

## **Fragilidad de las cadenas globales de valor, normas de origen y nuevas iniciativas para su resiliencia**

Lautaro M. Ramirez\*

**Abstract:** El presente trabajo plantea y analiza la importancia de las reglas de origen en razón de las cadenas de suministro y las novedades que versan sobre ellas, dada la resiliencia buscada en las cadenas globales de valor en un escenario signado por la incertidumbre global. Para ello se indican cláusulas y previsiones en esta materia en el marco de los Acuerdos Comerciales Regionales más representativos que entraron en vigencia en los últimos años como aquellos que fueron y son negociados recientemente por los diferentes bloques de países.

**Palabras clave:** Acuerdos Comerciales Regionales – Reglas de Origen – Comercio Internacional – Cadenas Globales de valor -

---

\* El autor es Abogado (UNLP), Técnico Superior en Régimen Aduanero (ICA), Especialista en Políticas de Integración, Magister en Integración Latinoamericana (UNLP) y Certificado en Comercio y Ambiente (American University, Washington DC). Es consultor en comercio internacional y políticas de integración económica. Es Director del Observatorio de Relaciones Económicas Internacionales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, y profesor e investigador de grado y postgrado en temas de su especialidad, entre las que se destacan Negociaciones Económicas Internacionales, Acuerdos Comerciales Regionales, disciplinas del comercio, impactos sectoriales en la implementación de los acuerdos comerciales, entre otros. Fue Director de Comercio del Ministerio de Producción de la Provincia de Buenos Aires.

## I. Introducción

El escenario global actual ofrece nuevos desafíos para la forma de producción de las mercancías que se comercializan a lo ancho y a lo largo del globo, tan es así que los autores comienzan a buscar nuevas denominaciones para este tipo de capitalismo<sup>1</sup>. La aceleración de las formas de consumo y aprovechamiento de los factores de la producción, tal como lo conocíamos, ha mutado, tornando al proceso de globalización, como lo ha denominado la doctrina, “insustentable”, incidiendo de manera directa en las cadenas de suministro que lo integran como “frágiles”<sup>2</sup>. Al respecto debe recordarse, según Ramirez (2020:20), que: “En el actual escenario, las cadenas de valor global, luego de años de articulación productiva, se han roto. La pandemia que comenzó un tiempo atrás, finalmente se apoderó del globo, llevando a que los gobiernos tomen diferentes medidas para evitar la expansión del Covid-19 fronteras adentro, con lo que aquellas líneas internacionales de producción se vieron fragmentadas. Sabido es que en este contexto, en un importante número de países se dispuso el aislamiento preventivo social —en muchos casos obligatorio— lo cual implicó que los trabajadores de los comercios, fabricas e industrias no pudiesen llevar adelante sus tareas con normalidad, interrumpiéndose de este modo el engranaje que existió hasta no hace mucho tiempo en cuanto a la producción y colocación de insumos en el plano internacional para incorporarse a alguna cadena de valor o el arribo al territorio aduanero de partes necesarias para la consecución de la mercadería en estado final dentro de los países. Dicha ruptura, en un mundo donde más del 75% de las mercancías se producen de esta manera, —esto es con una deslocalización geográfica de la empresa sumada a una gran cantidad de contratos internacionales que las regulan— ha traído consecuencias nocivas sobre el comercio global”.

Lo anteriormente expuesto llevó a una necesidad de encontrar insumos en socios más cercanos, desarrollándose de este modo cadenas de valor entre países más cercanos, acelerándose en “near-shoring”, desarticulándose de esta

---

<sup>1</sup> Siguiendo a Nancy Fraser (2023:19) puede sostenerse que, tal como ella lo llama: “El capitalismo caníbal, entonces es el sistema al cual le debemos la crisis actual. La verdad sea dicha: se trata de un tipo poco frecuente de crisis, en la cual convergen múltiples ataques de glotonería. Lo que enfrentamos, gracias a décadas de financiarización, no es «solo» una crisis de desigualdad salvaje y trabajo precario mal remunerado; no «meramente» una crisis de cuidado y reproducción social; no «solamente» una crisis migratoria y de violencia racializada. Tampoco se trata «simplemente» de una crisis ecológica en la cual el planeta está en un proceso de calentamiento que vomita plagas letales, ni «solo» de una crisis política con un vaciamiento de la infraestructura, una militarización en ascenso y una proliferación de hombres fuertes. No, es algo peor: es una crisis general de la totalidad del orden social en la que todas esas calamidades converge, se exacerban entre si y amenazan con deglutirnos a todos”.

<sup>2</sup> Las expresiones entre comillas fueron utilizadas por la embajadora Katherine Tai del “United States Trade Representative” (USTR). Para consultar la presentación completa véase: <https://www.openmarketsinstitute.org/publications/event-the-next-world-system-can-us-trade-policy-make-us-more-secure>

manera las cadenas globales de valor que hasta entonces tenían lugar, reemplazándose proveedores, insumos y bienes intermedios dentro de los socios con los que los países tenían un ACR, acelerando la negociación con aquellos que no los tenían, con la finalidad de dotar de previsibilidad a aquellas cadenas post Covid-19.

Dichos efectos de la pandemia, sumado a otros, transversalizaron los Acuerdos Comerciales Regionales (ACR) vigentes, acordados y en negociación en vista a la necesidad de readecuación de los marcos normativos que regulan las CGV. Lo cual hizo que se tornaran cada día más complejas en su aplicación, en su entrada en vigencia, y en las disciplinas que se encuentran bajo negociación. El tiempo en que a través de los acuerdos comerciales las partes procuraban el irrestricto acceso al mercado del socio comercial fue quedando cada día más atrás, buscándose actualmente y previéndose otras formas de negociación que contemplen nuevas disciplinas que resguarden a aquellas cadenas. La cuales son reguladas, además de las disciplinas tradicionales del comercio<sup>3</sup>, por otras que comienzan a vislumbrar y otorgar mayor sentido y previsibilidad a esta cuestión, yéndose más allá de la eliminación de obstáculos y promoción del libre comercio. Entendiéndose por tal, ahora aquel con un sentido que haga foco en la resiliencia de las cadenas de suministro, lo cual encontró un punto de convergencia en las reglas de origen preferenciales que se encuentran bajo la lupa en vistas a dar respuesta a estas nuevas necesidades.

