [...]</p> <p>[I PROTOCOLO AL ACE 13] Art. 5. Las solicitudes de certificación de origen deberán estar precedidas por una declaración jurada u otro instrumento jurídico de efecto equivalente en la legislación nacional respectiva, suscrita por el productor final o exportador, de acuerdo con las exigencias que establezca el organismo emisor habilitado, la cual deberá indicar las características y componentes del producto y los procesos de su elaboración [...]³⁸.</p> <p>Art. 6. Las declaraciones mencionadas en el artículo anterior deberán ser presentadas con suficiente antelación para cada solicitud de certificación. En el caso de productos o bienes que fueren exportados regularmente, y siempre que el proceso y los materiales componentes no fueren alterados, la declaración podrá tener validez durante el año calendario en el que hubiere sido presentada.</p> <p>Art. 7. Los certificados de origen emitidos por las entidades habilitadas deberán presentar un número de orden correlativo y permanecer archivados en la entidad durante un período de dos años contados a partir de la fecha de emisión. Dicho archivo deberá incluir también todos los antecedentes relativos al certificado emitido, así como aquellos relativos a la declaración exigida de conformidad con lo establecido en el Capítulo anterior.</p>
ACE 14 Anexo V	<p>Declaración, certificación y comprobación. Art. 10. Para que la importación de los productos incluidos en el presente Acuerdo pueda beneficiarse de las reducciones de gravámenes y restricciones otorgadas entre sí por los países signatarios, en la documentación correspondiente a las exportaciones de dichos productos deberá constar una declaración que acredite el cumplimiento de los requisitos de origen establecidos conforme a lo dispuesto en el capítulo anterior.</p> <p>Art. 12. Los certificados de origen emitidos para los fines del presente Acuerdo tendrán un plazo de validez de 180 días, a contar de la fecha de su expedición.</p> <p>Art. 13. En todos los casos se utilizará el formulario tipo que figura en el Apéndice 3 del presente Anexo, hasta tanto no entre en vigencia otro formulario aprobado por la Asociación o por los países signatarios.</p>
ACE 57 I Protocolo Adicional	<p>Art. 2. A los efectos de la solicitud de certificación, se utilizará el Formulario de Certificación del MERCOSUR vigente en el AAP.ACE N° 18.</p>
ACE 18 Anexo Dec. CMC 1/04	<p>Declaración, Certificación y Comprobación del origen. Art. 14. El certificado de origen es el documento que permite la comprobación del origen de las mercaderías, debiendo acompañar a las mismas en todos los casos sujetos a la aplicación del Régimen de Origen del MERCOSUR. Tal certificado deberá satisfacer los siguientes requisitos: a) Ser emitido por entidades certificantes habilitadas; b) Identificar las mercaderías a que se refiere; c) Indicar inequívocamente, que la mercadería a la que se refiere es originaria del Estado Parte de que se trate en los términos y disposiciones del presente Régimen. Los Estados Partes adoptan el modelo de certificado de origen del MERCOSUR que se registra como Anexo II.</p> <p>Art. 15. La solicitud de Certificado de Origen deberá ser precedida de una declaración jurada, u otro instrumento jurídico de efecto equivalente, suscrita por el productor final, que indicará las características y componentes del producto y los procesos de su elaboración [...]³⁹. Las declaraciones mencionadas</p>

³⁸ El Artículo 5 del I Protocolo al ACE 57, bajo el Título “De la solicitud de Certificados de Origen”, en su parte pertinente expresamente prevé: “[El certificado de origen deberá contener] como mínimo los siguientes requisitos básicos: a) Nombre de la empresa o razón social. b) Domicilio legal. c) Denominación del producto a exportar. d) Valor FOB. e) Elementos demostrativos de los componentes del producto, indicando: i) Materiales, componentes y/o partes y piezas nacionales. ii) Materiales, componentes y/o partes y piezas originarios de otros países signatarios, indicando: Procedencia; Códigos NALADI/SA; Valor CIF en dólares de los Estados Unidos de América; Porcentaje de participación en el producto final. iii) Materiales, componentes y/o partes y piezas originarios de terceros países, indicando: Códigos NALADI/SA; Valor CIF en dólares de los Estados Unidos de América; Porcentaje de participación en el producto final”.

³⁹ El Artículo 14 de la Decisión CMC 1/04 expresamente sostiene, en su parte pertinente que: “[El certificado de origen deberá contener] como mínimo los siguientes requisitos: a) Empresa o razón social; b) Domicilio legal y de la planta industrial; c) Denominación del material a exportar y posición NCM/SA; d) Valor FOB; e) Descripción del proceso productivo; f) Elementos demostrativos de los componentes del producto indicando: i) Materiales, componentes y/o partes y piezas nacionales. ii) Materiales, componentes y/o partes y piezas originarios de otros Estados Partes, indicando procedencia: Códigos NCM/SA, Valor CIF en dólares americanos, Porcentajes de participación en el producto final, iii) Materiales componentes y/o partes y piezas originarios de terceros países; Códigos NCM/SA; Valor CIF en dólares americanos; Porcentaje de participación en el producto final. La descripción del producto incluido en la declaración, que acredita el cumplimiento de los requisitos de origen



	<p>deberán ser presentadas con una anticipación suficiente para cada solicitud de certificación. En el caso de productos o bienes que fueran exportados regularmente, y siempre que el proceso y los materiales componentes no fueran alterados, la declaración podrá tener una validez de 180 días, a contar desde la fecha de su emisión.</p> <p>Art. 16. Los certificados de origen emitidos por las entidades habilitadas deberán respetar un número de orden correlativo y permanecer archivados en la entidad certificante durante un período de 2 (dos) años, a partir de la fecha de emisión. Tal archivo deberá incluir también todos los antecedentes relativos al certificado emitido como también aquellos relativos a la declaración exigida de conformidad a lo establecido en el Artículo anterior, así como las rectificaciones que eventualmente pudieran haberse emitido. Los certificados de origen deberán ser emitidos en uno de los dos idiomas oficiales del MERCOSUR. Las entidades habilitadas mantendrán un registro permanente de todos los certificados de origen emitidos el cual deberá contener como mínimo el número de certificado, el requirente del mismo y la fecha de su emisión. Asimismo, las entidades habilitadas se ajustarán a lo dispuesto en el Anexo III de este Régimen que contiene el "Instructivo para las entidades habilitadas para la emisión de certificados de origen". Los certificados de origen tendrán un plazo de validez de 180 (ciento ochenta) días contados a partir de la fecha de su emisión y deberán ser emitidos exclusivamente en el formulario que figura en el Anexo II del presente Régimen, que carecerá de validez si no estuviera debidamente cumplimentado en todos sus campos. El plazo establecido en el párrafo anterior podrá prorrogarse únicamente por el tiempo en el que la mercadería se encuentra amparada por algún régimen suspensivo de importación, que no permita alteración alguna de la mercadería objeto de comercio.</p> <p>Art. 17. Los certificados de origen solamente podrán ser emitidos a partir de la fecha de emisión de la factura comercial correspondiente, o durante los sesenta (60) días siguientes. El certificado de origen deberá presentarse ante la autoridad aduanera del Estado Parte importador en el momento del despacho de importación. Por su parte, las administraciones aduaneras se ajustarán a lo dispuesto en el Anexo IV de este Régimen que contiene el "Instructivo para el control de certificados de origen del MERCOSUR por parte de las administraciones aduaneras."</p>
--	--

Fuente: Elaboración propia.

Respecto a la Declaración, Certificación y Comprobación del origen de las mercancías, los cinco Acuerdos bajo estudio contemplan cláusulas autónomas. El ACE 57 que remitía a la aplicación de las normas contenidas en el Decisión 01/04 CMC sobre ROM, incorporada al ACE 18, prevé en su I Protocolo Adicional el aspecto procedimental para certificar el origen de las mercancías que se encuentran contempladas en el mismo. De igual modo el ACE 13 prevé en las cláusulas de su Primer Protocolo Adicional normas relativas a esta materia. La complejidad deviene, en relación a éste Acuerdo, en que la parte sustancial –completamente- y la parte procedimental –parcialmente- se rige por la Resolución 252/99 de la ALADI, debiendo conjugar aquellas previsiones con las contenidas en su Protocolo. De esta manera, el RO del ACE 13 presta cierta dificultad en atención a la dispersión que presentan las cláusulas, al encontrarse en diferentes cuerpos normativos, afectando la coherencia o su articulación.

En relación a la Declaración de Origen de las mercancías, los cinco ACE prevén el mismo requisito para que las mismas al ser exportadas gocen de las preferencias concedidas en cada uno de ellos. El ACE 18 sostiene que el Certificado es el documento que permite la comprobación del origen de las mercaderías, debiendo acompañarse en los casos en que las mismas se encuentren sujetas al ROM. De modo similar el ACE 2 sostiene que la exportación de las mercaderías amparadas por el régimen de desgravación del Acuerdo deberá estar siempre acompañada por el documento de Declaración y Certificado de Origen. Similar criterio adopta la Resolución 252/99 de la ALADI, como también las previsiones contenidas en el ACE 14. Aunque, el ACE 57 remite a las cláusulas contenidas en el ACE 18 que rigen la materia, sin perjuicio de lo cual también prevé cláusulas particulares a fin de diferenciar las mercancías que se rigen por el ACE 57 de aquellas que se encuentran contempladas en el ACE 18, siendo la Argentina y Uruguay, Estados Partes de ambos Acuerdos.

establecidos en el presente Régimen, deberá coincidir con la que corresponde al código de la Nomenclatura del Mercado Común (NCM/SA) y con la que se registra en la factura comercial, así como en el Certificado de Origen, que acompañan los documentos presentados para su despacho aduanero. Adicionalmente podrá ser incluida la descripción usual del producto.

El ACE 57 requiere como condición para que los productos comercializables gocen de las preferencias concedidas en el Acuerdo, que en los Certificados se establezcan ciertos enunciados a fin de reconocer que la mercadería se rige por el Acuerdo⁴⁰.

Pese a que los cinco ACE prevén la obligatoriedad de la Emisión y Presentación del Certificado de Origen, lo cierto es que además cada uno de ellos requiere otros requisitos que difieren entre los diversos regímenes. Así, el ACE 2 requiere además, que cada Certificado de Origen tenga un número de serie relacionado con la entidad certificadora a efectos de poder ser identificada. Igual criterio adopta el ACE 18 al solicitar la obligatoriedad del número en el Certificado, pero agrega además que la copia deberá ser guardada por un término de dos años en la entidad, como también prevé una serie de otros requisitos, así como la presentación de una declaración jurada, u otro instrumento jurídico de efecto equivalente, suscripta por el productor final, en la cual deberá indicarse las características y componentes del producto y los procesos de su elaboración.

El ACE 13 por su parte, establece similares requisitos en relación al número de serie que deberá contener el Certificado que acredite el origen de las mercancías. En relación al resto de los ACE, si bien guardan silencio sobre ésta cuestión, lo cierto es que establecen diferentes requisitos en aras de que los certificados surtan efectos.

Conforme a lo anterior, el ACE 13 en su Primer Protocolo establece que las solicitudes de Certificación de Origen deberán estar precedidas por una declaración jurada -u otro instrumento jurídico de efecto equivalente- de conformidad con la legislación nacional, suscripta por el productor final o exportador la cual deberá indicar las características y componentes del producto y los procesos de su elaboración. En este sentido adopta idéntico criterio al receptado por el ACE 18.

De manera similar el ACE 14 expresamente requiere para la importación de los productos comprendidos en el Acuerdo -y a fines de que éstos gocen de las preferencias concedidas- que en la documentación correspondiente a las exportaciones conste una declaración que acredite el cumplimiento de los requisitos de origen establecidos en el Anexo V del Acuerdo.

Por su parte, el ACE 18 además de solicitar el número de serie dentro del Certificado, también prescribe que el certificado deberá no solo ser emitido por entidades certificantes habilitadas; sino también identificar las mercaderías a que se refiere; e indicar inequívocamente, si la

⁴⁰ A esos fines véase el ACE 57, en particular los artículos 3 y 4 de su Primer Protocolo Adicional que expresamente prevén: “Para el caso de las reglas de origen aplicables al intercambio de productos del sector 1. Cuando se trate de Productos Automotores incluidos en los incisos “a” a “i” del Artículo 3, así como los conjuntos y subconjuntos de autopartes –según lo definido en el Artículo 2 del Anexo al ACE N° 57– del inciso “j” del Artículo 3 del Anexo al ACE N° 57: Los bienes originarios de la República Argentina y aquellos originarios de la República Oriental del Uruguay, que hayan optado por el inciso a) del Artículo 5 del Anexo al ACE N° 57. Identificación del requisito: Artículo 8 del Anexo al ACE N° 57. Los bienes originarios de la República Oriental del Uruguay, que hayan optado por el inciso b) del Artículo 5 del Anexo al ACE N° 57. Identificación del requisito: Artículo 9 del Anexo al ACE N° 57 automotor entre la República Argentina y la República Oriental del Uruguay, el Certificado de Origen en su campo 13 deberá decir: 2. Cuando se trate de Productos Automotores incluidos en los incisos “a” a “i” del Artículo 3, así como los conjuntos y subconjuntos de autopartes –según lo definido en el Artículo 2 del Anexo al ACE N° 57– del inciso “j” del Artículo 3 del Anexo al ACE N° 57, amparados en el concepto de modelo nuevo, tal como se lo define en el Artículo 13 del Anexo al ACE N° 57, se certificará: Los bienes originarios de la República Argentina. Identificación del requisito: Artículo 11 del Anexo al ACE N° 57. Los bienes originarios de la República Oriental del Uruguay. Identificación del requisito: Incisos a) ó b) del Artículo 12 del Anexo al ACE N° 57, según la empresa haya optado por el Inciso a) ó b) del Artículo 5, respectivamente 3. Cuando se trate de piezas incluidas en el inciso “j” del Artículo 3 del Anexo al ACE N° 57, tal como se las define en el Artículo 2 del mismo, Identificación del requisito: Artículo 10 del Anexo al ACE N° 57”; y el Artículo 4 prevé que: “El respectivo Certificado de Origen, en su Campo 15, deberá decir: Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica N° 57 (AAP.CE N° 57)”.



mercadería es originaria del Estado Parte en los términos y disposiciones del Régimen previsto en el mismo. Idéntico criterio adopta el ACE 13 en su Protocolo adicional, pero agrega que el Certificado también deberá contener la descripción de las mercancías incluidas en la declaración que acredita el cumplimiento de los requisitos de origen establecidos por las disposiciones, las cuales deberán coincidir con la que corresponde a la mercancía negociada, clasificada de conformidad con la NALADISA y con la que se registra en la factura comercial que acompaña los documentos presentados para el despacho aduanero.

