

LAS REGLAS DE ORIGEN COMERCIALES DE LA URSS-CEI DESDE EL ÁNGULO DEL DERECHO COMUNITARIO EUROPEO

Por ISABEL GARCÍA CATALÁN*

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. LAS REGLAS DE ORIGEN EN LA ETAPA SOVIÉTICA. 1. ANTECEDENTES. 2. EL ACUERDO DE 5 DE JUNIO DE 1980 EN EL MARCO DEL CAEM. 3. LA LEY SOBRE EL ARANCEL ADUANERO DE 1 DE JULIO DE 1991 DE LA URSS.—III. LA COMUNIDAD DE ESTADOS INDEPENDIENTES. 1. DE SU NACIMIENTO A LA CONSTITUCIÓN DE UNA UNIÓN ADUANERA. 2. LAS REGLAS DE ORIGEN DEL MERCADO INTRA-CEI. 3. LAS REGLAS DE ORIGEN DE LA FEDERACIÓN RUSA.—IV. CONCLUSIONES. COMUNIDAD EUROPEA-CEI: DOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN DIFERENTE, DOS MODELOS DE REGLAS DE ORIGEN.

I. INTRODUCCIÓN

Las reglas de origen, que determinan la nacionalidad de la mercancía, aparecen siempre que un Estado necesita distinguir entre las producciones de diferentes Estados para atribuirles un régimen distinto o discriminatorio en relación unas con otras. Por supuesto las reglas de origen cobran especial relevancia en los procesos de integración de mercados, donde se permite la entrada libre de derechos arancelarios a las mercancías originarias de los Estados miembros del grupo, o en sistemas preferenciales donde estos derechos se eliminan o se reducen sustancialmente para la producción de los Estados beneficiarios de la preferencia.

* Becaria FPI de la CAM en el Dpto. Derecho Internacional Privado de la Facultad de Derecho de la UCM y Chargée de Travaux Dirigés en la Facultad de Derecho de la Université Paris I Panthéon - Sorbonne.

En este estudio se pretende analizar el nacimiento y evolución de las reglas de origen de un mercado integrado muy diferente del de la Comunidad Europea, en un proceso ahora de formación y simultáneo acercamiento a los parámetros comunitarios: el que en su momento constituyó el grupo de países comunistas y que ahora se representa por la CEI. Desde el punto de vista del proceso de regionalización de mercados, fenómeno de escala mundial en el que se inscribe la UE, NAFTA, Mercosur, APEC, como agrupaciones más representativas, el desarrollo de la CEI ofrece un interés especial por cuanto se produce inmediatamente después del abandono del sistema de economía de Estado y de forma paralela a la liberalización de mercados, pudiendo entenderse casi como una condición necesaria para llegar a establecer el nuevo sistema económico y para encontrar un lugar en el mercado mundial, explicándose de esta forma el ritmo acelerado de integración que registra en su corta existencia. Es en este marco donde se pretende resaltar la vinculación de las reglas de origen a un tipo concreto de relaciones comerciales y en especial a procesos de integración, bajo la inevitable referencia a la regulación comunitaria al respecto, dado su indiscutible desarrollo y grado de perfeccionamiento.

La exposición seguirá un esquema paralelo, de forma que primero se analizarán las reglas de origen del grupo de integración conformado por el Consejo de Asistencia Económica Mutua (CAEM) y las que desarrolla una parte contratante del mismo: la URSS, para después estudiar las reglas de origen de otro mercado integrado, sucesivo en el tiempo al anterior, el de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y las de una parte del mismo, la Federación Rusa.

II. LAS REGLAS DE ORIGEN EN LA ETAPA SOVIÉTICA

1. ANTECEDENTES

El sistema de economía de Estado desarrollado en la URSS y en los países de orientación comunista dio lugar a un tipo muy discutible de integración: el CAEM¹. En él, el monopolio del Estado en las relaciones

¹ SLIN, A.: «Intégrations, désintégrations et réintégrations en Europe de l'Est: Les théories traditionnelles remises en question». *Revue d'Études comparatives Est-Ouest*, 1997, 4 (décembre), pp. 5-33. Este autor, analizando las pautas comunes a la mayoría de los grupos de integración de mercados, llega a la conclusión de la

comerciales exteriores, el aislamiento de los precios interiores de los internacionales, la inconvertibilidad de las monedas nacionales, la especialización no definida por la ley de las ventajas comparativas², por citar las características más llamativas del sistema soviético, impidieron el desarrollo de las relaciones comerciales privadas transfronterizas entre los ciudadanos de los países miembros y, por ende, la existencia de unas verdaderas importaciones-exportaciones a las que se pudieran atribuir los mismos criterios y reglas que a otros grupos de mercados. En efecto, el funcionamiento de las importaciones-exportaciones se articulaba a través de una complicada red desigual de acuerdos bilaterales entre los gobiernos de los Estados o uniones de Estados. Así, la URSS suscribió este tipo de acuerdos con cada uno de los otros Estados miembros del CAEM; la RDA los firmó con siete Estados, Polonia y Checoslovaquia fueron parte de seis acuerdos bilaterales, Hungría, Bulgaria y Cuba de cinco, y Rumanía solamente de dos³.

En estos acuerdos se detallaba anualmente el volumen y calidad de los productos objeto de la importación-exportación por los dos gobiernos parte, dentro a su vez del marco más amplio determinado por el Acuerdo sobre las Condiciones Generales de Abastecimiento de Mercancías, de carácter multilateral, firmado en 1951 y renovado en 1958, 1968, 1979 y 1989, que orientaba sobre la forma, características y solución de controversias de estos acuerdos o contratos intergubernamentales⁴. Lógicamente el sistema impedía la aplicación de reglas de origen, ni siquiera su planteamiento.