Dicha promoción e instrumentación del libre comercio a través de los ACR, tuvo lugar en paralelo a la instrumentación del Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles Aduaneros (GATT en inglés) del año 1947, que diera lugar años más tarde a la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en la década de los noventas. Ambos esquemas, buscaron reducir e incluso eliminar los aranceles aduaneros en diferentes grados, previendo para ellos diferentes sistemas de reglas de origen, que se abordan en el presente trabajo, la promoción del comercio y con ello la libre circulación de mercancías y servicios, todo lo cual fue receptado a través de las disciplinas comerciales tradicionales<sup>4</sup>, previstas tanto en los Capítulos de los ACR negociados desde aquel entonces, conocidos como acuerdos OMC plus, así como en los Acuerdos sustantivos que conforman el entramado jurídico del sistema multilateral del comercio.

Dichos instrumentos, tanto regionales como multilaterales dieron sus frutos, logrando profundizar y dar marcos de acción al libre comercio y profundizando al sistema capitalista imperante en estos últimos años, acelerándolo. Sin embargo,

---

<sup>3</sup> Sobre el particular véase: Ramirez L. M. (2014), El rol del abogado en el Derecho Económico Internacional, Ed. Revista Temas de Derecho Económico -Enfoque Nacional e Internacional- ed. Tribunales, Argentina, abril.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

la finalidad perseguida por aquellos fue mutando, no solo en razón de los nuevos desafíos que debieron enfrentar los Estados, sino que la aparición de otras problemáticas comienza a tener lugar no ya en un mundo bipolar sino en uno multipolar, cuyo punto de equilibrio se encuentra debilitado por las razones antes expuestas, y que dan lugar a nuevos paradigmas en torno a las relaciones económicas internacionales.

Dicho estado de situación ha ido menoscabando las bases del sistema del comercio internacional tal como lo conocíamos, haciendo mutar sus reglas, formas, instrumentos y estrategias de vinculación global entre los Estados. Al respecto, ciertos países han buscado socios a lo largo y a lo ancho del globo, mientras que otros resisten de manera ofensiva aliándose a sus vecinos, promoviendo los regionalismos. Estos vínculos, se observan no solo en el campo de la política internacional, sino que además comienzan a reflejarse en las acciones emprendidas a través de los instrumentos reguladores del comercio los cuales se presentan como ofensivos o defensivos según el caso. Así, nuevas restricciones comienzan a vislumbrar, —buscando limitar el libre comercio, bajo el fundamento de diversas razones, tales como el cambio climático, la seguridad nacional, cuestiones de género, etc. profundizándose a partir del año 2015 y que continúan en aumento.

Dichas estrategias geopolíticas, —que interfieren en el desarrollo normal de las cadenas globales de valor preconstituidas—, comienzan a observarse en el marco de los entramados jurídicos normativos rectores del comercio preferencial, buscando encontrar nuevas soluciones ante la dificultad de la OMC de avanzar en dichas cuestiones<sup>5</sup>. Así, los ACR negociados que aún no entran en vigencia, se enfrentan a desafíos frente al cambio de paradigma sucedido en los últimos años tras la pandemia el cual se encuentra signado principalmente por medidas restrictivas del comercio relativas al cambio climático —como las impulsadas por la Unión Europea (UE)<sup>6</sup>—; o aquellas relativas a la

---

<sup>5</sup> Según Anabel González (2023): “hoy en día no es fácil ser una organización internacional, sobre todo una organización centrada en la cooperación económica internacional. Hoy en día se cuestiona la idea de que la interdependencia económica fomenta la paz y la prosperidad, que ha sido el fundamento de la estructura económica de posguerra. La crisis financiera mundial de 2007-2008, la pandemia de COVID-19 y la guerra en Ucrania han creado la sensación de que la apertura del comercio puede dar lugar a vulnerabilidades derivadas de la especialización comercial, por lo que para los países es más conveniente dismantelar las cadenas de suministro mundiales y producir lo que necesitan en su territorio o cerca de él.”

<sup>6</sup> El Pacto Verde Europeo es un paquete de iniciativas políticas cuyo objetivo es situar a la Unión Europea en el camino hacia una transición ecológica, con el objetivo último de alcanzar la neutralidad climática de aquí a 2050. Es la base para la transformación de la UE en una sociedad equitativa y próspera con una economía moderna y competitiva. Subraya la necesidad de adoptar un enfoque holístico e intersectorial en el que todos los ámbitos de actuación pertinentes contribuyan al objetivo climático final. El paquete incluye iniciativas que abarcan el clima, el medio ambiente, la energía, el transporte, la industria, la agricultura y las finanzas sostenibles, todas ellas estrechamente relacionadas. La Comisión puso en marcha el Pacto Verde Europeo en

seguridad nacional —esgrimidas por los Estados Unidos (EE.UU.)<sup>7</sup>—. De un modo u otro, dichas iniciativas obstaculizan el libre comercio y se presentan como medidas no arancelarias, más allá de sus intenciones que complejizan los intercambios comerciales. Existen, asimismo otras estrategias más abarcativas, como las propuestas por China, que van más allá de temas comerciales<sup>8</sup>, y que encuentran dentro de su batería de políticas internacionales, la celebración de ACR, promoviendo de este modo nuevas cadenas globales de valor con los países de la región que celebran dichos Acuerdos, vgr. en nuestro medio, los ACR que se encuentran en negociación con Perú —actualmente en la quinta ronda—, con Honduras —donde se encuentra iniciando las negociaciones—, con Ecuador —con quien ya suscribió el Acuerdo de Libre Comercio—, y con Chile —cuyo ACR entró en vigor en abril de este año—.