Por tanto cada uno de los Acuerdos establecen diferentes requisitos que deberán cumplir los Certificados de Origen a fin de surtir efectos y permitir que las mercancías exportadas gocen de las preferencias arancelarias negociadas. En relación a los plazos de vigencia de los Certificados, estos varían según cual sea el ACE al que se remite el intercambio. De esta manera, si el producto es comercializado a través del ACE 2 el Certificado tendrá una duración de sesenta días a partir de la emisión del mismo, previéndose además un plazo especial para aquellas mercancías que se encuentran limitadas por el régimen de cupos para los intercambios bilaterales. En cambio los ACE 13, ACE 14 y ACE 57 por remisión, estipulan que los Certificados tendrán una duración de ciento ochenta días, a contar desde la fecha de certificación por el órgano o entidad competente del país exportador, pero el ACE 13 al igual que el ACE 18 limitan la fecha de emisión del Certificado a la formulación de la factura comercial, de esta manera el Certificado puede ser expedido el mismo día que se emite aquella o dentro de los sesenta días contados a partir de la emisión de la factura. A diferencia del ACE 13, el ACE 18 prevé que el plazo podrá ser modificado cuando las mercancías se encuentren comprendidas dentro del régimen de cupos, tal como también lo hace el ACE 2. Empero, el ACE 13 en su Protocolo -modificando lo previsto en la Resolución 252/99- prevé que, no solo las declaraciones deben ser presentadas con suficiente antelación para cada solicitud de certificación, sino que además, y en el caso de productos o bienes que fueren exportados regularmente y siempre que el proceso y los materiales componentes no fueren alterados, la declaración podrá tener validez durante el año calendario en el que hubiere sido presentada. De esta manera, habrá que distinguirse según el criterio de la "regularidad" a efectos de aplicar el régimen previsto en la Resolución o en el Protocolo del ACE. Igual criterio establece en la materia el ACE 18, en cuyo caso el Certificado tendrá una validez de ciento ochenta días, a contar desde la fecha de emisión.

En relación a la utilización de insumos de los Estados Partes del Acuerdo, el ACE 2 es el único que hace mención a ello dentro de las normas formales, al sostener que los materiales importados de otro país signatario, según criterio del párrafo 3 constarán explícitamente, en porcentaje, en el Certificado de Origen.

Este ACE es el único que prevé que los productos importados de cualquier país por un país signatario no podrán ser reexportados a otro país signatario, excepto cuando exista acuerdo previo entre los países, guardando silencio sobre esta cuestión el resto de los ACE bajo estudio.

El ACE 13, desde otra perspectiva, remitiendo a la Resolución 252/99 de la ALADI, regula los casos en que la mercancía es facturada por un operador de un tercer país, miembro o no miembro de la Asociación. En esos casos deberá señalarse en el formulario que la mercancía objeto de la Declaración es facturada por un tercer país, debiéndose, asimismo, identificar el nombre, denominación o razón social y domicilio del operador que en definitiva será el que facture la operación a destino, pero también estipula que en caso de no conocerse el número de la factura comercial, deberá dejarse en blanco dicha área del Certificado, presentándose una declaración jurada que justifique aquel hecho. Sostenido lo anterior, obsérvese el Gráfico que sigue en el cual se exponen los contenidos que deberán tener los Certificados de Origen para



surtir efectos conforme a cada uno de los Acuerdos, con el objeto que las mercancías caigan en los aranceles negociados, como también otras cuestiones estrechamente vinculadas con el Certificado.

Gráfico 2
Requisitos que deberán cumplir los Certificados de origen y otras formalidades para que las mercancías gocen de las preferencias arancelarias negociadas en los Acuerdos.

Las mercancías importadas que cumplan con los requisitos de origen establecidos en cada uno de los Acuerdos bilaterales o plurilateral que regulan aquella cuestión, deberán ser acompañadas de un Certificado de Origen que así lo acredite. A esos fines cada uno de los Acuerdos prevé en relación a este certificado y a otras cuestiones lo siguiente:

	ACE 2	ACE 13	ACE 14	ACE 57	ACE 18
Requisitos de validez del Certificado de Origen	1	Número de serie	Número de serie		Número de serie
	2		Descripción de las mercancías incluidas en la declaración que acredita el cumplimiento de los requisitos de origen.		
	3		Coincidencia entre la mercancía declarada con la posición NALADIASA y registrada en la factura.		
	4		Indicación que la mercancía es originaria del Estado Parte en los términos del Acuerdo.		Indicación que la mercancía es originaria del Estado Parte en los términos del Acuerdo.
Otros documentos	5	Presentación de declaración jurada, la cual debe contener: a. características del producto y los procesos de elaboración.	Presentación de una declaración que acredite el cumplimiento de los requisitos de origen previstos en el Acuerdo.		Presentación de declaración jurada, la cual debe contener: a. características del producto y los procesos de elaboración.
Plazo de vigencia	6	60 días a partir de la emisión del certificado.	80 días desde la emisión, contados desde que la factura ha sido formulada.	180 días desde la emisión.	180 días desde la emisión, contados desde que la factura ha sido formulada. El plazo podrá ser modificado de tratarse de mercancías alcanzadas por el régimen de cupos.
Otros plazos	7	Plazo especial para las mercancías comprendidas en el régimen de cupos			
Uso de Bienes de 3° Estados	8	En caso de utilizarse bienes de otros países no signatarios, ello deberá explicitarse en porcentaje.			
Reexportación	9	Los productos importados de cualquier país por un país signatario no podrán ser reexportados.			
Otras disposiciones	10	Las declaraciones deberán ser presentadas con antelación a efectos de emitir el certificado.	Si la factura es realizada por un operador en un tercer país, ello deberá constar en el formulario.		La copia debe ser guardada por dos años en la entidad emisora.

Fuente: Elaboración propia.

2. Entidades Certificadoras.

Todos los ACE bajo estudio, tanto en sus propios contenidos como en las remisiones, prevén que las certificaciones deberán ser realizadas por Entidades Habilitadas en los países exportadores. El cuadro que sigue, expone las previsiones en relación a esta cuestión.

Cuadro 11 Entidades certificadoras	
ACE 2 Anexo III	Art.13 (1° y 2° parte). A los efectos de la certificación, los países signatarios acreditarán, expresamente, los órganos o entidades habilitadas para expedir los certificados de origen de las mercaderías amparadas por el régimen de desgravación. Los órganos o entidades habilitadas para expedir los certificados de origen llenarán correctamente el formulario de origen, verificando el cumplimiento de los requisitos exigidos y controlando la declaración correspondiente.
ACE 13 Primer Protocolo Adicional	<p>Art. 1. La certificación de la declaración a que se refiere el artículo 17, párrafo segundo, del Régimen de Origen aplicable a las mercaderías negociadas en el presente Acuerdo, estará a cargo de la repartición oficial designada para tal efecto por el Poder Ejecutivo de cada país signatario, la cual podrá, a su vez, habilitar otros organismos públicos o entidades representativas privadas con personería jurídica.</p> <p>Art. 2. En caso de entidades privadas vinculadas a la producción o al comercio, las mismas serán seleccionadas, para los fines de su habilitación, en función de su capacidad técnica o idoneidad para la prestación de ese servicio, y teniendo en cuenta la más amplia cobertura de sectores privados por ellas representados.</p> <p>Art. 3. Las entidades seleccionadas deberán tener prioritariamente jurisdicción nacional en lo que respecta a su representatividad. No obstante, por razones de ubicación geográfica y otras de naturaleza técnica, la habilitación podrá recaer sobre entidades de carácter regional u otras.</p> <p>Art. 4. Los países signatarios comunicarán al Comité de Representantes de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), la relación de las reparticiones oficiales y entidades privadas habilitadas para emitir certificados de origen en el marco del presente Acuerdo, así como el registro vía facsímil de las firmas de los funcionarios autorizados. En caso que dicha relación no fuere comunicada, se considerarán válidos los certificados de origen emitidos por las reparticiones oficiales o entidades habilitadas en el marco de la ALADI a la fecha de suscripción del presente Régimen. La referida relación deberá ser comunicada a más tardar hasta treinta (30) días después de la suscripción del presente Protocolo.</p> <p>Art. 8. Las entidades habilitadas mantendrán un registro permanente de todos los certificados de origen emitidos, el que deberá contener como mínimo el número del certificado, el solicitante del mismo y la fecha de emisión.</p>
ACE 14 Anexo V	<p>Art. 11. La declaración a que se refiere el artículo precedente será expedida por el productor final o el exportador de la mercancía y certificada por una repartición oficial o entidad gremial con personalidad jurídica, habilitada por el Gobierno del país signatario exportador. Al habilitar entidades gremiales, los países miembros procurarán que se trate de organizaciones que actúen con jurisdicción nacional, pudiendo delegar atribuciones en entidades regionales o locales, conservando siempre la responsabilidad directa por la veracidad de las certificaciones que se expidan. Ambos Gobiernos se comprometen a establecer un régimen armonizado de sanciones para casos de falsedad ideológica en los certificados.</p> <p>Art. 14. Los países miembros comunicarán al Comité de Representantes la relación de las reparticiones oficiales y entidades gremiales habilitadas para expedir la certificación a que se refiere el artículo anterior, con el registro y facsímil de las firmas autorizadas.</p> <p>Art. 15. La Secretaría General mantendrá un registro actualizado de las reparticiones oficiales o entidades gremiales habilitadas por los países signatarios para expedir certificados de origen. Las modificaciones que se operen a solicitud de los países signatarios en dicho registro, regirán dentro de los treinta días de la comunicación formulada al Comité de Representantes.</p>
ACE 57 Primer Protocolo Adicional	<p>Art. 5. Las Autoridades de Aplicación de las Partes serán las encargadas de controlar la utilización de los respectivos cupos de importación, así como la asignación de los cupos de exportación entre las empresas instaladas en el territorio de cada Parte.</p> <p>Art. 7. A los efectos de lo dispuesto en el Artículo 16⁴¹ del Anexo al ACE N° 57, la Autoridad de Aplicación de cada Parte ejercerá la representación nacional en la Comisión Monitorea Bilateral.</p> <p>Art. 8. Para los fines dispuestos en el presente Acuerdo, se designa como Autoridad de Aplicación en la República Argentina, la Dirección Nacional de Industria de la Secretaría de Industria, Comercio y Minería y, en la República Oriental del Uruguay, la Dirección Nacional de Industrias del Ministerio de Industria, Energía y Minería.</p>
ACE 18 Anexo Dec. CMC 1/04	Art. 11. La emisión de los certificados de origen estará a cargo de reparticiones oficiales, a ser nominadas por los Estados Partes, las cuales podrán delegar la emisión de los certificados de origen en otros organismos públicos o entidades de clase de nivel superior, que actúen en jurisdicción nacional, estadual o provincial. Una repartición oficial en cada Estado Parte será responsable por el control de la emisión de los

⁴¹ El Artículo 16 del Anexo al AAP. ACE. 57, textualmente establece: “Comisión Monitorea Bilateral. Créase la Comisión Bilateral Asesora, que estará integrada por representantes de ambas partes y tendrá por finalidad la administración del presente Acuerdo”.



	<p>certificados de origen. Cada Estado Parte comunicará a la Comisión de Comercio la repartición oficial correspondiente. El registro de Entidades habilitadas para la emisión de certificados de origen y de las respectivas firmas acreditadas será el vigente en la Asociación Latinoamericana de Integración.</p> <p>Art. 12. En la delegación de competencia para la emisión de los certificados de origen, las reparticiones oficiales tomarán en consideración la representatividad, la capacidad técnica y la idoneidad de las entidades de clase de nivel superior para la prestación de tal servicio.</p> <p>Art. 13. Los Estados Partes comunicarán a la Comisión de Comercio del MERCOSUR el nombre de las reparticiones oficiales y las entidades de clase de nivel superior habilitadas para emitir certificados de origen, con el registro y facsímil de las firmas de los funcionarios acreditados para tal fin.</p>
--	--

Fuente: Elaboración propia.

Los ACE prevén un régimen general sobre las Entidades Habilitadas con facultades para emitir Certificados de Origen, sin embargo, las competencias y otros requisitos varían de Acuerdo en Acuerdo. Así, el ACE 2 estipula que los países signatarios acreditarán los órganos o entidades competentes para expedir los certificados de las mercaderías amparadas por el régimen de desgravación, debiendo los mismos llenar correctamente los formularios correspondientes y controlar la declaración, siendo esta la única cláusula en esta materia contenida en el Acuerdo.

Por su parte el ACE 13 estipula que la certificación estará a cargo de la repartición oficial designada por el Poder Ejecutivo Nacional, quien podrá también habilitar otros organismos públicos o entidades privadas con personería jurídica. Respecto a éstas últimas, éste ACE también prevé que para los fines de la habilitación deberá tenerse en consideración la capacidad técnica o idoneidad para la prestación del servicio, como también la mas amplia cobertura de sectores privados por ella representados. El ACE también establece que las entidades seleccionadas deberán tener prioritariamente jurisdicción nacional, sin perjuicio que en razón de su ubicación geográfica u otra naturaleza técnica, puedan habilitarse entidades de carácter regional u otras.

Similar criterio, adopta el ACE 14 en relación a las entidades que pueden emitir Certificados de Origen. En ese sentido, concuerda con lo previsto en el ACE anteriormente analizado, en que éste prevé que la certificación deberá ser llevada adelante por una repartición oficial o entidad gremial con personalidad jurídica, habilitada por el Gobierno del país signatario exportador. Al habilitar entidades gremiales, los países miembros procurarán que se trate de organizaciones con jurisdicción nacional, pudiendo delegar atribuciones en entidades regionales o locales, conservando siempre la responsabilidad directa por la veracidad de las certificaciones que se expidan. Ambos Gobiernos se comprometen a establecer un régimen armonizado de sanciones para casos de falsedad ideológica en los certificados.

Difiere de aquel, el ACE 14 al establecer que pese a la delegación de atribuciones, las entidades certificadoras conservarán la responsabilidad directa por la veracidad del contenido de los certificados, comprometiéndose ambos gobiernos a establecer un régimen único relativo a las sanciones aplicables a aquellos casos en que exista falsedad ideológica en los documentos.