El mercado intra-CAEM absorbía la mayor parte del comercio de sus Estados miembros, moviéndose siempre en el umbral del 55 al 68% de los intercambios totales de estos países⁵. De hecho la intensidad relativa de este comercio durante todo el periodo de su vigencia fue más alta que la de otros bloques regionales⁶. Estos datos son importantes porque po-

singularidad del CAEM y la imposibilidad de conceptuarlo como mercado integrado bajo estos parámetros. No obstante, defiende la existencia de una cierta integración entre los países miembros.

² *Ibid.*, p. 14, nota 25

³ РОЗЕНБЕРГ, М. Г.: *Международное регулирование поставок в рамках СЭВ*. Moscú, 1989, p. 6.

⁴ Sobre la naturaleza jurídica de estos acuerdos bilaterales, v. РОЗЕНБЕРГ, М. Г.: *op. cit.*

⁵ *Annuaire statistiques du CAEM* en SLIM, *op. cit.*, gráfico. 14

⁶ La intensidad relativa del comercio intra-CAEM está determinada en un índice de 7, mientras que la de la CE, por ejemplo, en el mismo periodo, solo alcanza un 1.5. SLIM, *op. cit.*, nota 10.

nen de relieve que en la mayor parte de las relaciones comerciales de los países comunistas estuvieron ausentes las condiciones básicas que llevan a definir las reglas de origen en un mercado integrado. Así, las autoridades aduaneras de la URSS, por ejemplo, no necesitaban aplicar unas reglas que distinguieran el origen de los productos de la RDA, o de otro país del CAEM, del origen de las mercancías de otro país ajeno al grupo, puesto que el número y características de todo producto alemán que atravesaba la frontera soviética estaba predeterminado en el acuerdo bilateral y su exportación-importación se realizaba por organismos estatales.

En cambio, en principio, sí podría tener sentido distinguir entre mercancías provenientes de terceros Estados, si su régimen arancelario no era el mismo. Efectivamente el comercio extra-CAEM quedaba sujeto a la regulación sobre aranceles aduaneros⁷ de cada parte miembro, una de las últimas vigentes y prototipo de la época soviética antes de la desaparición del CAEM, fue la Disposición del Consejo de Ministros de la URSS de 27 de abril de 1981, n.º 394 sobre Aranceles Aduaneros. En ella se diferenciaba entre aranceles máximos y mínimos. Los mínimos gravaban las importaciones de *mercancías originarias o procedentes* de países que a su vez aplicaban a los productos soviéticos el régimen de nación más favorecida. Los máximos se dirigían contra las importaciones de mercancías *originarias o procedentes* de Estados que no aplicaban a las exportaciones soviéticas ese régimen, en concreto se señalaban dos países: Taiwan y los Estados Unidos. Existían, además, dos regímenes especiales derivados, uno, de la Decisión del Gobierno de la URSS de 1 de enero de 1965 y que significaba la derogación de los pagos aduaneros para las mercancías *provenientes y originarias* de países en desarrollo de Asia, Africa y Latinoamérica, y, otro, de las sanciones económicas internacionales a las que se unió la URSS para prohibir todas las importaciones de *productos originarios y provenientes* de la República de Sudáfrica.

Es necesario resaltar en este punto una precisión terminológica. El uso alternativo de las conjunciones «o» e «y» entre conceptos tan diferentes como el origen y la procedencia lleva a dos conclusiones posibles: o bien se desconocía el alcance que una precisa definición del origen de la mercancía podía tener a efectos proteccionistas, o bien, en el caso del régimen general («mercancías originarias o procedentes») se deseaba gravar

⁷ Uno de los estudios históricos más completos sobre el derecho aduanero de la URSS y posterior Federación Rusa puede encontrarse en ГАБРИЧИДЗЕ, А.: *Российское Таможенное Право*. San Petersburgo, 1998.

el comercio taiwanés y norteamericano a ultranza, de forma que aunque una mercancía no fuese de origen taiwanés, pero viniera de ese país (porque, por ejemplo, allí hubiera sido sometida a una simple operación de etiquetado o embalado) se le aplicarían los aranceles más altos. Por el contrario, en los regímenes especiales («mercancías originarias y procedentes») se trataría de restringir lo máximo posible el número de mercancías que se beneficiarían de la eliminación de derechos arancelarios, de tal forma que si la mercancía era originaria de la India, por ejemplo, no se le aplicaría la exención a no ser que además procediera directamente de este país. En cualquier caso, la diferencia carece de valor por cuanto no se especificaron los criterios de determinación del origen de la mercancía en toda la legislación soviética, con excepción y para su ámbito restringido, del Acuerdo de 5 de junio de 1980 firmado en Moscú, *sobre unificación de reglas que establecen el origen de las mercancías de los países en desarrollo para el establecimiento de aranceles en el marco del Sistema General de Preferencias (SPG)*. El hecho, pues, de que apareciera el concepto de origen de un producto importado ligado a la obligación de satisfacer mayores, menores, o nulos derechos arancelarios, pero que no fuera desarrollado y quedara, por tanto como un concepto jurídico vacío, nos ofrece una idea de la dudosa aplicación de los tipos aduaneros señalados. La práctica aduanera demuestra, así, que estos tipos arancelarios fueron sistemáticamente incumplidos, lo cual es perfectamente comprensible desde la lógica del sistema: dado el papel exclusivista del Estado en todo el comercio exterior, actuando también en este mercado extra-CAEM como importador, no es de esperar que se gravara a sí mismo. Toda referencia a reglas arancelarias era, pues, pura apariencia.