Las medidas adoptadas tanto por la UE, como por los EE.UU. y el caso de aquellos ACR que están siendo negociados por China, encuentran un punto de contacto, que son las normas de origen, las cuales habilitan —o no—, el acceso al mercado preferencial a los territorios aduaneros de aquellos, interfiriendo en las cadenas globales de valor que hasta ahora funcionaban. De ahí que sea medular conocer cómo funcionan dichas reglas que son las que determinan la posibilidad de creación de nuevas cadenas globales de valor, dismantelar las existentes o revitalizarlas luego del quiebre dado en los últimos años. A dichas reglas se dedica el siguiente acápite.

Empero, este escenario complejo en materia comercial, con más dudas que certezas, encuentra un punto de partida común, que son las reglas de origen previstas en los ACR vigentes, acordados y en negociación, a los cuales se dedican en las siguientes páginas en razón de la importancia que este tema ofrece en la actualidad en vistas del futuro del comercio global y en la búsqueda de respuestas para la resiliencia de las cadenas de suministro.

---

diciembre de 2019 y el Consejo Europeo tomó nota del Pacto en su reunión de diciembre. Para conocer más puede consultarse el siguiente enlace: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/green-deal/>

<sup>7</sup> Al respecto, y siguiendo a Halperin (2023), debe destacarse, vgr., “que el gobierno de EE.UU. justifica las suspensiones o cancelaciones selectivas de medidas y prácticas restrictivas y discriminatorias invocando el mismo valor o bien jurídico de la seguridad nacional. Un ejemplo reciente es el de la cancelación, en junio de 2023, de las restricciones adoptadas contra importaciones de la India por aplicación de la Sección 232 de la Trade Expansion Act de 1962. Esta legislación, destinada a proteger la industria de armamento -que había sido puesta en vigor en 1962- languideció hasta reaparecer en enero de 2018, cuando el Departamento de Comercio elevó al Presidente dos dictámenes sobre importaciones de aluminio y acero.”

<sup>8</sup> Tales como la iniciativa de La Franja y la Ruta que es un proyecto económico de la República Popular China que invoca la antigua Ruta de la Seda para potenciar los vínculos con el resto del mundo a través de la creación de dos grandes rutas comerciales, una marítima y otra terrestre, que unirán al gigante asiático con el corazón de Europa, África y América Latina, de la cual la Argentina forma parte.



## **II. Importancia y generalidades de las Reglas de Origen en el comercio internacional en razón de su vinculación con las cadenas globales de valor**

Las Reglas de Origen, recuérdese, son los criterios necesarios para determinar la procedencia nacional de una mercancía, y su importancia estriba en que los derechos aduaneros y las restricciones aplicados a la importación pueden variar según el origen de los productos importados. A mayor abundamiento, téngase presente que las normas de origen son los criterios utilizados para definir dónde se ha fabricado un producto con todo lo que ello implica, siendo estas bisagras fundamentales para permitir o limitar la utilización de insumos con diferentes orígenes en los bienes finales.

Al respecto recuérdese que el Régimen de Origen se previó a efectos de no burlar los ACR y que tanto 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 (Ramirez, obra cit.:26), accediendo a aquellos de manera preferencial.

Sobre el particular, tanto la OMC como los ACR regulan las Reglas de Origen. En el primer caso a través de un acuerdo disciplinar<sup>9</sup>, aplicable al comercio no preferencial en tanto que los ACR contienen capítulos específicos en sus textos que regula el acceso al mercado preferencial. Al respecto, y como se indica, ambos marcos normativos difieren en cuanto a su objetivo. En el esquema del sistema multilateral del comercio, el Acuerdo sobre Normas de Origen, buscando lograr con dicho instrumento la armonización de las normas de origen no preferenciales y garantizar que esas normas no creen por sí mismas obstáculos innecesarios al comercio. Al respecto debe recordarse que: “Las normas de origen no preferenciales son aquellas que se aplican cuando no existe ninguna preferencia comercial, es decir, cuando los intercambios comerciales se realizan según en régimen de la Nación Más Favorecida. No todos los países aplican una legislación específica relativa a las normas de origen no preferenciales. No obstante, para aplicar determinadas medidas de política comercial como los contingentes, las medidas antidumping o las etiquetas «hecho en», puede ser necesaria la determinación del origen y, por consiguiente, la aplicación de normas no preferenciales” (OMC, 2023).

En tanto que los ACR regulan en sus apartados correspondientes las Reglas de Origen Preferenciales, en otras palabras, aquellas que regirán el comercio recíproco en el marco del esquema de integración económica que disponga el acuerdo del que se trate —ya sea una zona de libre comercio, una unión

---

<sup>9</sup> Al respecto véase el Acuerdo sobre Normas de Origen que forma parte del Acuerdo de Marrakech por el que se crea la Organización Mundial del Comercio, en línea en: [https://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/22-roo\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/22-roo_s.htm)

aduanera, un mercado común, etc.—, vinculando a la mercadería con la preferencia arancelaria negociada. En este sentido debe recordarse que: “Las normas de origen preferenciales son aquellas que se aplican en el caso de las preferencias comerciales recíprocas, —es decir, los acuerdos comerciales regionales o las uniones aduaneras— o en el de las preferencias comerciales no recíprocas, —es decir, las preferencias a favor de los Países en Desarrollo o los Países Menos Adelantados—” (OMC, obra. cit.).

El cumplimiento de las Reglas de Origen Preferenciales debe adicionarse un segundo requisito que es el del tránsito o transporte directo. En caso de no cumplirse con ambas condiciones el beneficio arancelario negociado se perderá. De ahí la importancia de este régimen, que, a través de sus diversos criterios, permite identificar el origen de la mercadería y su procedencia, facilitando el control aduanero y el acceso al mercado de manera preferencial.