Idéntico criterio respecto a las Entidades Habilitadas, prevé el ACE 18 en relación a las condiciones que deberán observarse para delegar las funciones; de igual modo lo prevé el ACE 13, pero diferenciándose tanto de este ACE como de los demás, en que permite la delegación en entidades a nivel tanto nacional como provincial como también instituye la creación de un organismo de contralor de las entidades certificadoras.

Diferente a los anteriores, es el ACE 57, el cual en vez de establecer cláusulas generales y amplias, prevé que las autoridades de aplicación de las Partes serán las encargadas de controlar la utilización de los respectivos cupos de importación. Asimismo, se estipula que la autoridad de aplicación de cada Estado Parte ejercerá la representación nacional en la Comisión que

administra el Acuerdo, denominado “*Comisión Monitorea Bilateral*”. Sin perjuicio de lo anterior, se designan autoridades con facultades en materia de certificación de origen dentro de los territorios de cada uno de los socios del Acuerdo; en ese sentido será competente la Dirección Nacional de Industria de la Secretaría de Industria, Comercio y Minería en la Argentina y la Dirección Nacional de Industrias del Ministerio de Industria, Energía y Minería, en el Uruguay.

Por otra parte y en relación a la comunicación de las Entidades Habilitadas para certificar el origen de las mercancías, se prevé en cuatro de los cinco acuerdos –ACE 13, 14, 18 y 57 por remisión- que será la ALADI, a través de la Comisión de Representantes, ante la cual deberán informarse las reparticiones oficiales y entidades gremiales habilitadas para expedir la certificación, junto al registro y facsímiles de las firmas autorizadas. El ACE 13 a diferencia de los demás establece qué sucede en aquellos casos en que no se informe, estableciendo que en los casos en que la entidad no fuere comunicada, se considerarán válidos los Certificados de Origen emitidos por las reparticiones oficiales o entidades habilitadas en el marco de la ALADI a la fecha de suscripción del Régimen aprobado por la Resolución 252/99, solo el ACE 14 establece que las modificaciones que operen en materia de RO, deberán ser informadas a la Asociación como también aquellos cambios que se operen a solicitud de los países signatarios en dicho registro, los cuales entrarán en vigencia dentro de los treinta días, de la comunicación formulada al Comité de Representantes.

Difiere de los anteriores, el ACE 18 que consigna que el registro de Entidades Habilitadas será el vigente en la ALADI, y agrega que los Estados Partes comunicarán a la CCM del MERCOSUR el nombre de las reparticiones oficiales y las Entidades Habilitadas para emitir Certificados de Origen, con el registro y facsímiles de las firmas de los funcionarios acreditados para tal fin. Conforme a ello deberá ser informada tanto la ALADI como el MERCOSUR por medio de la CCM.

3. Verificación y control.

En cuanto a la verificación y control de los certificados, el siguiente cuadro muestra las normas relativas a esta temática.

Cuadro 12 Verificación y control	
ACE 2 Anexo III	<p>Art. 14. Un país podrá solicitar a otro país una verificación posterior, relativa a un certificado emitido, siempre que exista duda fundada sobre la autenticidad del documento, en lo que se refiere a la correspondencia entre el certificado y la mercadería efectivamente exportada, o a respecto de la exactitud de la declaración de origen o, aún, si la mercadería cumple, de hecho, los requisitos de origen exigidos. El país signatario importador no detendrá el trámite de la importación de la mercadería de que se trata, pero podrá, además de solicitar las pruebas correspondientes, adoptar las medidas que considere necesaria para salvaguardar el interés fiscal. Los países signatarios se prestarán la máxima colaboración con el objeto de facilitar los trabajos de verificación como, asimismo, de la recolección de los elementos de juicio necesarios para el esclarecimiento del caso.</p> <p>Art. 15. Para los fines de posterior control, las copias de los certificados y los respectivos documentos deberán ser conservados durante 2 (dos) años.</p>
ACE 13 Primer Protocolo Adicional	<p>[RÉGIMEN DE ALADI] Comprobación del origen. Art. 15. Siempre que un país participante considere que los certificados expedidos por una repartición oficial o entidad gremial habilitada del país exportador, no se ajustan a las disposiciones contenidas en el presente Régimen, lo comunicará al referido país exportador para que este adopte las medidas que estime necesarias para dar solución a los problemas planteados.</p> <p>[PRIMER PROTOCOLO ADICIONAL AL ACE] Art. 11. El control de autenticidad de los certificados de origen podrá iniciarse a partir de declaración de parte, denuncia u oficio.</p> <p>Art. 12. Cuando la administración de un país importador tuviera dudas en cuanto a la autenticidad o veracidad de la certificación, o en cuanto al cumplimiento de los requisitos de origen, sin perjuicio de la adopción de las medidas que considere oportunas para resguardar el interés fiscal, la misma podrá, a través de la repartición oficial responsable de la emisión de los certificados de origen, solicitar en el país exportador informaciones adicionales, con la finalidad de aclarar el caso.</p> <p>Art. 13. Tales informaciones podrán incluir todos los antecedentes registrados en la declaración referida en</p>



	<p>el artículo 5 precedente, que se encuentren archivados en la entidad emisora del certificado de origen en cuestión.</p> <p>Art. 14. La repartición oficial responsable de la emisión de certificados de origen deberá suministrar las informaciones solicitadas en un plazo no superior a los diez (10) días hábiles, contados a partir de la fecha de recepción del respectivo pedido.</p> <p>Art.15. Tales informaciones tendrán carácter confidencial y serán utilizadas exclusivamente para aclarar dichos casos.</p> <p>Art. 16. Si la información solicitada no fuere proporcionada en el plazo establecido o fuere insatisfactoria, las autoridades del país importador podrán solicitar a la repartición oficial responsable de la emisión de los certificados de origen en el país exportador, la apertura de una investigación para determinar la autenticidad y el cumplimiento de los requisitos de origen en el caso en cuestión. Para ello, el pedido de investigación deberá estar debidamente fundamentado.</p> <p>Art. 17. Los resultados de la investigación deberán ser comunicados a las autoridades del país importador en un plazo no superior a cuarenta y cinco (45) días corridos, contados a partir de la fecha de recepción de la solicitud.</p> <p>Art. 18. Agotada la instancia de la investigación, y si sus conclusiones no fueren satisfactorias para las autoridades del país importador, los países signatarios involucrados podrán, de común acuerdo, dentro de los treinta (30) días de la notificación de las conclusiones, mantener consultas bilaterales a nivel de las autoridades competentes.</p> <p>Art. 19. En caso que tales consultas no se realicen, o no alcancen resultados satisfactorios para los países signatarios, los mismos elevarán todas las informaciones sobre el caso a la Comisión de Coordinación Política e Integración referida en el Artículo 21 del Acuerdo, la que decidirá al respecto en un plazo de treinta (30) días de recibida la causa.</p> <p>Art. 20. Transcurrido dicho plazo sin que haya habido decisión de la Comisión de Coordinación Política e Integración al respecto, las autoridades competentes del país importador podrán adoptar las medidas definitivas que pudieren corresponder en materia fiscal.</p>
ACE 14 Anexo V	<p>Art. 16. Siempre que un país signatario considere que los certificados emitidos por una repartición oficial o entidad gremial habilitada del otro país signatario no se ajustan a las disposiciones contenidas en el presente régimen, lo comunicará al otro país signatario para que éste adopte las medidas que estime necesarias para dar solución a los problemas planteados. En ningún caso el país importador detendrá el trámite de importación de los productos amparados en los certificados a que se refiere el párrafo anterior, pero podrá, además de solicitar las informaciones adicionales que correspondan a las autoridades gubernamentales del país signatario exportador, adoptar las medidas que considere necesarias para garantizar el interés fiscal.</p>
ACE 57 Anexo único	<p>No prevé normas propias en esta materia, con lo cual se aplica por remisión la Decisión 1/04 del CCM incorporado al ACE 18.</p>
ACE 18 Anexo Dec. CMC 1/04	<p>Art. 18. No obstante la presentación de un certificado de origen en las condiciones establecidas por el presente Régimen de Origen , la autoridad competente del Estado Parte importador, podrá, en caso de duda fundamentada, requerir a la autoridad competente del Estado Parte exportador información adicional con la finalidad de verificar la autenticidad del certificado cuestionado y la veracidad de la información que en él consta, sin perjuicio de la aplicación de las correspondientes normas MERCOSUR y/o de las respectivas legislaciones nacionales en materia de ilícitos aduaneros. La solicitud de información efectuada en base a este Artículo debe limitarse a los registros y documentos disponibles en las reparticiones oficiales o en las entidades habilitadas para la emisión de certificados de origen MERCOSUR. Asimismo, podrá solicitarse copia de la documentación requerida para la emisión del certificado. Lo dispuesto en este Artículo no limita los intercambios de información previstos en los Acuerdos de Cooperación Aduanera. Las consultas se realizarán precisando en forma clara y concreta las razones que han justificado las dudas en cuanto a la autenticidad del certificado o la veracidad de sus datos. Tales consultas se efectuarán por intermedio de una única dependencia de la autoridad competente designada por cada Estado Parte, a estos efectos. La autoridad competente del Estado Parte importador no detendrá los trámites de importación de las mercaderías, pudiendo exigir prestación de garantía en cualquiera de sus modalidades, para preservar los intereses fiscales, como condición previa para el desaduanamiento de la mercadería. El monto de la garantía, cuando ésta fuera exigida, no podrá superar un valor equivalente al de los gravámenes vigentes para dicha mercadería, si ésta fuera importada desde terceros países, de acuerdo con la legislación del país importador.</p> <p>Art. 19. La autoridad competente del Estado Parte exportador deberá brindar la información solicitada en aplicación de lo dispuesto en el Artículo 18 en un plazo de 30 días, contados a partir de la fecha de recibido el respectivo pedido.</p> <p>Art. 20. La información obtenida al amparo de las disposiciones del presente Capítulo tendrá carácter confidencial y serán utilizadas exclusivamente para aclarar el caso en cuestión por la autoridad competente del Estado Parte importador.</p> <p>Art. 21. En los casos en que la información solicitada al amparo del Artículo 18 no fuera proporcionada en el plazo establecido en el Artículo 19, o fuera insuficiente para clarificar las dudas sobre el origen de la mercadería, la autoridad competente del Estado Parte importador podrá determinar la apertura de la investigación sobre el caso dentro del plazo total de 40 días, contados a partir de la solicitud de información. De lo contrario, se deberá liberar la garantía prevista en el Artículo 18 en un plazo máximo de 30 días.</p> <p>Art. 22. Una vez iniciada la investigación, la autoridad competente del Estado Parte importador no detendrá los trámites de nuevas importaciones referentes a mercaderías idénticas del mismo exportador o productor,</p>



pudiendo, no obstante, exigir la prestación de garantía, en cualquiera de sus modalidades, para preservar los intereses fiscales, como condición previa para el desaduanamiento de esas mercaderías. El monto de la garantía, cuando fuera exigida, será establecido en los términos previstos en el Art. 18.

Art. 23. La autoridad competente del Estado Parte importador deberá notificar inmediatamente el inicio de la investigación de origen al importador y a la autoridad competente del Estado Parte exportador, accionando los procedimientos previstos en el Artículo 24.

Art. 24. Durante el proceso de investigación, la autoridad competente del Estado Parte importador podrá: a) Requerir, a través de la autoridad competente del Estado Parte exportador, nueva información y copia de la documentación en posesión de quien haya emitido el certificado de origen cuestionado de acuerdo al Artículo 18, necesarias para verificar la autenticidad del mismo y la veracidad de las informaciones contenidas en él, indicando el número y la fecha de emisión del certificado de origen que está siendo investigado. Cuando se trate de verificar el contenido del valor agregado local o regional, el productor o exportador deberá facilitar el acceso a información y documentación que permitan constatar el valor CIF de importación de los insumos provenientes de extrazona utilizados en la producción de la mercadería objeto de investigación. Cuando se trate de verificar las características de ciertos procesos productivos requeridos como requisitos específicos de origen, el exportador o productor deberá facilitar el acceso a información y documentación que permitan constatar dichos procesos. b) Enviar a la autoridad competente del Estado Parte exportador un cuestionario escrito para el exportador o el productor, indicando el certificado de origen investigado; c) Solicitar que la autoridad competente del Estado Parte exportador realice las gestiones pertinentes a fin de poder realizar visitas a las instalaciones del productor, con el objetivo de examinar los procesos productivos y las instalaciones utilizadas en la producción de la mercadería en cuestión. La autoridad competente del Estado Parte exportador acompañará la visita realizada por las autoridades del Estado Parte importador, la cual podrá incluir la participación de especialistas que actuarán en condición de observadores. Los especialistas deberán ser identificados previamente, deberán ser neutrales y no deberán tener intereses en la investigación. El Estado Parte exportador podrá negar la participación de tales especialistas cuando los mismos representen los intereses de las empresas o entidades involucradas en la investigación. Concluida la visita, se firmará, por los participantes un Acta, en la que se consigne que la misma transcurrió de acuerdo a las condiciones establecidas en el presente Capítulo. Deberá constar en el Acta, además, las siguientes informaciones: fecha y local de realización de la visita; identificación de los certificados de origen que dieron inicio a la investigación, identificación de la mercadería específicamente cuestionada, de los participantes con indicación del órgano o entidad que representan y un relato de la visita realizada. El Estado Parte exportador podrá solicitar el aplazamiento de una visita de verificación por un plazo no superior a 30 días. d) Llevar a cabo otros procedimientos que acuerden los Estados Partes involucrados en el caso bajo investigación.

Art. 25. La autoridad competente del Estado Parte exportador deberá brindar la información y documentación solicitadas en aplicación de los literales a) o b) del Artículo 24 en un plazo de 30 días contados a partir de la fecha de recibida la solicitud.

Art. 26. Con relación a los procedimientos previstos en el Artículo 24, la autoridad competente del Estado Parte importador podrá solicitar a la autoridad competente del Estado Parte exportador la participación o asesoramiento de especialistas sobre la materia en cuestión.