2. EL ACUERDO DE 5 DE JUNIO DE 1980

La presión de la ONU para hacer efectivo el SPG obligó a la URSS junto a los otros países de orientación comunista a concluir el Acuerdo anteriormente citado. El Acuerdo se firma dentro del marco CAEM⁸ aunque no fue publicado en los repertorios de los acuerdos de este grupo. El

⁸ De todas formas, solo adoptan el formulario aduanero donde se certifica el origen de la mercancía, la URSS, Hungría, Polonia, Bulgaria y Checoslovaquia. La exclusión de Cuba es lógica, puesto que figura precisamente como país beneficiario del SPG, más sorprendente resulta la de la RDA

texto se recogerá más tarde en una Carta del Departamento de Control Aduanero Estatal adjunto al Consejo de Ministros de la URSS de 8 de junio de 1990, n.º 11-55/2047, *sobre algunos aspectos de la aplicación del Arancel Aduanero de la URSS*⁹. En él se recogen las primeras reglas de origen durante la etapa comunista, y aparecieron únicamente en relación con la exención de derechos para las mercancías procedentes de países beneficiarios del SPG. En concreto, su artículo 2 delimita la aplicación de las reglas: a las mercancías concretas originarias de los países en desarrollo que han sido fijadas por el SPG como merecedoras de la preferencia y a todas las mercancías, sean cuales sean, originarias de los países menos desarrollados.

La definición de origen se contiene en un anexo al Acuerdo a través de siete puntos de los que destacamos los siguientes:

1. La mercancía se considera producida en un país al cual se extiende el régimen SPG, cuando se ha producido enteramente en ese país SPG, o también cuando se ha producido en un país SPG, utilizando materias primas, artículos semifabricados o preparados, procedentes de otro país o de origen desconocido, a condición de que tales materias primas o artículos sean sometidos a una elaboración o transformación suficiente en el país SPG.

2. Se consideran enteramente producidos en un país SPG: los fósiles útiles extraídos de su territorio o de su plataforma continental, productos vegetales que han crecido en ese país, animales vivos nacidos y criados en el mismo, productos obtenidos de animales vivos en ese país, productos de caza y pesca allí obtenidos, escombros y chatarra resultado de operaciones de producción en el país, etc.

3. Se consideran mercancías suficientemente transformadas en un país SPG:

a) Aquellas que han sido sometidas a una transformación o elaboración en ese país SPG y el valor del material, originario de otro país o de origen desconocido, sobre el que se realizó la operación de transformación u elaboración no supera el 50% del valor del producto final que se exporta.

b) Aquellas que han sido sometidas a elaboraciones o transformaciones en varios países beneficiarios del SPG y el valor del material, originario de otros países no beneficiarios del SPG o de origen desconocido sobre el que se realizaron las operaciones de transformación o elabora-

⁹ Recogida en: *Таможенное регулирование внешнеэкономической деятельности в СССР*. Moscú, 1991.

ción, no supera el 50% del valor del producto final exportado desde estos países.

c) Aquellas que han sido producidas en un país SPG y se someten a una elaboración o transformación en otro país SPG.

Estas reglas contenidas en el acuerdo, se adaptan a los primeros criterios de definición de origen de las mercancías, establecidos por la Convención de Kyoto¹⁰. Así se reproduce la clasificación principal que distingue entre mercancías producidas enteramente en un solo Estado y aquellas en cuya producción han intervenido varios Estados. No obstante, dentro de las últimas, llama la atención la opción por el criterio del porcentaje *ad valorem* como forma de determinar la transformación sustancial¹¹, en contraste con la teoría seguida por el Derecho comunitario para esta misma categoría de países. En efecto, los sucesivos reglamentos comunitarios que desde 1971 señalan las reglas de origen aplicables a los países SPG se han guiado por el criterio del cambio de la posición arancelaria¹²: El producto acabado debe clasificarse en una posición arancelaria diferente a la de todos los materiales no originarios de ese país utilizados en su fabricación, con un margen del 5% de los materiales no originarios¹³.

La elección de un criterio u otro a la hora de determinar la transformación suficiente, en principio no tiene mayor trascendencia ni significado, aunque sí parece estar demostrado que el criterio del valor añadido tiende a desfavorecer a los países en desarrollo. Dado que el precio de la mano de obra en estos países es muy bajo, su participación en el valor añadido global es también bajo¹⁴.

De las reglas de origen del acuerdo también debe destacarse el reco-

¹⁰ Concluida en 1973 en el seno del Consejo de Cooperación Aduanera.

¹¹ La Convención de Kyoto señala tres criterios para determinar que una mercancía ha sido suficientemente transformada en un país y de esa forma obtener su origen: el cambio de posición arancelaria, el valor añadido y la realización de una serie de operaciones técnicas. No obstante, han sido señalados otros criterios, como el del contenido doméstico, según el cual, el valor de los materiales originarios de un país, utilizados en la elaboración del producto final, debe exceder un determinado porcentaje del valor de éste. V. PIONTEK, E.: *European Integration and International Law of Economic Interdependence*. Rec. 1992.

¹² Actualmente, R. 2454/93 (DOCE 1993, L. 253/1), R. 3254/94 (DOCE 1994, L. 346/1) y R. 12/97 (DOCE 1997, L. 9/1)

¹³ Los textiles y otros productos concretos, como televisores, por ejemplo, tienen un régimen particular (Art. 71.2, 69.2 y anexo 15 del R. 2454/93)

¹⁴ DEHOUSSE, F. y VINCENT, P.: *Les Règles d'origine de l'Union Européenne*. Collège d'Europe, 1998.

nocimiento de la posibilidad de aplicación de una acumulación¹⁵ de las reglas de origen entre los países beneficiarios del SPG, dado que no se exige que las transformaciones realizadas en cada uno de ellos sean sustanciales, para que el último país exportador SPG confiera su origen a la mercancía (apartado c).