A raíz de lo anterior y en razón de la importancia que estas reglas representan para el comercio internacional en general y para las cadenas de valor en particular, es necesario profundizar su explicación a fin de ofrecerle mayor claridad al lector en cuanto a los sistemas de origen y sus modos de funcionamiento. Cuestión que se aborda seguidamente.

Con el objeto de profundizar el análisis y difusión de las Reglas de Origen para una mejor explicación para el lector, estas deben abordarse desde dos perspectivas, un material o sustancial y otra procesal o formal. Veamos brevemente cada una de ellas.

**a) Aspectos materiales o sustanciales:** Dentro de estos, deben considerarse los diferentes posibilidades, sistemas o formatos que disponen las Reglas de Origen dentro de los ACR. De esta manera, los diferentes criterios se pueden sistematizar y sintetizar de la siguiente manera:

1) *Sistema de la obtención o producción plena:* bajo este sistema se consideran originarias las mercancías, que sean íntegramente producidas en el territorio de un Estado Parte del ACR del que se trate, cuando en su elaboración o confección sean utilizados, exclusivamente, materiales originarios de aquel; mientras que el referido a la “obtención” incluye aquellos que hayan sido extraídos o cultivados en el territorio de una parte del ACR. Dentro de estos se encuentran los productos del reino animal, mineral y vegetal, incluyendo los de la caza y la pesca, extraídos, recolectados o cosechados, nacidos y criados en el territorio de un Estado Parte o en sus aguas jurisdiccionales, entre otros.

2) *Sistema de transformación sustancial:* este criterio contempla una serie de diversas posibilidades, las cuales se aplican según diferentes modalidades utilizadas en la industria; a saber:

2.1). *Cambio de partida o salto arancelario*: este criterio admite distintas modalidades. La primera de ellas refiere al resultado a partir del cual una mercadería final adquiere una nueva individualidad, caracterizada por el hecho de estar clasificada en un posición arancelaria diferente a la de los materiales. En este caso, se admite la utilización de insumos no originarios de los Estados Parte de un ACR, cuando resulten de un proceso de transformación que les confiera una nueva identidad.

2.2) *Regla del porcentaje ad-valorem*: este aplica en aquellos casos en que existe un proceso de ensamblaje o montaje que se realiza en el territorio de uno de los países signatarios del acuerdo, con utilización de materiales zonales o extra-zona, cuando, el valor CIF puerto de destino o CIF puerto marítimo de aquellos materiales no exceda el 50% del valor FOB de la mercadería final.

2.3) *Lista de transformaciones*: como lo indica su denominación, ciertos ACR prevén para determinadas mercaderías, el modo en que las mismas deben ser elaboradas, confeccionadas o fabricadas según las transformaciones que se indican en dichas listas en el marco del acuerdo de comercio del que se trate.

2.4) *Valor o Índice de Contenido Regional*: este sistema considera el porcentaje de valor agregado a una mercadería, en cada uno de los estadios del proceso de producción o fabricación en cada uno de los Estados Parte de un ACR determinado. Para ello pueden tenerse en cuenta diferentes elementos, tales como el origen de los componentes o insumos para producir una mercancía, el lugar de producción, entre otras variables. Dentro de este sistema existen dos formas de poder calcular el Índice de Contenido Regional. Por un lado, existe la fórmula que considera el valor de transacción del producto en cuestión y el valor de los materiales no originarios, que fueron utilizados por el productor en el bien final; y por el otro, aquella que contempla el costo neto y el valor de los materiales no originarios, que también fueron utilizados por el productor en la mercancía terminada.

Fuera de aquellos criterios, los ACR contemplan dichas Reglas Específicas de Origen (REO), las cuales son consideradas complementarias a los sistemas generales previstos para determinar el origen las mercaderías. Estas cuando se prevén en el marco de un ACR prevalecen por sobre las Reglas de Origen. De esta manera, las REO indican el modo en que deberán elaborarse, confeccionarse o producirse determinada mercancía para acceder al mercado del socio comercial de manera preferencial. Son comunes para los productos alimenticios y para el sector automotriz, entre otros sectores que también las aplica para determinar el modo de fabricación.

Conforme a lo expuesto, los Regímenes de Origen determinarán las formas 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 en la macro. Desde la primera perspectiva determinara el modelo de producción necesario para que los productores puedan beneficiarse de las preferencias. Desde la segunda el Estado será el encargado —a través de la administración de aduanas—, de controlar el origen de las mercaderías que se exporten como de aquellas que se importen, con lo cual deberá intervenir en la formación de sus operarios en aras de que conozcan los acuerdos por los que se rigen los intercambios comerciales nacionales, como también detectar anomalías o falsedades en los certificados de origen expedidos por autoridades con competencia para ello. En fin, al Gobierno le insume más recursos en pos del control del origen de las mercaderías (Ramirez, obra cit.:31).

Por su parte, cabe tener presente que, además de cumplir con dichos criterios, la mercadería será considerada originaria y gozará de la preferencia en el marco del ACR, cuando aquella haya sido expedida directamente del país exportador al país importador, tal como se indicó anteriormente. De esta manera habrá expedición directa, cuando las mercaderías son transportadas sin pasar por el territorio de algún país no participante del acuerdo comercial; cuando aquellas son transportadas en tránsito por uno o más países no participantes, con o sin transbordo o almacenamiento temporal, bajo la vigilancia de la autoridad aduanera competente en tales países, siempre que el tránsito esté justificado, no este destinada al comercio, o no sufran durante el transporte y depósito, ninguna operación distinta a la carga y descarga o manipuleo para mantenerla en buenas condiciones. Bajo dichas condiciones se conservará el acceso preferencial al mercado del socio comercial.