Art. 27. En los casos en que la información o documentación requerida a la autoridad competente del Estado Parte exportador no fuera suministrada en el plazo estipulado, o si la respuesta no contuviera informaciones o documentación suficientes para determinar la autenticidad o veracidad del certificado de origen cuestionado, o aún, si no hubiera conformidad para la realización de la visita por parte de los productores, la autoridad competente del Estado Parte importador podrá considerar que las mercaderías bajo investigación no cumplen los requisitos de origen pudiendo, en consecuencia, denegar el tratamiento arancelario preferencial a las mercaderías a que hace referencia el certificado de origen objeto de la investigación iniciada en los términos del Artículo 21, dando por concluida la misma.

Art. 28. La autoridad competente del Estado Parte importador se compromete a realizar todos los esfuerzos para concluir las investigaciones en un plazo no superior a 45 días corridos contados a partir de la fecha de recibidas las informaciones obtenidas al amparo del Artículo 24. En el caso que sean necesarias nuevas diligencias o informaciones, la autoridad competente del Estado Parte importador deberá comunicar el hecho a la autoridad competente del Estado Parte exportador. El plazo para la realización de esas nuevas diligencias o para la presentación de las informaciones adicionales solicitadas no deberá extenderse por más de 75 días, contados a partir de la fecha de recibidas las informaciones iniciales solicitadas al amparo del Artículo 24. Si en un plazo de 90 días contados a partir del inicio de la investigación no se hubiera concluido la misma, se liberará la garantía, sin perjuicio de la continuidad de la investigación.

Art. 29. La autoridad competente del Estado Parte importador comunicará al importador y a la autoridad competente del Estado Parte exportador la conclusión de la investigación y la medida adoptada en relación al origen de la mercadería, exponiendo los motivos que determinaron tal decisión. La autoridad competente del Estado Parte importador dará la posibilidad a la autoridad competente del Estado Parte exportador de tomar vista del expediente de investigación correspondiente, de acuerdo a los procedimientos previstos en la legislación de cada Estado Parte.

Art. 30. Durante el proceso de investigación se tomarán en cuenta eventuales modificaciones en las condiciones de producción efectuadas por las empresas bajo examen.

Art. 31. Concluida la investigación con la calificación del origen de la mercadería y de la validación del criterio de origen invocado en el certificado de origen, serán liberadas las garantías exigidas en los Artículos



18 y 22, en un plazo no superior a 30 días corridos.

Art. 32. Concluida la investigación con la descalificación del criterio de origen de la mercadería invocado en el certificado de origen cuestionado, se ejecutarán los gravámenes como si fuera importada desde terceros países y se aplicarán las sanciones previstas en la normativa MERCOSUR y/o las correspondientes a la legislación vigente en cada Estado Parte. Concluida la investigación con la descalificación del origen de la mercadería, se ejecutarán los gravámenes que correspondan a dicha mercadería como si fuera importada desde terceros países y se aplicarán las sanciones previstas en la normativa MERCOSUR y/o las correspondientes a la legislación vigente en cada Estado Parte. En este último caso, la autoridad competente del Estado Parte importador podrá denegar el tratamiento preferencial para el desaduanamiento de nuevas importaciones referentes a la mercadería idéntica del mismo productor, hasta que se demuestre que las condiciones de producción fueron modificadas de forma de cumplir con las reglas del Régimen de Origen MERCOSUR. Una vez que la autoridad competente del Estado Parte exportador haya remitido la información para demostrar que fueron modificadas las condiciones de producción, la autoridad competente del Estado Parte importador tendrá 30 días corridos a partir de la fecha de recibida dicha información para comunicar una decisión al respecto, o hasta un máximo de 60 días corridos en caso que sea necesaria una nueva visita de verificación in situ a las instalaciones del productor conforme al Artículo 24 literal c). En caso de que las autoridades competentes de los Estados Partes importador y exportador no se pongan de acuerdo respecto a que se ha demostrado que se han modificado las condiciones de producción, quedarán habilitadas a recurrir al procedimiento establecido a partir del Artículo 35 del presente Capítulo o al sistema de solución de controversias del MERCOSUR.

Art. 33. Un Estado Parte podrá solicitar a otro Estado Parte la investigación sobre el origen de la mercadería importada por este último de otros Estados Partes, cuando haya fundados motivos para sospechar que está sufriendo competencia de productos importados con tratamiento preferencial que no cumplen con el Régimen de Origen MERCOSUR. A tales efectos, la autoridad competente del Estado Parte que solicita la investigación aportará a la autoridad competente del Estado Parte importador, la información correspondiente al caso en un plazo de 30 días corridos a partir de la solicitud. Recibida esta información, el Estado Parte importador podrá accionar los procedimientos previstos en el presente Capítulo, poniéndolo en conocimiento del Estado Parte que solicitó el inicio de la investigación.

Art. 34. Los procedimientos de control y verificación de origen previstos en el presente Capítulo, podrán aplicarse, inclusive, a las mercaderías ya nacionalizadas.

Art. 35. Dentro de 60 días corridos, contados desde que se recibió la comunicación prevista en el Artículo 29 ó en el tercer párrafo del Artículo 32, en caso que se considere inadecuada la medida, el Estado Parte exportador podrá: a) Presentar una Consulta en la Comisión de Comercio del MERCOSUR en la forma prevista en la Directiva CCM N° 17/99, exponiendo los motivos técnicos y los fundamentos normativos que indicarían que la medida adoptada por las autoridades competentes del Estado Parte importador no se ajusta a la normativa MERCOSUR en materia de origen; y/o b) Solicitar un dictamen técnico a fin de determinar si la mercadería en cuestión cumple con los requisitos de origen MERCOSUR.

Art. 36. En caso de que el Estado Parte exportador solicite un dictamen técnico en los términos del Artículo anterior, lo comunicará a la Presidencia Pro Tempore con al menos diez días de antelación a la fecha de la próxima reunión de la Comisión de Comercio del MERCOSUR, acompañando los antecedentes del caso.

Art. 37. El dictamen técnico será, en principio, elaborado por un experto en la materia en cuestión, designado de común acuerdo por las partes involucradas en la reunión ordinaria a que hace referencia el Artículo 36, de una lista de cuatro expertos presentada para tales efectos por los Estados Partes no involucrados en la cuestión con antelación a la reunión. A falta de acuerdo para la designación del experto, éste será elegido por sorteo que realizará la Secretaría Administrativa del MERCOSUR entre los expertos de esa lista en la misma reunión. Si no existiera acuerdo entre los Estados Partes involucrados para recabar el dictamen de un solo experto, aquel será elaborado por tres expertos nombrados uno por cada Estado Parte involucrado y el tercero por la Comisión de Comercio del MERCOSUR, en la reunión a que hace referencia el Artículo 36, que será elegido de una lista de cuatro expertos presentada por los Estados Partes no involucrados en la cuestión, con antelación a la reunión. A falta de acuerdo para designar el tercer experto, éste será elegido por sorteo que realizará la Secretaría Administrativa del MERCOSUR entre los expertos de esa lista en la misma reunión. Los costos relativos a la elaboración del dictamen estarán a cargo del peticionante, cuando el dictamen sea elaborado por un experto y compartido por las Partes involucradas en la cuestión cuando el dictamen fuera elaborado por el grupo de tres expertos.

Art. 38. Los expertos actuarán a título personal y no en calidad de representantes de un Gobierno y no deberán tener intereses específicos en el caso de que se trate. Los Estados Partes deberán abstenerse de ejercer cualquier influencia sobre su actuación.

Art. 39. El (los) experto(s) se expedirá(n) sobre el caso a la luz de los requisitos de origen MERCOSUR para el producto en cuestión, pudiendo dar oportunidad a que los Estados Partes involucrados en la cuestión expongan los fundamentos técnicos de sus posiciones. En ese sentido, el (los) experto(s) designado(s) podrá(n) solicitar a las autoridades competentes de los Estados Partes involucrados en la cuestión las informaciones que considere/h necesarias. La no presentación de la información solicitada, implicará presunción a favor de la otra parte.

Art. 40. El dictamen técnico que será emitido por mayoría, en el caso que sean tres expertos, deberá ser sometido a la consideración de la Comisión de Comercio del MERCOSUR, por intermedio de la "Presidencia Pro Tempore", en un plazo no superior a los 30 días corridos, a contar de la convocatoria de el (los) experto(s). En la reunión de la Comisión de Comercio del MERCOSUR siguiente a la recepción del dictamen



	<p>técnico se dará por concluido el procedimiento en cuestión, en base al dictamen de el (los) experto(s). Para que la Comisión de Comercio del MERCOSUR rechace el dictamen, deberá pronunciarse por consenso. No siendo rechazado, este será considerado aceptado.</p> <p>Art. 41. Conforme a lo resuelto por la Comisión de Comercio del MERCOSUR, la medida adoptada en relación al origen de la mercadería, prevista en el Artículo 32, será confirmada o revisada; las garantías exigidas en aplicación de los Artículos 18 y 22 se harán efectivas o serán liberadas; y los derechos de importación cobrados en aplicación del Artículo 28 serán confirmados o devueltos en el plazo de 30 días corridos desde la fecha de la reunión de la Comisión de Comercio del MERCOSUR en la que se acepte el dictamen técnico.</p> <p>Art. 42. Los procedimientos ante la Comisión de Comercio del MERCOSUR establecidos en este Capítulo no obstarán a que los Estados Partes involucrados en la cuestión puedan recurrir en cualquier momento a los mecanismos de solución de controversias vigentes en el MERCOSUR.</p> <p>Art. 43. Todos los plazos contenidos en el presente Capítulo, corresponden a días corridos.</p> <p>Art. 44. En el Anexo V al presente régimen se listan las autoridades competentes para la aplicación del Capítulo VI.</p>
--	--

Fuente: Elaboración propia.

Los ACE han establecido una gran diversidad y disparidad de cláusulas en cuanto a la verificación y al control de los Certificados, de manera tal que algunos de ellos solo prevén las normas necesarias a esos fines, tal como lo hace el ACE 2, en tanto que otros han regulado también los procedimientos aplicables.

Los cuatro ACE –sumado el ACE 57 por remisión- legitiman al país importador para verificar los Certificados de Origen emitidos por sus socios comerciales. Desde ésta perspectiva los cinco ACE establecen que podrán verificarse los Certificados de Origen cuando estos no se ajusten a los regímenes legales previstos en los Acuerdos –ya sea en sus anexos como en las normas a las que remiten-, debiéndose comunicar al país exportador sobre aquella situación para que se adopten las medidas necesarias a fin de dar solución a los problemas planteados.

Además se han previsto otras soluciones en el cuerpo de cada uno de los ACE. De esta manera, el ACE 2 establece que los países asociados podrán requerir a sus pares -en relación a un certificado emitido y siempre que exista una duda fundada sobre la autenticidad del documento-, que se les informe sobre la correspondencia entre el certificado y la mercadería efectivamente exportada, o sobre la exactitud de la declaración de origen, o si la mercadería cumple con las normas del acuerdo, de hecho, los requisitos de origen exigidos.

Conforme a lo anterior, podrán darse tres supuestos para verificar el Certificado de Origen, siempre que exista una duda razonable, sobre:

1. La autenticidad del documento, en relación a la correspondencia entre el certificado y la mercadería exportada;
2. La exactitud de la declaración de origen; o
3. El cumplimiento de la mercancía en relación a los requisitos de origen.

Bajo estos tres supuestos, el ACE autoriza a los países asociados a verificar el certificado emitido por parte del país exportador.

Por su parte el ACE 18, también prevé que los Estados Parte del Acuerdo podrán requerirse información adicional con la finalidad de verificar la autenticidad del Certificado en cuestión y la veracidad de la información que en él consta, sin perjuicio de la aplicación de las correspondientes normas MERCOSUR y/o de las respectivas legislaciones nacionales en materia de ilícitos aduaneros. Conforme a lo anterior además de lo previsto en el régimen de origen especial que establece este ACE, también serán de aplicación las demás normas

establecidas por el MERCOSUR o en las normas nacionales referentes a materia de ilícitos. De esta manera, tres familias de normas regulan la cuestión de los ilícitos aduaneros: las previstas en el régimen especial del ACE 18, las normas propias del MERCOSUR, tal la Decisión N° 25/94, que obra como Anexo del Protocolo Relativo al Código Aduanero del MERCOSUR, y las normas nacionales. Sin embargo, lo anterior deberá conjugarse con el nuevo Código Aduanero del MERCOSUR, tras haberse aprobado la Decisión N° 27/10 del CCM que lo establece en un cuerpo único.

Empero en los casos en que los países requieran verificar el Certificado o las mercancías, y la correspondencia entre ambos, los ACE 2 y 18 expresamente estipulan que en ningún caso el país importador detendrá el trámite de importación de los productos amparados en los certificados, pero podrá, además de solicitar las informaciones adicionales que correspondan a las autoridades gubernamentales del país signatario exportador, adoptar las medidas que considere necesarias para garantizar el interés fiscal y agrega el ACE 2 que los países signatarios se prestarán la máxima colaboración con el objeto de facilitar los trabajos de verificación, como asimismo, de la recolección de los elementos de juicio necesarios para el esclarecimiento del caso.