El apartado b) pone de manifiesto además de qué tipo de acumulación se trata. La acumulación es total, ya que el valor de los materiales utilizados en cada operación de transformación realizada sobre una mercancía en diferentes países SPG se va sumando, como si las operaciones fueran hechas en un mismo territorio aduanero, hasta superar entre todas el límite del 50%. Además se prevé también la posibilidad de que las materias primas o materiales importados por un país SPG desde uno de los países parte del Acuerdo, utilizados para la elaboración de la mercancía final que exporta, se consideren como propios a la hora de conferir el origen de la mercancía, si el país importador es el mismo del que procedían los materiales o materias primas.

La acumulación total también es posible en la CE en relación con mercancías originarias de países SPG, aunque referida a grupos de integración (MCAC, ANAS, Grupo Andino) e igualmente se prevé que los materiales originarios de la Comunidad que son empleados en un país SPG, sean considerados como originarios de ese país beneficiario. No obstante el símil entre ambos grupos, CE y CAEM, es difícilmente identificable. El CAEM no conformó una unión aduanera, ni siquiera una zona de libre comercio. La demostración más palpable es este acuerdo donde se pretende unificar las reglas de origen y en relación solo con los países SPG. Como ya se ha señalado, no hubo nunca un origen CAEM para las mercancías, por eso, para que un país SPG pudiera considerar como propios los materiales utilizados en la elaboración de un producto, el país de destino de la mercancía debía ser el mismo del cual se tomaron los materiales primeros. Si los materiales, por ejemplo, que utilizaba Corea del Sur para la fabricación de un reloj eran originarios de la RDA, la mercancía tendría origen coreano si se exportaba a la RDA, pero no sería coreana para Rusia, a no ser que superara el porcentaje de valor añadido.

¹⁵ Sobre el significado de la acumulación en el sistema SPG por parte de la Unión Europea y en general de los diferentes tipos de acumulación de las reglas de origen preferenciales de la Comunidad Europea, GARCÍA LÓPEZ, J. A. y GARCÍA CATALÁN, M. I.: «La expansión del Derecho Comunitario Europeo: Los acuerdos preferenciales y las reglas de origen en las relaciones comerciales exteriores de la Unión Europea». *Rev. de la Fac. de Derecho de la UCM*, n.º 89, 1998, pp. 87-104.

En los puntos siguientes del Acuerdo se tratan aspectos como la necesaria compra y expedición directa de la mercancía del país SPG a los países comunistas, la compra de la mercancía en exposiciones y ferias, y los medios documentales de prueba del origen de la mercancía. Finalmente se establece una lista de 128 países beneficiarios del régimen preferencial.

Las reglas de origen definidas (con acumulación total) suponen el régimen más favorable para la producción de estos países en desarrollo, puesto que está posibilitando que cualquier mercancía relacionada con un país SPG se importe libre de derechos. Sin embargo, ello no significa ningún esfuerzo especial dado el funcionamiento del sistema, pues como ya se ha comentado, es el propio Estado, importador, quien se beneficia el primero de la exención arancelaria. Considerando además que los precios internos se aislaban de los internacionales, la exención de derechos aduaneros no significa ninguna ventaja competitiva para la venta de la producción de estos países en desarrollo, en los países importadores comunistas.

3. LA LEY SOBRE ARANCELES ADUANEROS DE 1 DE JULIO DE 1991

A partir de 1986 se inician una serie de reformas en el sistema arancelario para intentar adaptarlo a las condiciones de libre mercado que empiezan a introducirse. El resultado es un nuevo Código Aduanero, que sustituye al anterior de 1964, y la primera Ley sobre el Arancel Aduanero de la URSS. La importancia de esta Ley será más teórica que práctica, puesto que el tiempo de vida que le quedaba a la URSS a esas alturas de 1991 era de meses¹⁶. No obstante debe destacarse que la Ley recogerá por primera vez una serie de aspectos aduaneros de crucial importancia como

¹⁶ Ya se había producido la declaración de independencia de las tres Repúblicas Bálticas: Estonia: 30 de marzo de 1990, Letonia: 4 de mayo de 1990 y Lituania: 11 de marzo de 1990, a la que seguirá la proclamación de soberanía de la República Socialista Federativa Soviética de Rusia el 8 de junio de 1990, ejemplo que es seguido por el resto de las repúblicas integrantes de la URSS a lo largo de la segunda mitad de 1990. Ello deriva en una serie de compromisos para redefinir la relación de las Repúblicas con el centro del poder de la URSS, que acaba en la declaración de independencia en cadena a lo largo de 1991 de todas las Repúblicas integrantes excepto de la Federación Rusa que queda como única heredera de la URSS (la primera, la de Georgia de 9 de abril de 1990, la última, la de Kazakhsan, de 16 de diciembre)

el valor en aduana y la definición del país de origen de las mercancías con carácter general. Que la legislación soviética se preocupe por primera vez de ambos aspectos no es de extrañar, puesto que tras las reformas de 1986 y la liberalización de los mercados, los aranceles aduaneros cobran real importancia¹⁷.

La configuración del sistema aduanero también resulta reveladora: Se incide en la supresión de las barreras arancelarias interiores de la URSS, garantizando la libertad de circulación de mercancías en todo el territorio, y al mismo tiempo se intenta determinar un único arancel y legislación aduanera para toda la URSS. Para conseguirlo, se crea un Comité Aduanero de la URSS y se determinan unas reglas de decisión «con procedimientos análogos de funcionamiento a los que se utilizan en organizaciones internacionales y uniones económicas internacionales, como por ejemplo, la Unión Europea»¹⁸. En este marco, se comprende la importancia de unas verdaderas y completas reglas de origen. Resulta conveniente destacar el hecho de que en 1991 una unión aduanera de la URSS no esté todavía consolidada.