**b) Aspectos formales o procedimentales:** dentro de estos aspectos deben considerarse la declaración, la certificación y la comprobación del origen. Tres elementos fundamentales que dan cuenta del cumplimiento de las reglas sustanciales.

Para que las mercaderías objeto de intercambio puedan beneficiarse de los tratamientos preferenciales negociados al amparo de un ACR, dichos países deberán acompañar una declaración que acredite el cumplimiento de los requisitos de origen correspondientes. Dicha declaración, según el acuerdo, podrá ser expedida por el productor final del bien o por el exportador de la mercadería de que se trate, o través de sistemas híbridos como lo provee el Acuerdo MERCOSUR - Singapur.

La descripción de la mercadería deberá estar incluida en la declaración que acredita el cumplimiento de los requisitos de origen, la cual tendrá que coincidir

con las mercancías negociadas y con la que se registran en la factura comercial que acompaña los documentos presentados para el despacho aduanero<sup>10</sup>.

Por su parte, también según el acuerdo del que se trate, la declaración antes indicada deberá estar certificada, ya sea por una autoridad gubernamental o privada, o por el propio exportador. Algunos acuerdos, además indican que los productos importados de cualquier país por un país signatario no podrán ser reexportados a otro Estado Parte del ACR, excepto cuando ello se encuentre previsto. Los Certificados de Origen cuentan con un plazo de validez que, si bien varían según el acuerdo del que se trate, por lo general lo son por 180 días.

De igual modo debe tenerse en cuenta aquellas cuestiones relativas a la verificación y al control posterior del origen. Al respecto, la comprobación de origen podrá tener lugar siempre que un país participante considere que los certificados expedidos no se ajustan a las disposiciones contenidas en el régimen acordado, debiendo comunicar al país exportador para que este adopte las medidas que estime necesarias para dar solución al problema planteado. En este caso podrían darse tres supuestos diferentes en torno a: a) la autenticidad del documento, en relación con la correspondencia entre el certificado y la mercadería exportada; b) la exactitud de la declaración de origen; o c) el cumplimiento de la mercadería en relación a los requisitos de origen. De no darse ninguna de dichas situaciones el certificado comprobará el origen de la mercadería, y esta accederá al territorio aduanero del Estado Parte del ACR bajo el régimen preferencial.

**c) Régimen de Origen ampliado o acumulación de origen<sup>11</sup>:** Un tercer elemento a considerar, vinculado a este tema, y que ha traído inconvenientes en los últimos tiempos en razón de las cadenas globales de valor, como lo veremos más adelante, son los regímenes de origen que prevén la acumulación. Al respecto debe recordarse que este supuesto: “Se trata de una posibilidad —que en la mayoría de los Acuerdos Comerciales actuales se le da al exportador— para considerar como propios insumos o valor agregado proporcionados por proveedores que se encuentran en otros países, al momento de determinar si el producto exportado por él califica como originario.” (ALADI, 2020).

Esta posibilidad de acumular origen, permite utilizar insumos de terceros países —no parte de los ACR en cuestión—, promoviéndose de ese modo la creación y

---

<sup>10</sup> Al respecto, ciertos acuerdos prevén el supuesto en que la mercadería objeto de intercambio sea facturada por un operador de un tercer país, previéndose un modo diferente de declaración para esos casos.

<sup>11</sup> Para profundizar este tema puede verse: Halperin M., Alí M.L., Miranda J.I. y Ramírez L.M. (2011): “Cláusulas sobre acumulación ampliada en la calificación de origen. Análisis y propuestas”, publicado por la Revista Aportes para la Integración Latinoamericana año 17 número 25, 2011, en línea en: <https://biblat.unam.mx/hevila/Aportesparalaintegracionlatinoamericana/2011/vol17/no25/2.pdf>

extensión de cadenas globales de valor, al vincular insumos a procesos productivos en territorios con los cuales no se cuenta dichos ACR.

Dicha posibilidad de acumulación admite a su vez ser clasificada según diferentes elementos. Al respecto y siguiendo a la ALADI (2020), actualmente se encuentran los siguientes sistemas:

1) *Según el objeto de la acumulación:* Puede determinarse por los materiales o insumos; o puede ser por los procesos productivos. En el primer caso los materiales originarios de cualquiera de los países miembros de un ACR, son considerados originarios a los efectos de dicho Acuerdo cuando sean incorporados al producto final por el productor/exportador. La condición en este tipo de acumulación, a los efectos de poder acumular, es que los materiales que se incorporan y que son considerados como propios por el exportador de la mercancía, cumplan con las disposiciones sobre origen del Acuerdo, es decir, sean considerados originarios. Así, si un material o insumo que luego será incorporado a la mercancía a exportar califica como originario, el valor total del material debe considerarse como originario al momento de la calificación de origen de la mercancía a exportar, en caso de que esta deba cumplir con un requisito de origen basado en el método del porcentaje. Esta disposición se conoce como Principio de Absorción o *Roll-up*. Por su parte, la acumulación de procesos productivos, a diferencia de lo que ocurre con la acumulación de materiales, en la cual el cumplimiento de origen por parte del material resulta indispensable, todos los procesos de los cuales resulte un valor agregado realizados en el territorio de los países miembros del Acuerdo Comercial de que se trate son tenidos en cuenta a los efectos de la determinación del origen del producto a exportar, aun cuando el material importado del país socio no califique como originario.

2) *Según los países que participan en la acumulación:* pueden darse diferentes supuestos:

2.1.) *Entre países miembros de un ACR:* a este tipo de acumulación se le denomina en ocasiones Acumulación Bilateral;

2.2.) *Entre países no miembros de un ACR:* conocida como Acumulación Diagonal; o

2.3) *Entre países pertenecientes a un proceso de integración:* denominada también Acumulación Regional, esta última, es una variante de la acumulación referida en el literal anterior, que permite acumular con países que, si bien no son parte del Acuerdo Comercial, pertenecen a un mismo grupo de integración.