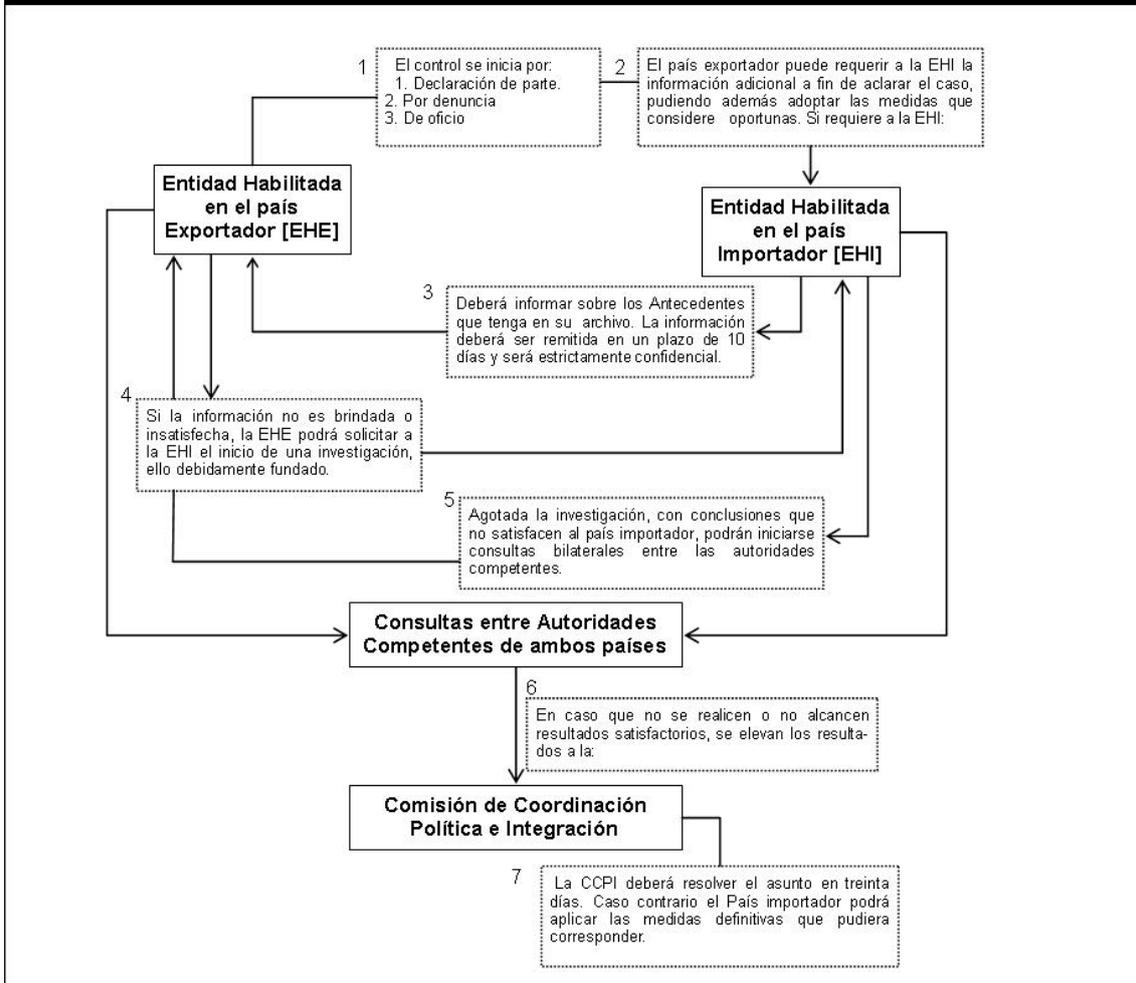
Difiere de lo anterior lo expresamente estipulado en el ACE 18, ya que es el único que sostiene que los procedimientos de control y verificación de origen previstos en el Acuerdo, podrán aplicarse, inclusive, a las mercaderías ya nacionalizadas. De esta manera la verificación podrá ser posterior al ingreso de la mercancía al país importador, a diferencia de los regímenes previstos en los otros ACE en los cuales la verificación solo puede ser llevada adelante al momento del ingreso de la mercancía al país del que se trate.

Diferentes modos de iniciar la verificación en relación a los Acuerdos, son las que prevé el ACE 13 al estipular que el control de autenticidad de los Certificados de Origen podrá iniciarse a partir de declaración de parte, denuncia u oficio. En tanto que el resto de los ACE solo autorizan a los países signatarios de los Acuerdos.

3.1. Procedimiento aplicable para verificar el Certificado de Origen,

El siguiente Gráfico muestra el procedimiento contemplado en el ACE 13 en atención a la verificación y control de los Certificados de Origen.

Gráfico 3 Procedimientos previstos en el ACE 13 en atención a la Verificación y Control de los Certificado de Origen



Fuente: Elaboración propia.

El ACE 13 se encuentra comprendido dentro de las categorías intermedias en relación a que establece un procedimiento ágil y sencillo a fin de verificar el Certificado de referencia. Bajo esta perspectiva, puede sostenerse que los ACE 2 y ACE 14 solo prevén precauciones de fondo en atención a esta cuestión, mientras que el ACE 18 –al cual remite el ACE 57- prevé un procedimiento más complejo, y al cual se hará referencia mas adelante.

Este ACE 13 es el único que habilita la verificación por diferentes canales, así podrá tener lugar a raíz de una denuncia, de oficio o por declaración de una de las partes. Iniciado el proceso por cualquiera de aquellas instancias, será facultad de la Entidad Habilitada Importadora el requerir a su par Exportadora la información adicional con el objeto de aclarar el caso, pudiendo además adoptar las medidas que considere oportunas. De requerirse aquella información adicional la Entidad exportadora tendrá un plazo de diez días para informar sobre los antecedentes que tenga en su archivo, la cual será estrictamente confidencial. De remitirse la información, y siendo aquella suficiente para zanjar la cuestión, se dará por culminada la verificación.

Sin embargo, en caso de remitir la información y la misma no ser suficiente para aclarar las dudas, o si la remitida es incompleta o insuficiente, la Entidad Habilitada Importadora podrá instar a su par Exportadora a que inicie una investigación, a cuyo fin el pedido debe estar

debidamente fundado. La Entidad Exportadora, en este caso, deberá elaborar un informe que tendrá origen en la investigación requerida. Si la respuesta satisface a la Entidad Exportadora, el procedimiento se cerrará tras la verificación del Certificado, en cambio si el informe es insatisfactorio o no es enviado a la requirente, ésta última entidad podrá iniciar consultas a las autoridades con competencia en la materia de que se trate.

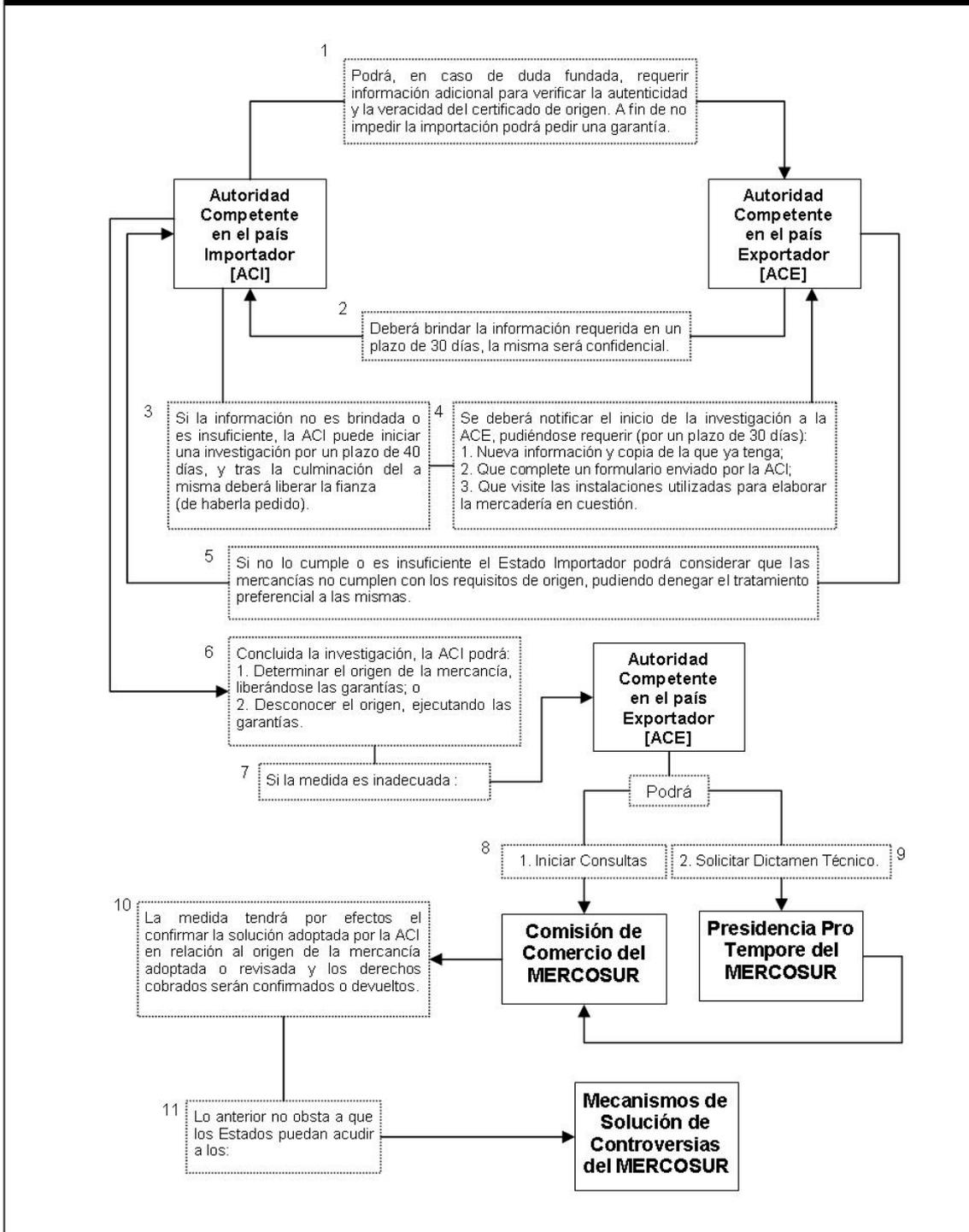
Iniciadas las Consultas, si estas resuelven la cuestión el procedimiento se dará por concluido. Pero en caso de arribar a una conclusión incompleta o de no arribarse a ninguna solución, la entidad importadora –de común acuerdo con la exportadora- elevará todas las actuaciones a la Comisión de Coordinación Política e Integración⁴². Dicha Comisión deberá resolver el asunto en un plazo máximo de treinta días, ya que de caso contrario el País importador podrá aplicar las medidas definitivas que pudiera corresponder.

Así el ACE 13 prevé tres procedimientos a efectos de verificar el Certificado de Origen de la mercancía, pasando desde uno laxo a otros intermedios en diferentes escalas de jerarquía institucional, culminando en aquella de nivel intergubernamental, pudiendo en última instancia aplicar las medidas que estime corresponder en caso de no hallar respuesta en ninguno de los procedimientos previstos a esos fines.

En cuanto al ACE 18 que recepta el más complejo de los procedimientos previstos a esos fines, puede verse el procedimiento estipulado en el Gráfico que sigue.

⁴² El Artículo 21 del ACE 13, en su cuerpo principal, expresamente sostiene que: *“La administración del presente Acuerdo queda a cargo de un Comité en el marco de la Comisión de Coordinación Política e Integración. Dicho Comité realizará una evaluación cada dos años de la marcha del Acuerdo, en particular la evolución de los intercambios con la finalidad de ampliarlos, teniendo en consideración lo previsto en el artículo 14”*.

Gráfico 4
Procedimientos previstos en el ACE 18
en atención a la Verificación y Control de los Certificado de Origen



Fuente: Elaboración propia.

Si bien el procedimiento que tiene lugar en una primera instancia, se asemeja al establecido en el ACE 13, lo cierto es que éste establece además la posibilidad de exigir garantías a efectos de no detener la importación en el puerto de destino. Asimismo, se estipula que en caso que la Autoridad Competente Exportadora no brinde la información requerida, será la Autoridad Competente la que goce de facultades para iniciar una investigación. Ello también se diferencia

de lo establecido en el ACE 13 donde aquella facultad la detenta la Entidad Certificante Exportadora.

Asimismo, las facultades otorgadas a la Autoridad Competente Importadora, le permiten a ésta requerir a su par exportador que envíe información o documentación guardada en su archivo en relación al certificado objeto de verificación, como también enviarle un formulario al exportador a efectos de dar la mayor cantidad de datos posibles para determinar el origen de las mercancías importadas. En tercer lugar, y a diferencia de lo que acaece con el ACE 13, en este se estipula que podrá solicitarse a la Autoridad Exportadora que visite el establecimiento donde se elaboró la mercancía en cuestión.

Si instados cualquiera de los tres procedimientos, y de ninguno de ellos se obtiene una respuesta satisfactoria o no se obtiene respuesta alguna, la Autoridad Importadora podrá determinar el origen de las mercancías, en cuyo caso deberán liberarse las garantías; o desconocerse el origen y ejecutarlas.

Si la Autoridad Exportadora entiende que cualquiera de las medidas adoptadas por su par importador es inadecuada, pese al cumplimiento parcial del requerimiento o a la omisión, podrá ir en Consulta a la CCM o solicitar un Dictamen Técnico a la CCM, a través de la Presidencia Pro Tempore del MERCOSUR. La medida que adopte la CCM tendrá por efectos el confirmar o rechazar la medida adoptada por la Autoridad Importadora, en relación al RO adoptado o revisado y los derechos cobrados serán confirmados o devueltos.

Sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, y pese a la medida adoptada por la CCM, el Estado Exportador o Importador podrá aun acudir a los mecanismos de solución de controversias previstos en el MERCOSUR. Culminando el procedimiento conforme a cualquiera de los modos anteriormente descriptos.

4. Infracciones y sanciones.

El cuadro que se expone a continuación contiene las previsiones comprendidas en los ACE en relación a las Infracciones y Sanciones.