En el art. 6 de la Ley se establecen los dos tipos arancelarios ya conocidos de mínimos (para los países que atribuyen a las mercancías soviéticas el principio de nación más favorecida) y de máximos (para los que no) dentro del régimen general, e introduce unos derechos arancelarios especiales que podríamos calificar de salvaguardia, unos derechos *antidumping* y otros compensatorios. Para la aplicación de todos ellos resulta crucial poder conocer el país de origen de cada mercancía importada. Por ello el art. 16 establece las reglas de origen, atribuyendo el origen al país donde la mercancía ha sido producida enteramente o donde ha sufrido una transformación o elaboración suficiente.

Los criterios que la ley recoge para determinar que una mercancía ha sido enteramente producida en un país, coinciden básicamente con los criterios que recogía la Convención de Kyoto (se pueden señalar algunas diferencias como el empleo ruso del concepto de zona económica, frente al más simple de aguas territoriales de la Convención). Más importancia

¹⁷ Comentarios sobre la importancia de la nueva Ley y en particular de la introducción de unos criterios para determinar el país de origen de la mercancía, pueden verse en ХРОМЦОВ, А.: "Новое таможенное законодательство ориентируется на рынок". *Внешняя Торговля*, 1991, n.º 6 y en КУЗНЕЦОВ, В. И.: *Комментарий К Таможенному Кодексу СССР и Закону СССР о таможенном тарифе*. Sverdlovsk, 1991.

¹⁸ КУЗНЕЦОВ, В. И.: op. cit. p. 80-82.

merecen los requisitos exigidos para entender que una mercancía ha sido suficientemente transformada en un país:

a) La mercancía se clasifica en una posición arancelaria diferente a la que tenían los materiales o artículos utilizados en su elaboración originarios de terceros países.

b) El valor declarado de la mercancía supera en una cuantía determinada al valor de los materiales o artículos originarios de terceros países utilizados en su producción.

c) La mercancía es el resultado de una serie de operaciones tecnológicas determinadas realizadas sobre los materiales o artículos procedentes de terceros países. Se excluyen como operaciones que transforman suficientemente la mercancía, aquellas destinadas a conservarla en buen estado durante el depósito o transporte, preparación de la mercancía para la venta o el transporte (fraccionamiento en partes, embalado,...), simple ensamblaje, y mezclas que no añaden ninguna característica sustancial.

Ambos artículos: el 6 y el 16, deben a su vez ponerse en relación con el art. 24 que establece la primacía de las normas contenidas en acuerdos internacionales sobre los mismos aspectos.

Como se puede observar, la primera ley soviética que con carácter general trata el origen de las mercancías acoge los tres criterios de la Convención de Kyoto que pueden aplicarse de forma alternativa para que la transformación se considere suficiente, sin optar por ninguno de ellos, ni ofrecer ninguna pauta de prioridad para el caso de que la solución que se alcance, aplicando uno u otro criterio, resulte contradictoria.

Las reglas de origen preparadas para esta pretendida unión aduanera de la URSS, vuelven a mostrarse muy simples, en relación sobre todo con las mercancías que han sido obtenidas en varios países, en comparación con el complicado sistema de la UE que ya en 1968¹⁹ había instalado: «las mercancías producidas en varios países son originarias del país donde ha tenido lugar la última transformación o elaboración sustancial, económicamente justificada, efectuada en una empresa equipada a este efecto y que haya conducido a la fabricación de un producto nuevo o que represente un grado de fabricación importante»²⁰. La regulación comuni-

¹⁹ R. 802/68 (DOCE 1966, L. 148.1). Actualmente en vigor el R. 2913/92 del Consejo de 12 de octubre de 1992 (DOCE L. 302/1)

²⁰ Hay que tener en cuenta, además, toda una variada regulación sobre el origen de mercancías específicas: productos derivados del huevo, transistores y televisores, textiles, cerámicas,..., además de las peculiaridades incorporadas en los numerosos acuerdos preferenciales suscritos por la Comunidad Europea, al margen del SPG del que ya se ha hecho mención.

taria, como se puede observar, añade al criterio de la transformación sustancial, otras tres condiciones más que de forma simultánea deben concurrir para conceder el origen a una mercancía que ha tenido relación con varios países.

Debe resaltarse que el Reglamento comunitario no ofrece ninguna pauta para poder entender que ha tenido lugar una transformación sustancial, no obstante, por la Decisión 75/111 del Consejo de 3 de junio de 1977²¹ se integró en el Derecho comunitario el anexo D1 de la Convención de Kyoto donde se contienen los tres criterios posibles de definición de la transformación suficiente que ya se han mencionado. El TJCE²² ha sido el encargado de señalar cuál de los tres criterios era preferible según los casos y completar su interpretación.

La complejidad de un sistema frente a la simplicidad del otro, puede explicarse por la inexperiencia del sistema soviético dada su reciente apertura al mercado. No hay que olvidar tampoco, que la complejidad europea deviene del deseo de conseguir unas reglas lo más restrictivas posibles a la hora de conferir el origen europeo. Ello a su vez deriva del temor comunitario a que se beneficien de la exención de derechos que conlleva el origen comunitario, productos que reciben su última transformación en la Comunidad pero que muy poco o nada tienen que ver en su elaboración con la industria europea.

Las reglas de origen soviéticas parecen más neutras, no mencionan en ningún momento el lugar de la última transformación. Ello hace pensar que no era una de sus preocupaciones la entrada de mercancías extranjeras que pudieran adquirir origen soviético. Por otra parte tampoco se puede hablar de unas reglas de origen restrictivas o permisivas en cuanto que no se fija el porcentaje del valor añadido, ni se detallan las operaciones tecnológicas que se necesitan para conferir el origen, sino que se deja al Gabinete de Ministros de la URSS su precisión ulterior. Semejantes reglas tienen, pues, un aspecto más de fachada, que de aplicación práctica. No obstante, su impronta, será mucho más importante que su efectividad real.

²¹ DOCE 1977, I. 166/1.