La incorporación de las cláusulas relativas a la Acumulación Diagonal, que un principio benefició la creación de cadenas globales, hoy están tensas, toda vez que son consideradas como una de las causales de la volatilidad de aquellas.

En razón de lo expuesto se identificó un hecho crucial en esta materia, que incide de manera directa en el comercio global vinculado a la acumulación diagonal. Al respecto, la Embajadora Katherine Tai, titular del USTR reconoció que, desde el inicio, los ACR en los que participa los EE.UU., buscaron que las reglas de las cadenas de suministro industriales se basaran en la premisa de eficiencia y bajo costo. Identificando, según Halperin (2023) dos tipos de limitantes de aquellos instrumentos:

1) La permisividad favorecida por deficientes calificaciones, certificaciones o verificaciones de las reglas de origen negociadas en los respectivos ACR, lo que provocó que terceros países se beneficien de los acuerdos comerciales sin ser parte<sup>12</sup>; y

2) Las previsiones parciales y omisiones en los acuerdos comerciales que favorecen la disminución de costos de producción en desmedro de los estándares de calidad, protección del medio ambiente y protección laboral.

Frente a dicho hallazgo, comienzan a buscarse nuevas alternativas y soluciones —en ciertos casos más restrictivas—, para lograr dar respuesta a dichos desafíos, ubicando a las reglas de origen en el eje del debate de los futuros ACR, así como de la mejora de aquellos que ya se encuentran vigentes. De ahí que los ACR comienzan a buscar, por un lado, favorecer efectivamente a los socios comerciales, limitando el aprovechamiento por parte de terceros a partir de la utilización exclusiva de los mismos a los socios comerciales; y por el otro, generar políticas comunes en materia de cooperación entre los socios cuando, las cadenas globales comienzan a concentrarse, muestran fallas o perjudican a las líneas de producción de determinadas mercaderías que en muchos casos son estratégicas para los países. Respecto a las previsiones de esta materia en los ACR modernos, y en la forma de regulación, se dedica el siguiente acápite.

### **III. Previsiones de los Acuerdos Comerciales Regionales**

Los ACR presentan diferentes regulaciones, ofreciendo todo un abanico de posibilidades, en materia de régimen de origen, encontrándose desde aquellos que prevén la posibilidad de la acumulación y dentro de estos en diferentes grados y escalas, y otros que no contemplan dicha posibilidad. Empero los acuerdos más modernos, conocidos como “Acuerdo Mega Regionales” —por la cantidad de territorios, habitantes y volumen de comercio que representan a

---

<sup>12</sup> Motivo que llevo a la reforma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA en inglés) al nuevo UMSCA.

escala global—, ofrecen diferentes alternativas sobre esta cuestión. Así, de considerar el “*Regional Comprehensive Economic Partnership*”(RCEP) y el “*Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership*” (CPTPP), puede advertirse que de este último el Art. 3.10.3 permite la Acumulación Diagonal, es decir que favorece la utilización de insumos de terceros países no parte del acuerdo en la composición de una mercadería originaria final de alguno de los países integrantes<sup>13</sup> de dicho bloque comercial, dejando librada la reglamentación de estos casos a cada una de aquellos. Por su parte el RCEP solo admite la Acumulación Bilateral, es decir entre los mismos miembros del ACR. Ello conforme el Art. 3.4.1. de dicho Acuerdo, que no permite el aprovechamiento de las preferencias arancelarias por parte de terceros países que participan. Este acuerdo, que entró en vigencia el 1° de enero del 2022, limitó dicha posibilidad directamente. En tanto que el CPTPP que es posterior —entró en vigencia el 30 de noviembre de 2022—, permite la Acumulación Diagonal, como se sostuvo anteriormente, lo permite según las condiciones que cada una de las partes regulen. Como se observa, en ambos casos, se previeron diferentes tipos de acumulación —bilateral en uno, y diagonal, en el otro—. Sin embargo, pese a dichas previsiones, aún persiste la dificultad de advertir como es que se conforma una cadena global de valor, los insumos estratégicos que los componen, toda vez que, dichos ACR solo determinan los modos en que las mismas se conforman. No resuelven el problema de la ruptura de las cadenas globales de valor. Al respecto (Asia Society, 2023) sostuvo que: “El CPTPP y el RCEP han ayudado a acelerar la integración regional en el Indo-Pacífico con un enfoque integral, pero no fueron diseñados para abordar los problemas emergentes de la cadena de suministro que han surgido en años recientes. Además, los dos acuerdos comerciales plurilaterales tradicionales, concebidos hace más de una década y negociados durante siete u ocho años, ya se están quedando obsoletos”.

Dichos problemas, precisamente, son los que preocupan a la comunidad internacional, de ahí que comiencen a buscarse nuevas alternativas tendientes a buscar una respuesta; siendo el ejemplo vivo el que tuvo lugar en la negociación del “*United States-Mexico-Canada Agreement*” (UMSCA) que vino a reemplazar el “*North American Free Trade Agreement*”(NAFTA), el cual admitía la Acumulación Diagonal siempre que la mercadería no originaria sufra un cambio de partida y que el bien cumpla con el requisito de valor de contenido regional, enteramente en el territorio de una o más partes, ello según su art. 404. Dicha posibilidad fue modificada en el marco del acuerdo sucesor de aquel, limitando dicha posibilidad al solo prever la Acumulación Bilateral, conforme su art. 4.11. De esta manera, se pasó de un sistema amplio a uno restrictivo,

---

<sup>13</sup> En este acuerdo comercial participan once países, a saber: Australia, Brunei Darussalam, Canadá, Chile, Malasia, México, Japón, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam.



mostrando a las claras la tendencia limitante en este sentido, para evitar sorpresas en las cadenas de suministro y tener control del origen de los insumos que las conforman.