Cuadro 13 Infracciones y sanciones	
ACE 2 Anexo III	<p>Art. 16. Los países signatarios sancionarán, basados en las respectivas legislaciones, la falsa declaración de origen.</p> <p>Art. 17. Constatando el dolo, sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior, el país signatario exportador deberá suspender la emisión de certificados para el exportador que haga falsa declaración de origen.</p>
ACE 13 Primer Protocolo Adicional	<p>Art. 21. Una vez agotada la instancia de la investigación, y siempre que se compruebe que los certificados emitidos por una repartición oficial o entidad privada no se ajustan a las disposiciones contenidas en el Régimen de Origen, o que se verifique la falsificación o adulteración del certificado de origen, el país exportador adoptará las sanciones correspondientes, de acuerdo con lo establecido en el presente régimen, sin perjuicio de las sanciones aplicables en cada país signatario.</p> <p>Art. 22. Las entidades emisoras de certificados de origen serán solidariamente responsables con el solicitante respecto de la autenticidad de los datos contenidos en el certificado de origen y en la declaración mencionada en el artículo 5 anterior, en el marco de la competencia que les fuera delegada.</p> <p>Art. 23. Dicha responsabilidad no podrá ser imputada cuando la entidad emisora demuestre haber emitido el certificado sobre la base de informaciones falsas suministradas por el solicitante, las cuales hubieran escapado a las prácticas usuales de control a su cargo.</p> <p>Art. 24. Los errores involuntarios que la autoridad competente del país signatario importador pudiese considerar como errores materiales, no serán pasibles de sanciones, autorizándose la anulación y sustitución de los respectivos certificados y eximiéndose en ese caso, del cumplimiento de lo previsto en el artículo 10.</p> <p>Art. 25. Cuando el resultado de la investigación referida en el artículo 16 demuestre que hubo incumplimiento de las normas de origen en función del suministro de informaciones falsas en la declaración prevista en el artículo 5, serán aplicadas las sanciones administrativas a continuación referidas, sin perjuicio de las sanciones penales correspondientes, según la legislación del país exportador: a) Al productor final o</p>



	<p>exportador que hubiera suministrado informaciones falsas que dieran como resultado el incumplimiento de las normas de origen, le será suspendido, por parte de las autoridades competentes de su país, el derecho de exportar en el marco del presente Acuerdo y de todos sus instrumentos conexos, por un plazo de doce (12) meses a partir de la aplicación de la sanción; b) En caso de reincidencia, el productor final o exportador será definitivamente inhabilitado para operar en el marco del presente Acuerdo y de todos sus instrumentos conexos; c) En el caso de entidades habilitadas que hubieran emitido certificados de origen en las condiciones anteriormente mencionadas, les será suspendido por las autoridades competentes de su país durante un plazo de doce (12) meses, a partir de la aplicación de la sanción, el derecho de emitir certificados de origen en el marco del presente Acuerdo y de todos sus instrumentos conexos; d) En caso de reincidencia, la entidad será inhabilitada definitivamente para emitir certificados de origen en el marco del presente Acuerdo y de todos sus instrumentos conexos.</p> <p>Art. 26. Cuando del resultado de la investigación se constatare la adulteración o falsificación de certificados de origen en cualesquiera de sus elementos, las autoridades competentes del país exportador, inhabilitarán al productor final o exportador responsable, de actuar en el marco del presente Acuerdo y de sus instrumentos conexos, sin perjuicio de las acciones penales correspondientes.</p> <p>Art. 27. Las sanciones administrativas antes descritas, así como también las otras que las respectivas Administraciones pudieran aplicar en virtud de su legislación nacional, serán comunicadas a la Comisión de Coordinación Política e Integración, en el momento de su imposición, para su difusión a los países signatarios, con la finalidad de impedir que las sanciones adoptadas sean vulneradas en su aplicación al comercio exterior en el marco del presente Acuerdo y de todos sus instrumentos conexos.</p>
ACE 14 Anexo V	<p>Art. 18. No obstante la presentación de un certificado de origen en las condiciones establecidas por el presente Régimen de Origen, la autoridad competente del Estado Parte importador, podrá, en caso de duda fundamentada, requerir a la autoridad competente del Estado Parte exportador información adicional con la finalidad de verificar la autenticidad del certificado cuestionado y la veracidad de la información que en él consta, sin perjuicio de la aplicación de las correspondientes normas MERCOSUR y/o de las respectivas legislaciones nacionales en materia de ilícitos aduaneros.</p>
ACE 57 Anexo único	<p>No prevé normas propias en esta materia, con lo cual se aplica por remisión la Decisión 1/04 del CCM incorporado al ACE 18.</p>
ACE 18 Anexo Dec. CMC 1/04	<p>Art. 45. Cuando se comprobare que los certificados emitidos por una entidad habilitada no se ajustan a las disposiciones contenidas en el presente Régimen o a sus normas complementarias o se verifique la falsificación o adulteración de certificados de origen, el país receptor de las mercaderías amparadas por dichos certificados podrá adoptar las sanciones que estimare procedentes para preservar su interés fiscal o económico. Las entidades emisoras de certificados de origen serán corresponsales con el solicitante en lo que se refiere a la autenticidad de los datos contenidos en el Certificado de Origen y en la declaración mencionada en el Artículo 15, en el ámbito de la competencia que le fue delegada. Esta responsabilidad no podrá ser imputada cuando una entidad emisora demuestre haber emitido el certificado de origen en base a informaciones falsas provistas por el solicitante, lo cual está fuera de las prácticas usuales de control a su cargo.</p> <p>Art. 46. Cuando se comprobara la falsedad en la declaración prevista para la emisión de un certificado de origen, y sin perjuicio de las sanciones penales correspondientes según la legislación de su país, el exportador será suspendido por un plazo de 18 (dieciocho) meses para realizar operaciones en el ámbito del MERCOSUR. Las entidades habilitadas para emitir certificados que lo hubieran hecho en las condiciones establecidas en este Artículo, podrán ser suspendidas para la emisión de nuevas certificaciones por un plazo de 12 (doce) meses. En caso de reincidencia, el productor final y/o exportador será(n) definitivamente inhabilitado(s) para operar en el MERCOSUR, y la entidad definitivamente desacreditada para emitir certificados de origen en el ámbito del mismo mercado.</p> <p>Art. 47. Cuando se constatare la adulteración o falsificación de certificados en cualquiera de sus elementos, las autoridades competentes del país emisor inhabilitarán al productor final y/o exportador para actuar en el ámbito del MERCOSUR. Esta sanción podrá hacerse extensiva a la entidad o entidades certificantes cuando las autoridades competentes del país así lo estimen.</p>

Fuente: Elaboración propia.

En relación a las infracciones y sanciones los cinco ACE presentan cláusulas que las prevén, ya sean estas autónomas o por remisión. De esta manera, el ACE 2 conforme a lo que se establece en su Anexo III remite a las legislaciones internas de los Estados Partes del Acuerdo –Brasil y Uruguay- a efectos de disponer la falsedad de las declaraciones contenidas en los Certificados de Origen, razón por la cual serán de aplicación las disposiciones contenidas en los Códigos Aduaneros Nacionales como las normas aduaneras dispersas de cada uno de ellos. Este mismo Acuerdo también establece que en los casos en que se constate el dolo, además de la aplicación de las leyes internas en la materia por la cual se rige este tipo de ilícitos, el país signatario deberá suspender la emisión de Certificados para el exportador que haga falsa la Declaración de Origen.

Por su parte, el ACE 13 prevé un régimen autónomo en relación a las infracciones y sanciones aplicables en caso de falsedad del Certificado de Origen como de su contenido apartándose en este caso de las previsiones contenidas en la Resolución 252/99 de la ALADI. A esos efectos, de comprobarse que los certificados no se ajustan a las disposiciones del Acuerdo, o en aquellos casos en que se verifique la falsificación o adulteración del Certificado, el país exportador será el encargado de aplicar las sanciones previstas en el régimen, sin perjuicio de la posibilidad de aplicar otras sanciones previstas en aquel país.

En relación a la responsabilidad que recae sobre las Entidades Habilitadas para emitir los Certificados, el ACE 13 sostiene que aquellas serán solidariamente responsables con el solicitante, en relación a la autenticidad de los datos contenidos en el certificado, todo dentro del marco de competencias que les fueran delegadas. Empero dicha responsabilidad no será imputada cuando la entidad demuestre haber emitido el certificado sobre la base de informaciones falsas brindadas por el solicitante. Ante esta situación, la entidad deberá demostrar que aquellas han escapado a las prácticas usuales de control a su cargo. En este caso, y de comprobarse que la información suministrada no fue verdadera, se aplicarán sanciones administrativas, sin perjuicio de las sanciones penales, conforme a las previsiones establecidas en la legislación nacional. Las sanciones administrativas previstas para el productor final o exportador –como también ante la posible reincidencia- son las siguientes:

1. Al productor final o exportador que hubiera suministrado informaciones falsas que dieran como resultado el incumplimiento de las normas de origen, le será suspendido, por parte de las autoridades competentes de su país, el derecho de exportar en el marco del ACE 13 y de todos sus instrumentos conexos, por un plazo de doce meses a partir de la aplicación de la sanción.
2. En caso de reincidencia, el productor final o exportador será definitivamente inhabilitado para operar en el marco del Acuerdo y de todos sus instrumentos conexos.

En caso que el productor final o exportador haya adulterado o falsificado el certificado –en cualquiera de sus elementos-, las autoridades del país exportador, podrán inhabilitarlos a efectos de no poder operar, sin perjuicio de las sanciones penales que puedan aplicárseles.

Por su parte, las sanciones que se prevén para la Entidad habilitada –y posible posterior reincidencia-, son las siguientes:

1. En el caso de Entidades Habilitadas que hubieran emitido Certificados de Origen en las condiciones anteriormente mencionadas, les será suspendido por las autoridades competentes de su país durante un plazo de doce meses, a partir de la aplicación de la sanción, el derecho de emitir Certificados de Origen en el marco del Acuerdo y de todos sus instrumentos conexos.
2. En caso de reincidencia, la entidad será inhabilitada definitivamente para emitir certificados de origen en el marco del Acuerdo y de todos sus instrumentos conexos.

Pero se establece que en caso de errores involuntarios de la entidad certificante, las mismas no serán pasibles de sanción, en cuyo caso se autoriza la anulación y sustitución de los respectivos certificados.

Por último, en el ACE 13 se establece además que las sanciones administrativas aplicadas como también las penales conforme a las legislaciones internas, deberán ser comunicadas a la Comisión de Coordinación Política e Integración, en el momento de su imposición, a efectos de difundir dicha situación, con el objeto de impedir que las sanciones adoptadas sean vulneradas en su aplicación al comercio exterior en el marco del Acuerdo y de todos sus instrumentos conexos.

El ACE 14 carece de un régimen propio en relación a los ilícitos y sanciones, para lo cual solo se aplicarán las normas del MERCOSUR y/o de las respectivas legislaciones nacionales en materia de ilícitos aduaneros.

El ACE 57, no contiene normas en esta materia, con lo cual serán de aplicación las previstas en el ACE 18. A esos efectos este último Acuerdo establece que de determinarse que el contenido del Certificado no se ajusta a lo dispuesto en el cuerpo del Acuerdo o a sus normas complementarias, o en aquellos casos en que se verifique la falsificación o adulteración del mismo, el país importador podrá aplicar las sanciones que estime a efectos de preservar su interés fiscal o económico.

El ACE 13 en relación a la responsabilidad de las autoridades competentes, consigna que las mismas serán exoneradas de responsabilidad en aquellos casos en que la entidad emisora demuestre haber emitido el Certificado de Origen en base a informaciones falsas realizadas por el solicitante, lo cual está fuera de las prácticas usuales de control a su cargo.

Por su parte y en relación a las medidas administrativas aplicables a la entidad emisora, al productor final y al exportador, el ACE 18 prevé idéntico criterio al establecido en el ACE 13, sin perjuicio de que se diferencia la extensión en el tiempo de la sanción. De esta manera el ACE plurilateral prevé que:

1. Cuando se comprobara la falsedad en la declaración prevista para la emisión de un certificado de origen, y sin perjuicio de las sanciones penales correspondientes según la legislación de su país, el exportador será suspendido por un plazo de dieciocho meses para realizar operaciones en el ámbito del MERCOSUR.
2. Las entidades habilitadas para emitir certificados que lo hubieran hecho en las condiciones anteriormente mencionadas, podrán ser suspendidas para la emisión de nuevas certificaciones por un plazo de doce meses.
3. En caso de reincidencia, el productor final y/o exportador serán definitivamente inhabilitados para operar en el MERCOSUR, y la entidad definitivamente desacreditada para emitir Certificados de Origen en el ámbito de ese mercado.

La diferencia entre esta normativa y las contenidas en el ACE 13, es que en el ACE 18 el plazo de inhabilitación para operar –del exportador o del productor final es de dieciocho meses- en tanto que en aquel es solo de doce.

De igual modo el Acuerdo prevé la inhabilitación definitiva tanto del exportador como del productor final, a quienes se podrá aplicar aquella sanción para operar en el ámbito del MERCOSUR. Idéntico criterio adopta el Acuerdo en relación a la entidad certificante cuando las autoridades del país así lo requieran.



TÍTULO III.

**Causas y consecuencias de la
yuxtaposición de los regímenes de
origen y posibles soluciones.**

CAPITULO I. Efectos de la superposición de Regímenes de Origen.

Conociendo que entre los ACE 2, 13, 14, 18 y 57 existen ciertas inconsistencias en atención a que aquellos presentan diferencias, a pesar de haber sido celebrados por los mismos pares de países que forman parte del bloque plurilateral, analizaremos los efectos que aquella superposición de RO genera.

Los intercambios entre la Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay se encuentran regulados en diferentes cuerpos normativos, conformados tanto por normas autónomas como por otras a las cuales remiten, todo lo cual complejiza la determinación del RO aplicable, ya que requiere de los operadores comerciales una extensa búsqueda de la norma aplicable según sea el producto final a exportar.

Puede sostenerse que la superposición de acuerdos impacta negativamente sobre las autoridades nacionales y los operadores económicos, pues ambos deben incrementar sus costos operativos. Por si solas, las tareas de las importaciones no preferenciales establecen para las aduanas grandes desafíos: conciliar entre sí, objetivos contradictorios como son los relacionados con la facilidad y agilización del comercio, la seguridad y control, y la aplicación de criterios de análisis de riesgo. Todos estos objetivos, a veces no coincidentes, requieren de un adecuado equilibrio. Estas dificultades se incrementan en el caso de importaciones de productos negociados en diversos acuerdos donde difieren las exigencias, los regímenes de salvaguardia, la administración de contingentes –o cupos- arancelarios, entre otros (Cornejo, 2007:5).

Conforme a ello, y dada la naturaleza discriminatoria de las normas de origen, las mismas presentan la característica de ser barreras no arancelarias al comercio, las cuales se presentan de manera asimétrica.

A lo anterior, debe adicionarse que los requerimientos de controles que necesitan los distintos intercambios comerciales preferenciales regulados por sus propias normas, se tornan densos, debido a la gran variedad y atomización de las previsiones que rigen los distintos ritmos de producción y composición de productos, la administración y aplicación de diferentes exigencias de origen, sistemas de certificación y verificación dispares, lo cual incrementa la complejidad del trabajo.

Por otra parte éstos regímenes se caracterizan por ser fundamentalmente utilizados a efectos de incrementar la capacidad productiva interna, al requerirse cierta cantidad de insumo nacional o regional, aumentándose de esa forma el valor agregado de ciertos segmentos que componen la cadena productiva de un bien en particular. En relación a las exportaciones, se trata de que las condiciones de origen establecidas puedan ser cumplidas por la estructura económica existente (Izam, 2003:22).