²² Pueden citarse, entre otras, la STJCE 23.2.1984, *Zentralgenossenschaft der Fleishergewerbes e. G. v. Hauptzollamt Bochum*, C. 93/83, Rep. 1984, p. 1095 y STJCE 23. 3. 1983, *Procédure penale c. Cousin*, C 162/82, Rep. 1983, p. 1101.

III. LA COMUNIDAD DE ESTADOS INDEPENDIENTES

1. DE SU NACIMIENTO A LA CONSTITUCIÓN DE UNA UNIÓN ADUANERA

En 1991 el CAEM desaparece. Todos los Estados europeos integrantes llaman a la puerta de otro mercado integrado: el de la Comunidad Europea. La RDA se incorpora directamente tras su asimilación por la RFA. Polonia, Hungría, Rumanía, Checoslovaquia consiguen un trato preferencial a través de los Acuerdos de Asociación, y la URSS, su miembro más importante, desaparece fulminado en multitud de Estados.

Efectivamente, el 8 de diciembre de 1991 los presidentes de las Repúblicas de Rusia, Bielorrusia y Ucrania, reunidos cerca de Brest-Litovsk, en Bielorrusia, proclaman el fin oficial de la URSS y el nacimiento de la CEI, abierto a todos los Estados miembros de la desaparecida URSS, así como a cualquier otro Estado que comparta sus objetivos y principios²³. El 21 de diciembre del mismo año se consigue un protocolo al acuerdo anterior, firmado ya, por Azerbayán, Armenia, Bielorrusia, Kazajstan, Kirguistán, Moldovia, Rusia, Tayikistán, Turkmenistán, Uzbekistán y Ucrania, y las llamadas declaraciones de Alma-Ata, donde se crean los órganos de funcionamiento de la CEI. El 15 de mayo de 1992, tienen lugar una serie de acuerdos sobre diferentes materias en Tashkent. El 22 de enero de 1993 se aprueba el estatuto de la CEI, firmado por Armenia, Bielorrusia, Kazajstán, Kirguistán, Rusia, Tajikistán y Uzbekistán. Estos documentos se consideran la base jurídica del edificio de la CEI²⁴. En ellos lo primero que salta a la vista es el desigual número de miembros que los firman, y aún más que terminan por ratificarlos, realidad que se reproduce en los acuerdos que se alcanzan a su vez dentro de su marco, lo que en la práctica va a hacer enormemente difícil precisar la efectividad geográfica de los mismos. La naturaleza de esta Comunidad es también de difícil definición, de hecho, lo único que se precisa es que no se trata de una organización nacional ni supranacional, planteando serios problemas de distribución de competencias. Sí se delimita la esfera de actuación común de los Estados, mercado y política arancelaria se encuentran incluidos. En concreto, se hace referencia a «la fidelidad hacia la comunidad en la for-

²³ ROMER, I.: *Le monde en crises dès 1973*. Paris, 1997.

²⁴ *Московский Журнал Международного право*. Moscú, 1994, n.º 2, pp. 67-73.

mación y desarrollo del espacio económico general, un mercado común europeo y euroasiático».

La CEI asume un objetivo difícil y aún más complicado por las circunstancias. En dos años transcurridos desde su nacimiento la renta nacional de los países integrantes queda reducida a un tercio de media, lo que no impide que en determinados Estados la reducción alcance un sexto²⁵. Convencidos de la necesidad de reconstruir las relaciones económicas y de mercado, los nuevos Estados incian los contactos comerciales entre ellos, apareciendo como motor la Federación Rusa. Así este país irá firmando a lo largo de 1992 y 1993 acuerdos bilaterales de libre comercio con diferentes Repúblicas²⁶. Finalmente, todas ellas, con la llamativa excepción de Ucrania, que queda bajo un status de asociada, llegan a la firma el 24 de septiembre de 1993 de un Tratado para la creación de una Unión Económica, sin duda, el más trascendental de los conseguidos en el marco de la CEI.

Entre los objetivos básicos del nuevo Tratado, se sitúa «la formación de un espacio global que permita crear las condiciones necesarias para un desarrollo económico dinámico y armonizado, el afianzamiento de la reforma de la economía y la integración en la economía mundial. (...) Se trata de acoger definitivamente una concepción que sirva para construir un nuevo sistema de relaciones internacionales en la esfera económica, incluyendo las relaciones comerciales, la colaboración en la producción y las relaciones financieras y crediticias»²⁷.

Para conseguir el objetivo final de la unión económica, se prevén cuatro etapas: creación de una zona de libre comercio primero, una unión aduanera después, para llegar a un mercado común y a una unión monetaria. El Tratado, sin embargo, no detalla las actuaciones necesarias para pasar de una etapa a otra, ello se deja a la conclusión de acuerdos sectoriales teniendo en cuenta los resultados y el ritmo de integración. Anexo al Tratado se establece además un plan a seguir para la preparación de es-

²⁵ САПРЫКИН, Ф. И.: "Создание экономического союза". *Московский Журнал Международного права*. Moscú, 1994, n.º 2, pp. 122-132

²⁶ Se trata de los acuerdos de libre comercio de la Fed. Rusa con Armenia de 30 de septiembre de 1992, con Tadjikistán de 10 de octubre, con Kazastán de 22 del mismo mes, con Turkmenistán de 11 de noviembre, con Ubequistán de 13 del mismo mes, y con Moldavia de 9 de febrero de 1993. Sobre el significado económico de estos acuerdos, САВИН: "О режиме свободной торговли между странами СНГ." *Внешняя Торговля*, 1994, n.º 1.

²⁷ САПРЫКИН, Ф. И., op. cit.

tos acuerdos, previendo que lleguen a firmarse más de treinta. En particular, en el mismo acto de la firma del Tratado, se concluyó un acuerdo de creación de una unión internacional del carbón y del metal, y en diciembre de 1993 se firmó otro acuerdo sobre condiciones generales y mecanismos de ayuda para el desarrollo de la cooperación en la producción entre ramas industriales.