Sin embargo, una instancia superadora, más allá de los ACR, tal como los conocemos, tiene lugar bajo un formato renovado, que comienza a vislumbrarse respecto a la regulación de las cadenas globales de valor. Esta instancia ya no hace foco en las Reglas de Origen, sino en los eslabones que conforman las cadenas globales, y desde ese lugar busca la preservación a largo plazo de aquellas. De este modo comienza a trabajarse desde la resiliencia de las cadenas globales de inicio a extremo, y no en el modo en que la misma tiene lugar, privilegiando a los socios comerciales de un ACR.

Este modelo, se observa en las negociaciones del denominado “Indo Pacific Economic Framework for Prosperity” (IPEF) el cual fue impulsado por el Presidente Biden de los Estados Unidos a inicios del año 2022. Dicho acuerdo lejos de replicar las disciplinas comerciales de los ACR tradicionales trae novedades en esta materia, toda vez que no prevé reducciones arancelarias, sino que busca regular aspectos económicos acuciantes, más allá del comercio puro y duro. De esta manera, las cadenas de suministro se presentan como el principal foco en el marco de esta iniciativa con su propio programa de trabajo. Sobre el particular según la Declaración Ministerial de septiembre de aquel año con este nuevo instrumento<sup>14</sup>, se busca encontrar nuevas reglas, las cuales tendrán lugar para sectores económicos en general y para bienes en particular, promoviendo incrementar la resiliencia e inversión en sectores y bienes críticos, a través de un mecanismo de intercambio de información y respuesta a crisis, fortalecimiento de la logística de la cadena de suministro, mejoramiento del papel de los trabajadores y de la transparencia de la cadena de suministro.

De esta manera, comienza a esbozarse una nueva manera de vinculación transversal, que pone el foco en la cooperación, con la finalidad de poder trazar desde el inicio las cadenas globales de valor, con la finalidad de evitar y prevenir un nuevo quiebre de aquellas, como sucedió durante la pandemia Covid-19.

---

<sup>14</sup> Sobre el particular véase: The White House (2022), FACT SHEET: In Asia, President Biden and a Dozen Indo-Pacific Partners Launch the Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity, Mayo, en línea en: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/23/fact-sheet-in-asia-president-biden-and-a-dozen-indo-pacific-partners-launch-the-indo-pacific-economic-framework-for-prosperity/>

#### **IV. Conclusiones**

A lo largo del presente se he abordado la importancia que tienen las Reglas de Origen en el comercio global, ya sea para el comercio preferencial como no preferencial. Se revisaron los principales conceptos en esta materia, así como también se analizó como dicha disciplina favorece la creación y promoción de cadenas globales de valor en el marco de ACR que permiten la acumulación bilateral o diagonal, según el caso. Dichas cadenas, sin embargo, en los últimos años se han visto afectadas tanto por la pandemia COVID-19, como por el conflicto entre Rusia y Ucrania, sumada a otras cuestiones vinculadas al precio, a la logística y al transporte internacional, lo cual ha incidido negativamente en aquellas, al punto tal de desmantelarlas, lo que generó efectos nocivos, llevándose a la búsqueda de alternativas para su restablecimiento. Esta búsqueda de nuevas soluciones brinda una respuesta al talón de Aquiles de las cadenas de valor.

A lo anterior, debe adicionarse que en aquellos casos en que, a través de la acumulación diagonal, se favorece la utilización de insumos de terceros no parte de una ACR, una vez insertados en una cadena de valor dentro de un ACR, desplaza la potencial participación de los socios comerciales de dicha de dicha cadena.

Frente a esta situación, y en un escenario complejo en el que convergen múltiples variables<sup>15</sup>, se requieren nuevas estrategias para poder dotar de resiliencia a las cadenas globales de valor, y es en este punto que le IPEF

---

<sup>15</sup> El comercio internacional ha tenido sus vaivenes en los últimos años en razón de diversas variables, las cuales incidieron de manera directa e indirectamente sobre el mismo, arrojando resultados positivos y negativos para los países que lograron sortear las dificultades que se presentaron. Si bien la pandemia que se expandiera a lo largo y lo ancho del globo, dio origen a una crisis global sin precedente —en torno al comercio mundial cuyos efectos se comparan con los dados por la crisis del año 1930—; lo cierto es que esta no fue la única causa que dio por tierra con años de cierto crecimiento del incremento de los volúmenes de comercio que comenzaron a decaer ya en el año 2019 a nivel global. Recuérdese que, en el año 2018, empezaba a tener lugar lo que luego se denominaría la “Guerra Comercial” entre China y los Estados Unidos, en razón del aumento de los aranceles aplicados a diversas mercaderías, que incidirían de manera negativa en el comercio global. La pandemia, sumado a lo anterior, vino a profundizar la ralentización que empezaba a vislumbrarse, complejizando e incidiendo en la ruptura de cadenas globales de valor, la paralización del comercio total o parcialmente por la falta de metales para la construcción de nuevos contenedores, la destrucción de los preexistentes por la intensidad de su uso; y otras cuestiones vinculadas a la logística del comercio global. A estas problemáticas, que pudieron de a poco resolverse, se sumó posteriormente el conflicto entre Rusia y Ucrania, que incide directamente sobre el precio de los metales, toda vez que esto dos países exportan más del 36% del hierro y el acero a nivel global, principal material con el que se fabrican los contenedores. Estas cuestiones impactaron de manera negativa para la revitalización del comercio global, impidiendo volver a los volúmenes previos al año 2019, pese a los esfuerzos de los organismos internacionales destinados a dichos fines. A lo anterior, se suma, además, que las prestaciones que otorgaron los gobiernos a sus ciudadanos para afrontar los efectos nocivos de la pandemia, los créditos internacionales y otros factores, han generado por otra parte inflación, la cual azota a las principales economías del mundo, entre otras.

comienza a ofrecer nuevas respuestas, al menos en el Indo-Pacífico que es donde se encuentran mayormente concentradas las mismas.