De esta manera, y pese a lo anteriormente expuesto, las normas de origen constituyen un procedimiento asimétrico que distorsiona las decisiones de los productores en materia de abastecimiento de insumos, tanto desde el punto de vista técnico como económico. Conforme a ello, y según Cornejo (2007:5) puede sostenerse que para que un productor pueda aprovechar simultáneamente las ventajas arancelarias de diferentes Acuerdos, éste debe tener una estructura productiva flexible y versátil a efectos de poder cumplir con las dispares exigencias de origen de cada uno de ellos. Asimismo, para las empresas productoras de un país, la superposición de diferentes requisitos de origen para un mismo producto genera mayores requerimientos de diversa índole entre las cuales se destacan las siguientes:



- Mayores exigencias contables: diferentes métodos de cálculo de valor de contenido nacional o regional, requerimiento de manejo de inventarios de insumos y productos terminados, dispares obligaciones como exportador, asignación de responsabilidad del tema del origen a diferentes productores, entre otros.
- Diferentes exigencias en procesos productivos: no todos los procesos productivos son admitidos en las distintas reglas de origen y, muchas veces, insumos claves en la elaboración de un producto se exige que sean originarios de distintos países.
- Necesidad de identificar diversas fuentes confiables de abastecimiento en una mayor cantidad de países.

Aunque, aquella versatilidad no siempre es técnicamente factible o es inalcanzable, cuando se logra, a veces promueve sustituciones ineficientes, genera mayores costos o dificulta el mantenimiento de *estándares* de calidad (Mortimore, 2006: 12 y 13).

Una de las problemáticas que se dan en los procesos de integración, es el establecimiento de RO para determinar la procedencia de las mercancías, las cuales frente a la ausencia de controles aduaneros, permiten el ingreso a la zona sin barreras arancelarias a productos de terceros Estados. En ese sentido Bela Balassa manifiesta que: *"resulta extremadamente difícil controlar el origen de las mercancías, y evitar que artículos extranjeros sean importados dentro del país con arreglo a la tarifa mas baja, para reexportarlos como bienes domésticos, libre del pago de arancel, al país con tarifa mas alta"* (1968: 82).

No obstante, las normas de origen pueden ser un aliciente importante para diversificar la estructura vertical u horizontal de la producción industrial de un país o región, así como incorporar nuevas tecnologías en algunos procesos productivos determinados. Además la normativa de origen puede ser utilizada como un instrumento nacional o regional de política económica global, sectorial, industrial, así como comercial, principalmente si las normas son específicas (Izam, 2003:23).

A los fines de mostrar como opera la superposición de regímenes de origen desde el punto de visto de un producto que se encuentra incorporado a dos acuerdos que prevén diferentes regímenes dentro del propio MERCOSUR, se analizan a continuación dos casos en aras de observar lo anteriormente expuesto:

El primero de ellos es el de la posición arancelaria número 17.04.90.20 del NCM -bombones, caramelos, confites y pastillas- que se encuentra contemplada tanto en el ACE 13 -suscripto en la Argentina y el Paraguay y que a su vez remite al Régimen de Origen de la ALADI- como en el ACE 18-celebrado entre la Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay-. De este modo, sobre el mismo producto recaen dos RO, uno autónomo y otro por remisión. Sin embargo, puede observarse que en la Resolución 252/99 no se han previsto REO para aquellas mercancías, con lo cual le serán de aplicación las normas generales. Idéntico criterio admite el ACE 18, al no prever REO para estos productos.

Conforme a lo anterior y de la aplicación de las normas generales para determinar el origen de aquellas mercancías, de elaborarse el producto con insumos netamente argentinos o paraguayos o de producirse un salto de partida, no existiría ningún problema. Si en cambio en la manufactura se utilizan insumos de un tercer país, y la modificación no implica salto de partida que ocupa la mercancía adquirida para elaborar el producto final, ahí si existiría un problema. Ya



que la Resolución 252/99 permite a los países de menor desarrollo relativo el trato especial y diferenciado, con lo cual se admite que el valor que le otorgue aquel insumo no supere el 60% por ciento del valor FOB de exportación, en tanto que el ACE 18 lo limita a un 50% del mismo valor. Idéntica situación sucede con la posición número 85.07.10.00 del NMC -Acumuladores eléctricos, incluidos sus separadores, aunque sean cuadrados o rectangulares, de plomo, de los tipos utilizados para arranque de motores de embolo –pistón-, contemplada tanto en el ACE 2 como en el ACE 18.

El segundo de los casos, ofrece una similitud con el anterior en relación a las mercancías comprendidas en la posición 72.14.20.00 -Barras de hierros con muescas- previstas en las preferencias arancelarias contempladas tanto en el ACE 13 y en el 18. Si bien en el Régimen General contemplado en la Resolución 252/99 de la ALADI no se prevén REO para aquellas, si se prevén en el ACE 18. A cuyos fines, este último Acuerdo, establece como condición para que la mercancía quede comprendida dentro del mismo, que aquella sea producida a partir de productos incluidos en la partida 7206⁴³ o 7207⁴⁴, fundidos y moldeados o colados en los Estados Partes. De ello se desprende, que el régimen de la ALADI prevé un sistema más laxo para la producción de las barras de acero con muescas, pudiendo los mismos ser elaborados a partir de cualquier materia destinada a esos fines, en tanto que el ACE 18 -que viene a profundizar el grado de integración entre los cuatro países- limita más que aquel, además de excluir su utilización al regirse por la Decisión 01/04 del CCM.

De lo anteriormente expuesto se constatan, ciertos efectos negativos que ofrece la vigencia simultánea de diversos RO que caen sobre los mismos productos, ya que muchos de ellos se encuentran contemplados en más de un Acuerdo.

⁴³ Hierro y acero sin alear, en lingotes o demás formas primarias, excepto el hierro de la partida N° 72.03.

⁴⁴ Productos intermedio de hierro o acero sin alear.

CAPITULO II. Métodos de armonización: ¿es posible la acumulación?

Por lo hasta aquí expuesto, corresponde entonces preguntarse si existe algún modo de compatibilizar los diferentes RO que imperan dentro del MERCOSUR. Sobre el particular la vigencia simultanea de acuerdos comerciales –como son los bilaterales que prevén la constitución de zonas de preferencias arancelarias- dentro de un proceso que pretende ser mas profundo y en aras de arribar a la constitución de un mercado común, como es el proceso plurilateral, que actualmente es una unión aduanera imperfecta⁴⁵, no deja de presentar inconvenientes.

Uno de los métodos en los que se ha trabajado últimamente a efectos de poder sortear los obstáculos al comercio que presentan la calificación de origen de las mercancías, ha sido la aplicación del denominado régimen de acumulación ampliada. Empero, este régimen se basa en un sistema que requiere la existencia de tres elementos:

1. La vigencia de triángulos de Acuerdos que abarquen al país proveedor del insumo, al país exportador de la mercancía final y al importador de esta última;
2. Que los Acuerdos –citados en el punto 1 anterior- hayan liberado a cero los aranceles tanto del insumo como del producto final que lo contiene; y
3. Que los tres países integrantes del eventual triangulo comercial hayan negociado un Régimen General de Origen –o hayan previsto la acumulación en sus respectivos acuerdos en relación a la utilización de insumos provenientes de terceros países- donde se establezcan las reglas tanto del insumo que se desea acumular como del producto final que lo contiene (Cornejo, 2007:15).

Sin embargo, aquellas condiciones no se dan dentro de los países que conforman el MERCOSUR para el comercio intra-bloque, por diversas razones: en primer lugar no existe tal triangulación de países, salvo para los casos de la Argentina que pueda utilizar insumos provenientes del Paraguay, Uruguay o Brasil, o el de Brasil y el Uruguay que pueden utilizar insumos de Argentina y Uruguay el primero, y de Brasil o Argentina, el segundo y los exporten a alguno de los otros países de los cuales no proviene el insumo utilizado en la elaboración del producto final. Sin embargo, ello carecería de sentido, al poder regirse la triangulación por el ACE 18 que facilitaría el comercio entre todos ellos y con terceros países. De igual modo el bloque no ha logrado desgravar el total del nomenclador arancelario, y menos aun establecer arancel cero a todas las mercancías, entre los cuatro Estados.

Recuérdese que tanto el ACE 14 en su Anexo V como el ACE 18 y Anexo donde se introduce lo dispuesto en la Decisión 1/04 CMC prevén que a los efectos del cumplimiento de los RO establecidos en el Acuerdo, los materiales y otros insumos, originarios del territorio de uno de los países signatarios incorporados por otro país miembro a la elaboración de determinado producto, serán considerados originarios del territorio de este último. De igual modo se ha previsto que a los efectos de establecer si es originaria una mercadería para la cual se solicita tratamiento arancelario preferencial, debe considerarse su producción en el territorio de uno o más Estados Partes, por uno o más productores, como si hubiese sido realizada en el territorio del último Estado Parte, por ese exportador o productor. Lo anterior parecería dar la solución a la superposición de normas que rigen las RO dentro del MERCOSUR, sin embargo, y pese a ello lo cierto es que por la Decisión 20/05 el efecto de aquellas previsiones no son tales, en atención a

⁴⁵ Véase nota al pie N° 25 *infra*.

que se ha establecido para el comercio intra-bloque que los Estados puedan seguir solicitando Certificados de origen a fin de comprobar el cumplimiento del RO del MERCOSUR de las mercancías importadas de sus pares asociados, hasta el año 2016 conforme a la prórroga operada por las Decisión 44/10.

De lo anterior se desprende que la acumulación ampliada no es posible en este caso, y menos tener por original a los insumos utilizados de los pares asociados. De este modo, y pese a la profundización a la que se ha arribado, lo cierto es que continúa siendo necesario observar el RO para que los movimientos de mercancías intra-bloque gocen de las preferencias arancelarias, tal como se manifestó anteriormente.

Las reglas de origen generales previstas en el ACE 18 aplicables para el comercio dentro y fuera del bloque, permite la vigencia simultánea de los acuerdos bilaterales paralelos y que se solapan, en atención a lo previsto en su Artículo 13 al sostener que:

“Las normas contenidas en el presente Acuerdo, no se aplicarán a los Acuerdos de Alcance Parcial, de Complementación Económica Números 1, 2, 13 y 14, ni a los comerciales y agropecuarios, suscritos en el marco del Tratado de Montevideo 1980, los cuales se regirán exclusivamente por las disposiciones en ellos establecidas”.

Del literal anterior, se extrae que es el propio Acuerdo el que permite la vigencia solapada de los Acuerdos bilaterales dentro de su mismo ámbito, con lo cual también existen tantos regímenes de origen como acuerdos, ya que no se prevé la incorporación de las previsiones de aquellos dentro del ACE plurilateral, como tampoco ningún modo de homogenización ni plazos para la adecuación ni armonización de los Estados que conforman el MERCOSUR.

Debe recordarse que el ACE 1 que menciona el artículo transcrito se ha convertido en el actual ACE 57, al derogarse aquél Ex CAUCE, por éste nuevo ACE que rige las relaciones comerciales en materia automotriz entre la Argentina y el Uruguay.

Por último, y tal como ya se sostuviera anteriormente, la acumulación ampliada no puede tener lugar entre los miembros del MERCOSUR, sin perjuicio de que ello sea posible en aquellos acuerdos que han celebrado los cuatro mismos países con terceros Países, ya sean estos miembros de la ALADI como extrarregionales⁴⁶.

⁴⁶ Para un análisis mas profundo del principio de la acumulación ampliada véase: Ali, Luciana – Miranda, Juan I – Ramírez, Lautaro M. (2010). “Cláusulas de Acumulación Ampliada en la calificación de origen. Análisis y propuestas”. Marcelo Halperin (coord.). *Informe elaborado para la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en el marco del Convenio suscripto en aquella y el Instituto de Integración Latinoamericana (IIL), Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata.* Agosto.

CAPITULO III. Reflexiones finales.

El estudio de la superposición de Acuerdos Comerciales dentro del MERCOSUR, y de éste último en el marco de la ALADI y de la OMC, denota que imperan en la actualidad diferentes instrumentos jurídicos que limitan considerablemente la posibilidad de arribarse al libre comercio mundial, al prever todos ellos diferentes mecanismos y normas técnicas en relación al RO.

Esta yuxtaposición de sistemas implícitamente conlleva a establecer barreras cuantitativas o técnicas al comercio.

En América Latina la situación es compleja por la autorización expresa de la ALADI, al permitir que dentro de su seno se desarrollen subprocesos regionales en pos de arribar al objetivo de constituir un mercado común a muy largo plazo. Sin embargo, aquel fin lejano está de concretarse en atención a que los Estados se han sentido tentados por celebrar acuerdos bilaterales preferenciales con regímenes autónomos en diversas disciplinas, relegando la aplicación de las normas derivadas de aquella institución a sus intercambios recíprocos.

En esa situación se encuentra el MERCOSUR, que ha creado regímenes autónomos en diferentes materias y solo respetando el nomenclador propuesto por el esquema regional. De igual modo ello ha acontecido con los Acuerdos que rigen las relaciones bilaterales dentro del bloque Sudamericano, que no ha sabido dar respuesta a las exigencias y necesidades de cada uno de sus miembros en el esquema plurilateral al mantener vigentes aquellos acuerdos bilaterales que no solo lo corroe sino que además lo socava.

Desde esta perspectiva, la vigencia simultánea de los Acuerdos bilaterales demuestra que el MERCOSUR como bloque no ha podido hallar el modo aun, de dar respuesta a las demandas de los socios más pequeños, y de menor desarrollo relativo.

Habida cuenta de lo anterior, y prestando especial atención a los diversos RO que reglan los intercambios comerciales entre los pares de países asociados como entre todos ellos, se observa que de continuarse con la vigencia simultánea de ellos el bloque no podrá avanzar, en atención a que las limitaciones para su crecimiento no son solo externas sino que además son internas, al permitirse la profusión de las normativas, con criterios diversos para las mismas disciplinas.

De este modo el bloque tiende a fragmentarse entre los países donde los intereses nacionales prevalecen por sobre los regionales.

Específicamente en relación a los diversos RO que imperan en la región, los mismos a través de diversas técnicas legislativas, ya sean utilizando reglas propias de la ALADI por remisión como sistemas autónomos, generan una alta inflación normativa en la materia, lo cual hace notar la poca transparencia que ofrecen todos ellos. Así, los sistemas y sus sucesivas modificaciones, agregados, anexos, tanto en los cuerpos principales como a sus Protocolos, atentan contra aquel principio.

Los efectos que generan en los intercambios, conllevan implícitamente a la atomización de regulaciones que van contra los propios fines del Tratado de Asunción como también contra los propios objetivos de la ALADI, la cual pese haber revisado la Resolución 78, al consolidar cambios a través de la 252/99, no ha sabido encontrar solución a la proliferación de estas



normas técnicas que regulan el comercio en América Latina y que se han convertido en efectivas barreras para arancelarias.