Para la efectiva realización de la integración el Acuerdo mantiene los órganos creados para la CEI: El Consejo de Jefes de Estado, el Consejo de Jefes de Gobierno y el juez económico para tratar las cuestiones y preguntas de los Estados miembros.

Comparar la integración de la CEI²⁸ con la de la UE resulta muy difícil, por cuanto las condiciones de las que parten ambos grupos son muy diferentes. La integración europea desde un punto de vista económico, nunca atravesó la etapa de constitución en una zona de libre cambio, sino que se eligió directamente crear una unión aduanera. El paso hacia el mercado común estaba minuciosamente detallado en procesos y plazos por los Tratados constitutivos, más adelante, el camino hacia la unión monetaria también volvió a precisarse en todos sus aspectos. La estructura institucional y de funcionamiento se estableció de forma mucho más equilibrada y con unas atribuciones más claras, que los dos Consejos y el Juez económico de la CEI. La integración europea, iniciada por pocos países y con un espacio geográfico reducido, fue abriéndose en objetivos y en participantes progresivamente sin tener nunca muy claro el horizonte de llegada.

De la integración CEI, lo que más rápidamente llama la atención es que aparezca inmediatamente después de una desintegración, estando prácticamente las mismas repúblicas en juego en ambos procesos de destrucción y creación. A primera vista, parece un contrasentido que once repúblicas que a lo largo de 1991, proclamaron su soberanía y su independencia de la URSS, firmen en 1993 un Tratado para constituir entre ellas mismas una unión económica. Una explicación puede atisbarse si se aprecia que la desintegración tuvo un matiz marcadamente político y la nueva integración aparentemente económico. De todas formas, como señalan los propios especialistas rusos «la integración se comienza desde cero. (...) Ya

²⁸ Sobre el proceso de integración de la CEI y sobre todo, de las relaciones de la Federación Rusa con cada una de las Repúblicas ex-miembros de la URSS, МОЙСЕЕВ, Е. Г.: *Международно—правовые основы сотрудничества стран СНГ*. Moscú, 1997.

no hay una zona rublo, ni un mercado de mercancías y servicios, ni una administración común. Si la idea de crear una unión económica se hubiera planteado nada más desaparecer la URSS, una unión de pagos sería ya una realidad». Efectivamente, la reintegración habría sido más cómoda y rápida. No olvidemos que ya en 1991, la Ley de Arancel Aduanero de la URSS, intentaba afianzar una unión aduanera entre sus Estados miembros. Ahora el proceso de integración cuenta con muchos factores en contra. No se trata solo de que la economía de todos los Estados miembros se encuentra en una profunda crisis, la producción está parada y la inflación es muy elevada, sino de las grandes diferencias en los métodos de dirección de las economías, de llevar a cabo la liberalización de los precios, de las regulaciones arancelarias y no arancelarias del comercio exterior. En cualquier caso, los objetivos aparecen muy ambiciosos, la meta de llegada es muy difícil de alcanzar y el camino para alcanzarlo muy borroso.

No obstante, la integración prevista siguió su curso: el 15 de abril de 1994 se firmó en Moscú un Acuerdo sobre la creación de una zona de libre cambio, esta vez con carácter multilateral, llegando a ser firmado por Azerbaiyán, Armenia, Bielorrusia, Gruzia, Kazajstán, Kirguistán, Moldavia, Rusia, Tadjikistán, Turkmenistán, Uzbekistán y Ucrania. En él se prevé la derogación paulatina de los aranceles y otros tributos aduaneros, de las medidas de efecto equivalente y contingentes arancelarios, la eliminación de obstáculos a la libre circulación de mercancías y servicios, la creación y desarrollo de un sistema mutuo de pagos en el comercio, la coordinación de las políticas de mercado con países terceros y la coordinación de las políticas económicas y la armonización y/o la unificación de las legislaciones nacionales de los Estados parte, en la medida que sea necesario para el desarrollo de los fines del Acuerdo.

El 6 de enero de 1995, Rusia y Bielorrusia crean una Unión Aduanera, a la que se incorporó unos días más tarde, el 20 de enero, Kazajstán²⁹. La unión aduanera suponía con respecto al anterior Tratado, el establecimiento y adopción de un único régimen comercial, una regulación común de las medidas tarifarias y no tarifarias en el comercio exterior con terceros Estados, y la formación de unos mecanismos de relación de la unión aduanera con terceros Estados y organizaciones internacionales. Asimismo se consideró necesario disponer de un único tipo de mecanismos para la regulación de la economía, basado en el principio de economía de mercado y unificación de legislaciones.

²⁹ En 1996 se une Kirguistán al Acuerdo de creación de una unión aduanera.

Para todo ello, es necesario comenzar con la aplicación práctica del Acuerdo sobre creación de una zona de libre cambio, y se determina que en el plazo de cuatro meses desde la fecha de la firma, se unificarán las legislaciones de comercio exterior, aduanas, finanzas y las relaciones con el exterior se delegarán en uno de los Estados parte.

En un plazo de dos años desde que se constató la voluntad de alcanzar una unión económica, se han atravesado ya dos etapas: la zona de libre cambio y la unión aduanera. No obstante, la mayor parte de los aspirantes se han quedado en el camino y únicamente parece decidida la voluntad de Rusia y Bielorrusia.

2. LAS REGLAS DE ORIGEN EN EL MERCADO INTRA CEI

En la misma fecha de la firma del Tratado de la Unión Económica, el 24 de septiembre de 1993, el Consejo de Jefes de Gobierno de la CEI aprueba una Decisión *sobre las reglas de establecimiento del país de origen de la mercancía*³⁰. Debe destacarse la importancia que las reglas de origen adquieren de repente en este nuevo ámbito de integración, apareciendo desde el primer momento que parece firme la resolución de constituir una unión económica, y con un grado de detalle importante. Parece que por primera vez las reglas de origen van a funcionar realmente, una vez que se dan las condiciones básicas para que sea necesaria su aplicación. Estas mismas reglas de origen son adoptadas a modo de anexo en el Acuerdo de creación de una zona de libre cambio de 1994, con algunas pequeñas modificaciones, y de nuevo se hará referencia al mismo texto para poner en marcha la unión aduanera de 1995.