La búsqueda de previsibilidad para las cadenas de suministro, son actualmente una preocupación global, toda vez que la internacionalización de las empresas ha generado la deslocalización de las mismas, atravesando diferentes fronteras y entramados jurídicos normativos. De ahí la necesidad de pensar nuevas soluciones a estas problemáticas. En nuestro medio, el acuerdo Mercosur – UE en el Capítulo sobre Reglas de Origen, en su art. 4, permite la acumulación de insumos no originarios cuando los mismos se ajusten a los REO o en su caso, no superen el 10% del precio franco fábrica del producto, limitando la utilización de insumos no originarios para los Capítulos 50 a 63 del Sistema Armonizado, similar sistema adopta el Acuerdo MERCOSUR – Singapur, según el Resumen Informativo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil (2022).

De igual modo, debe resaltarse que, tal como fueron pensadas, las Reglas de Origen más allá de encontrar su correlación con las preferencias arancelarias al amparo de los ACR han podido favorecer, promover y consolidar las cadenas de valor. Empero, dicha situación se encuentra mutando en los últimos años frente a un nuevo escenario que trae nuevos desafíos, lo que ha llevado a un retroceso en dicha materia, al reducir las posibilidades de la acumulación diagonal, promoviendo cadenas globales de valor regionales, entre los mismos socios que conforman los ACR, tal el caso del UMSCA como del RCEP.

Los ACR vigentes, por su parte, han demostrado no poder dar respuesta a la resiliencia de las cadenas globales de valor, de ahí la necesidad de encontrar nuevas soluciones a través de la cooperación promovida por medio de nuevos instrumentos, tal como ofrece el IPEF.

Como conclusión final, se destaca que habrá que seguir de cerca estas novedades, dado que impactarán sobre los instrumentos rectores del comercio global. Debiéndose recordar que mientras tanto los países en desarrollo pueden seguir buscando alternativas a través de las cláusulas de Acumulación Diagonal que pueden seguir siendo utilizadas en pos de profundizar su inserción global en un escenario incierto, hasta tanto haya mayores previsiones y certezas respecto a este nuevo instrumento de cooperación regional que promueve la resiliencia de las cadenas globales de valor.

## V. Citas y referencias bibliográficas (APA)

- ALADI (2020), Las Reglas de Origen, Series Fichas ALADI, Ficha N° 4, Montevideo, Diciembre 2020, en línea en: [https://www2.aladi.org/nsfaladi/estudios.nsf/5b189d44e520606803256aa7006aa4a9/8c18dc3d01335254032586e200634014/\\$FILE/04\\_Origen.pdf](https://www2.aladi.org/nsfaladi/estudios.nsf/5b189d44e520606803256aa7006aa4a9/8c18dc3d01335254032586e200634014/$FILE/04_Origen.pdf)
- Asia Society (2023), Strengthening Regional Supply Chain Resiliency Through the Indo-Pacific Economic Framework (IPEF), Mayo, en línea en: <https://asiasociety.org/policy-institute/strengthening-regional-supply-chain-resiliency-through-indo-pacific-economic-framework-ipef>
- Fraser, N. (2023), Capitalismo Caníbal. Qué hacer con este sistema que devora la democracia y el planeta, y hasta donde pone en peligro su propia existencia, Ed. Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- González, A. (2023), Dos años en la OMC: Mi perspectiva sobre el futuro del sistema multilateral de comercio, agosto, en línea en: [https://www.wto.org/spanish/blogs\\_s/ddg\\_anabel\\_gonzalez\\_s/blog\\_ag\\_03\\_aug23\\_s.htm?utm\\_source=dlvr.it&utm\\_medium=twitter](https://www.wto.org/spanish/blogs_s/ddg_anabel_gonzalez_s/blog_ag_03_aug23_s.htm?utm_source=dlvr.it&utm_medium=twitter)
- Halperin, M. (2023), La nueva política comercial norteamericana, en Trade News, 9 julio, publicación disponible en: <https://tradenews.com.ar/la-nueva-politica-comercial-norteamericana/>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil (2022), ACUERDO DE LIBRE COMÉRCIO MERCOSUR - SINGAPUR, Resumen Informativo, junio, en línea en: <https://www.gov.br/siscomex/pt-br/acordos-comerciais/pdfs/resumo-informativo-esp>
- OMC (2023), Las normas de origen, en línea en: [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/roi\\_s/roi\\_s.htm#:~:text=Las%20normas%20de%20origen%20preferenciales%20son%20aquellas%20que%20se%20aplican,en%20desarrollo%20o%20los%20pa%C3%ADses](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/roi_s/roi_s.htm#:~:text=Las%20normas%20de%20origen%20preferenciales%20son%20aquellas%20que%20se%20aplican,en%20desarrollo%20o%20los%20pa%C3%ADses)
- Ramirez, L. M. (2012), El Régimen de Origen en el MERCOSUR. La multiplicidad de regímenes como limite al proceso de integración regional, Ed. Contexto, Resistencia, Provincia de Chaco.
- Ramirez Lautaro M. (2020), El futuro de las cadenas globales de valor en el escenario post Covid-19, una aproximación, en: *Informe Especial Covid-19 y las relaciones económicas, informe especial OREI*, Observatorio de Relaciones Económicas Internacionales, Secretaria de Extensión, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, en línea en:

[https://www.orei.jursoc.unlp.edu.ar/images/documentos/bol\\_extr\\_covid19.pdf](https://www.orei.jursoc.unlp.edu.ar/images/documentos/bol_extr_covid19.pdf)

The White House (2022), FACT SHEET: In Asia, President Biden and a Dozen Indo-Pacific Partners Launch the Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity, Mayo, en línea en: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/23/fact-sheet-in-asia-president-biden-and-a-dozen-indo-pacific-partners-launch-the-indo-pacific-economic-framework-for-prosperity/>