Una nueva dificultad debe afrontarse en el MERCOSUR, ya que los regímenes bilaterales se encuentra vigentes desde hace ya varios años con lo cual las administraciones encargadas de controlar las especificaciones previstas en aquellos han debido adaptarse a trabajar con la dispersión normativa, lo cual torna complejo una modificación u unificación a corto plazo. De ello son consientes los gobiernos al prorrogar los plazos de manera constante en atención a la solicitud y revisión de Certificados de Origen para los intercambios intra-bloque.

Por lo tanto impera una falta de concordancia entre todos ellos que torna difícil la homogenización de así pretenderse.

El país que se encuentra en una situación mas gravosa es el Paraguay, cuyos productores deberán observar diferentes porcentuales en relación al valor final FOB de la mercancía a exportar producida en aquel territorio, ya que por pertenecer al MERCOSUR podrá utilizar mercancías extranjeras que no sobrepasen un 40% o 50%, mientras que por ser un país de menor desarrollo relativo según los términos de la ALADI, aquel porcentual podrá ser de hasta un 60%, lo cual es válido para los intercambios con la Argentina llevados adelante por el ACE 13. Esta situación merece algunas reflexiones aparte: en primer término, el alto valor admitido por la ALADI, implica para el Paraguay que utiliza bienes importados para su producción industrial, que éstos puedan cubrir un valor alto de la mercancía, empero entendemos que aquello es contraproducente en atención a no contemplarse la utilización de bienes propios a esos fines, con lo cual se incentiva la importación en vez de la producción nacional para producir las mercancías de las que se traten. En segundo lugar, el hecho que ese país carezca de margen marítimo y fluvial, implica que los valores que se tomen para determinar el valor FOB no son los propios sino que se consideran aquellos por los cuales la mercancía es despachada, en este sentido al utilizarse este criterio se encarecen los costos, ya sea en relación a la paridad del valor de la moneda en relación al país desde el cual se exporta, no se contemplan los gastos de traslado desde el lugar de producción hasta el de embarco, entre otras cuestiones, lo cual confirma lo hasta aquí expuesto.

Por otra parte, las exigencias de cada uno de los Acuerdos en relación a los contenidos que deben contener los Certificados de Origen, al ser bien dispares complejizan la verificación y control de los mismos.

Idéntica situación ofrecen los procedimientos para verificar la autenticidad y veracidad de los Certificados de Origen, en atención a que cada uno de los Acuerdos prevén diferentes modalidades para llevar a cabo aquella tarea, haciendo variar las competencias que tienen las Entidades Certificadoras, como los organismos con competencia nacional de mayor jerarquía y de aquellos órganos de carácter intergubernamental, en relación a este tema, varían las autoridades de control cuando las tienen, varían los plazos para la presentación de los informes como también las facultades que tienen las Entidades Habilitadas Importadoras para exigir a su par exportador información.

Del conglomerado de acuerdos bilaterales también se extrae que existen diversos organismos bilaterales y plurilaterales con competencias para incluir nuevos requisitos de origen o modificar los existentes, previendo a esos fines diversos criterios en cada uno de ellos, cuando deberían ser los mismos para todos ya que en ultima instancia todos son parte del MERCOSUR, debiendo ser éste el proceso que efectivamente se impulse, abandonándose los regímenes creados por



los bilaterales, que hacen de malla de contención y resguardo para cada uno de los pares de países del avance del plurilateral.

Una fuerza de choque pareciera existir entre los Acuerdos bilaterales, los cuales continúan desarrollándose con la misma frecuencia que y con el plurilateral, en vez de prevalecer el bloque por sobre las relaciones de los pares. Esta situación, poco definida deberá ser resuelta por el bloque regional, buscando formas de contener a los socios menores como también fijar reglas claras de juego.

Este estado de *hubs-and-spoke* en el MERCOSUR, si bien es poco probable que pueda disolverse en un futuro próximo, lo cierto es que no es imposible. A esos fines deberá incentivarse a los decisores políticos que construyen el proceso de integración en el Cono Sur, a que tomen riesgos en pos de políticas largoplacistas y sin resultados inmediatos. El establecimiento de políticas de ésta índole redundará en el beneficio de la región considerada como un todo productor.

También generará beneficios para los productores, quienes de contar con normas mas claras de origen y por ello de sistemas de producción más consolidados, seguramente podrán unificar sus cadenas en pos de exportar más, engrosando las balanzas comerciales.

Como colofón es dable recordar lo dispuesto en el Tratado de Montevideo de 1980, al referirse a los principios que deberán observar los Estados Partes al mismo, en particular al denominado *Convergencia*. En ese sentido, deberá fortalecerse la multilateralización progresiva de los acuerdos, mediante negociaciones entre los países miembros, en función del establecimiento del mercado común. Objeto extensible especialmente a los miembros del MERCOSUR que así lo han previsto en el Tratado de Asunción en pos del desarrollo regional. ■

Bibliografía.

1. Fuentes Primarias

1.1. Originarias.

- Acuerdo de Complementación Económica N° 2.
 - Anexo III Sobre Régimen de Origen.
 - XIII Protocolo Adicional sobre Sector Automotriz y régimen de cupos.
 - LI Protocolo Adicional sobre Cupos del Sector Automotriz.
- Acuerdo de Complementación Económica N° 7.
- Acuerdo de Complementación Económica N° 13.
 - I Protocolo Adicional.
- Acuerdo de Complementación Económica N° 14.
 - Anexo V Sobre Régimen de Origen.
 - Anexo VI Complementación Económica en el Sector de Bienes de Capital.
 - Anexo VII Complementación Económica en el Sector de Bienes Alimenticios Industrializados
 - Anexo VIII Complementación Económica en el Sector de la Industria Automotriz
 - Apéndice I.
- Acuerdo de Complementación Económica N° 18.
 - XVIII Protocolo Adicional sobre Régimen de Origen de MERCOSUR.
- Acuerdo de Complementación Económica N° 24.
- Acuerdo de Complementación Económica N° 31.
- Acuerdo de Complementación Económica N° 33.
- Acuerdo de Complementación Económica N° 35.
- Acuerdo de Complementación Económica N° 36.
- Acuerdo de Complementación Económica N° 38.
- Acuerdo de Complementación Económica N° 41.
- Acuerdo de Complementación Económica N° 54.
- Acuerdo de Complementación Económica N° 57.
 - Anexo Único.
 - I Protocolo Adicional sobre Remisión al Régimen de Origen del MERCOSUR.
- Acuerdo de Complementación Económica N° 58.
- Acuerdo de Complementación Económica N° 59.
- Acuerdo de Complementación Económica N° 60.
- Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio.
- Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1947 de la OMC.
- Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 de la OMC.

- Acuerdo relativo a la Aplicación del artículo VII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 de la OMC.
- Acuerdo que debe regir las actividades de los Estados en la Luna y otros cuerpos celestes de 1979.
- Acuerdo sobre normas de origen de la OMC.
 - Anexo II del Acuerdo sobre normas de origen de la OMC.
- Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969.
- Tratado de Libre Comercio entre México, Colombia y Venezuela (G-3)
- Tratado de Asunción de 1991.
- Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN)
- Tratado de Montevideo de 1980.
- Tratado sobre los principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes de 1967.

1.2. Derivadas.

- Resolución 78 del Consejo de Representantes de la ALADI sobre Normas de Origen.
- Resolución 252/99 del Consejo de Representantes de la ALADI sobre Texto Consolidado de Normas de Origen.
 - Anexo II
- CMC/Dec. 25/94 Relativo al Código Aduanero del MERCOSUR.
- CMC/Dec. 01/04 sobre Régimen de Origen del MERCOSUR.
 - Anexo I
- CMC/Dec. 20/05. Prorroga de plazos previstos en el CMC/Dec.01/04.
- CMC/Dec. 27/10 que aprueba el Código Aduanero del MERCOSUR.
- CMC/Dec. 44/06. Prorroga de plazos previstos en la CMC/Dec. 01/04 y 01/09.
- CMC/Dec. 56/10. Programa de Consolidación de la Unión Aduanera.
- CCM/Di. 01/08 sobre Texto ordenado del Régimen de Origen MERCOSUR.

2. Fuentes Secundarias.

- **ALADI** (Asociación Latinoamericana de Integración) (2010) *"Anexo: Disposiciones contenidas en algunos acuerdos suscritos al amparo del TM80 referidas a la acumulación de materiales e insumos de países no signatarios del acuerdo de que se trate"*. (ALADI/SUBSE-LC 165), Secretaría General, Mayo.
- **ALADI** (Asociación Latinoamericana de Integración) (2002), Perfeccionamiento del régimen de origen: algunos conceptos y definiciones (ALADI/SEC/di 1673), Montevideo, Secretaría General, julio.
- **ALADI** (Asociación Latinoamericana de Integración) (1990), De la convergencia prevista en el artículo 3 del Tratado de Montevideo 1980 (ALADI/SEC/dt 244), Montevideo, Secretaría General, 30 de noviembre.

- **ALADI** (Asociación Latinoamericana de Integración): Normas de Origen Cuaderno N° 1.
- **ALI** Luciana; **MIRANDA** Juan I. y **RAMÍREZ** Lautaro M. (2010). *"Cláusulas de Acumulación Ampliada en la calificación de origen. Análisis y propuestas"*. Marcelo Halperin (Coord). Informe elaborado para la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en el marco del Convenio suscripto en aquella y el Instituto de Integración Latinoamericana (IIL), Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata. Agosto.
- **AMZEL-GINZBURG** Clara (2005). *"Elección de foro en los sistemas de solución de controversias. Perspectiva Latinoamericana en la negociación continental"*. En: Boletín Informe Integrar; noviembre N° 33. Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP. www.iil.org.ar. Argentina.
- **BELA BALASSA** J.D. (1964). *"Teoría de la Integración"*, Ed. UTEHA.
- **BHAGWATI** Jagdish, **GREENWAY**, David y **PANAGARIYA**, Arvin (1998) *"Trading preferentially: Theory and Policy"*, en The Economic Journal N° 108, Julio.
- **CEPAL** (Centro de Estudios para América Latina y el Caribe) (1994), *"El Regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad"*.
- **CORNEJO** Rafael y **HARRIS** Jeremy (2007), *"Propuesta metodológica para la convergencia del spaghetti Bowl de reglas de origen"*, BID/Intal – Int. Documento de Trabajo N° 34. Septiembre.
- **ESTEVADEORDAL** Antoni y **DEVLIN**, Robert (2001), *"What's new in the New Regionalism in the Americas?"*. INTAL/ITD/STA, Documentos de Trabajo N° 6. Mayo.
- **ESTEVADEORDAL** Antoni y **SUOMINEN** Kati (2005), *"Las reglas de origen en el sistema mundial de comercio: propuesta en materia de armonización multilateral"*. En Revista Integración y Comercio N° 23, BID.
- **GARAY** S. Luís Jorge y **CORNEJO**, Rafael (2001), *"Metodología para el análisis de regímenes de origen. Aplicación en el caso de las América"*, INTAL - ITD-STA, Documento de Trabajo 8, septiembre.
- **GUTIÉRREZ** y Haces (1998), *"Normas de origen: un mecanismo de exclusión comercial en el libre comercio"*, Tercer Mundo Económico, No. 116, Uruguay, diciembre.
- **HALPERIN** Marcelo (1992), *"El reto de la `nueva` integración: objetivos e instrumentos para la consolidación del MERCOSUR"*, En Revista Jurídica La Ley, Buenos Aires, Agosto.
- **IZAM** Miguel (2003), *"Normas de origen y procedimientos para su administración en América Latina"*. Serie Comercio Internacional N° 28. División de Comercio Internacional e Integración. Santiago de Chile. Mayo.
- **KRUEGER** Anne O. e **ITO**, Takatoshi (1995), *"Regionalism versus Multilateral Trade Arrangements"*, Ed. National Bureau of Economics Research. The University of Chicago Press. Chicago. Septiembre.
- **LIZANO** Eduardo (2001). *"Integración regional e integración internacional"*, En Revista Integración & Comercio. INTAL -BID N° 13.
- **MELLADO** Noemí B. (2010), *"La Unión Europea y la Integración Sudamericana, espacio político birregional"*, en: Cienfuegos Mateo Manuel- Sanahuja Perales José Antonio – editores-, *Una región en construcción. UNASUR y la Integración en América del Sur*, CIDOB, Interrogar la actualidad. Serie América Latina, Barcelona, España.



- **MELLADO** Noemí B, (2007), *"Integración regional. Insuficiencias de las perspectivas teóricas"*. En Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Ed. La Ley, N° 37.
- **MELLER** Patricio. (1996), *"Revisión y discusión de las opciones comerciales de Chile"*, Integración y Comercio, INTAL (BID), N° 0, Buenos Aires, enero-abril.
- **MORTIMORE** Michael (2006), *"The transnationalization of Developing America; Opportunities and Challenges"*. Mimeo. London: London School of Economics. LSE.
- **RAMÍREZ** Lautaro M. – **MIRANDA**, Juan I. (2010), "Comercio y gobernabilidad en el MERCOSUR. Atomización del régimen jurídico de las relaciones comerciales entre los miembros del MERCOSUR. ¿Simple intención o mera distracción?", en *"Gobernabilidad e Instituciones en la Integración Regional"*, Noemí Mellado Editora, Ed. Lerner, Córdoba. *En prensa*.
- **RAMÍREZ** Lautaro M. (2009), *"El ordenamiento jurídico del MERCOSUR a propósito de las fuentes y la jerarquía normativa"* En Boletín Informe Integrar N° 57, Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, Buenos Aires, octubre.
- **TINEO** Luís (1996), *"El Acuerdo Grupo Andino/MERCOSUR y el sistema mundial de comercio. Informe final preparado para el Seminario las relaciones Grupo Andino/MERCOSUR – proyección y desafíos"*. Junta del Acuerdo, Cartagena, Lima.
- **VACCHINO** Juan Mario (1981), *"Integración Económica Regional"*, Ed. Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Instituto de Derecho Público, Sección Integración, Caracas.
- **VAILLANT** Marcel (2007). *"Convergencias y divergencias en la integración sudamericana"*, CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración. Santiago de Chile. Agosto.
- **WILLIAMS** Silvia Maureen (1990), *"Derecho internacional contemporáneo: la utilización del espacio ultraterrestre"*, Ed. Abeledo Perrot.