El ámbito de funcionamiento de las reglas queda acotado a las mercancías originarias de Estados miembros de la CEI y dirigidas al comercio entre ellos. Las reglas que determinan el origen de las mercancías importadas en el territorio aduanero de los Estados miembros de la CEI desde terceros Estados, y de las mercancías exportadas desde el territorio aduanero de los Estados CEI hacia terceros Estados, se establecen por la legislación nacional de cada Estado, de forma independiente.

El ámbito de aplicación de las reglas plantea, sin embargo, un primer problema: determinar cuáles son exactamente los Estados CEI. Como se ha señalado, hay varios documentos fundacionales, firmados por Estados

³⁰ Texto del Acuerdo publicado en *Внешняя Торговля*, 1994, n.ºs 7-8.

diferentes. La Decisión del Consejo opta por elegir los países firmantes del *Acuerdo sobre cooperación en el ámbito de comercio exterior*, uno de los acuerdos adoptados en Tashkent el 15 de mayo de 1992.

Las reglas definen el país de origen de las mercancías como aquel en que ésta fue completamente producida o sometida a una transformación suficiente, retomando la clasificación tradicional, que ya se ha explicado. No obstante se explicita que al aplicar el criterio de la transformación suficiente, se permite tener en cuenta el origen cumulativamente, pues a los efectos de atribuir el origen a la mercancía, «los Estados CEI se consideran como un solo Estado»

A la hora de determinar los criterios que definen si una mercancía ha sido enteramente producida en un país, las nuevas reglas de origen aportan los mismos criterios generales, que recogieron las reglas de la Ley sobre el Arancel Aduanero de la URSS de 1991, aunque desde una regulación más detallada y modernizada. En concreto, se hace mención de los fósiles útiles extraídos en el territorio de un país, en sus aguas territoriales, su plataforma continental, su subsuelo marino, si ese país tiene derechos exclusivos en la explotación del subsuelo. También se incluye un nuevo párrafo dedicado a la producción de alta tecnología, recibida del espacio exterior en naves espaciales, pertenecientes o arrendadas por el país.

Las innovaciones más importantes se producen con el criterio de la transformación sustancial. Éste aparece definido como «el criterio por el cual una mercancía, en cuya producción participan dos o más Estados, se considera originaria del país en el cual sufrió la última transformación sustancial, suficiente para dar a la mercancía su naturaleza característica.» La definición, en la que se introduce el matiz de la *última* transformación, de inspiración Comunitaria, se complementa con los tres criterios, que ya recogió la ley sobre el Arancel Aduanero de la URSS. Así, se menciona:

a) Las reglas que contribuyen a un cambio de posición arancelaria, correspondiente a la nomenclatura de mercancías, teniendo en cuenta una lista de exclusiones,

b) la lista de procesos productivos o tecnológicos, independientemente de que sean suficientes o no para que la mercancía se considere originaria del lugar donde ese proceso ha tenido lugar,

c) las reglas *ad valorem*, cuando la parte porcentual del valor de los materiales utilizados, o el valor complementario, alcanza el límite fijado en el precio franco-fábrica.

La novedad de las reglas en este ámbito será establecer una pauta para

la aplicación de los tres criterios, de forma que se opta por el de cambio de posición arancelaria cuando se llegue a resultados controvertidos derivados de la aplicación separadamente de los tres criterios.

Se excluyen también una serie de operaciones de la capacidad de transformar suficientemente la mercancía, repitiendo las mismas que ya había mencionado la Ley de Arancel Aduanero de la URSS, a excepción de una nueva: la matanza de ganado, que se añade a la lista.

Las nuevas reglas concretan hasta el detalle todos los aspectos. Así, explican que el valor añadido debe referirse para los materiales importados, al valor en aduana, esto es, el valor que está sujeto a la imposición aduanera, sobre la base CIF y para los materiales elaborados, el precio franco-fábrica o el precio de exportación del vendedor. Se señala que los utensilios, maquinaria, energía eléctrica utilizados en la producción no se contabilizan a efectos del origen, etc.

Una vez que se constituye la zona de libre cambio, las reglas sufren algunas modificaciones, como ya se señaló. Una de las más llamativas es un nuevo requisito a la hora de conferir el origen: la mercancía se considerará originaria del territorio aduanero de los Estados parte solamente si, además de cumplir todos los requisitos vistos, es adquirida por un residente de uno de los Estados parte en el Acuerdo de creación de una zona de libre cambio. El objetivo de este requisito es claro. Desde el momento en que se instala una zona de libre cambio, se garantiza la libertad de circulación de mercancías y servicios entre los Estados parte, lo cual significa que los importadores no tienen que satisfacer ninguna tarifa arancelaria y ello redundará en el fomento de las industrias internas al ver reducidos los costes de producción en la parte correspondiente a los derechos arancelarios de los materiales que necesitan importar. Semejante reacción desaparecería si el destinatario de la mercancía no tiene ninguna relación con la industria de los países miembros.

La preocupación de los gobiernos de los Estados miembros de la CEI por el asunto es evidente, puesto que las siguientes modificaciones del texto originario de 1993 sobre las reglas de origen, inciden en el mismo ámbito. La última de ellas tiene lugar por una Decisión del Consejo de Jefes de Gobierno de la CEI de 18 de octubre de 1996³¹. Según la misma, la mercancía se considera originaria del territorio aduanero de los Estados parte en el Acuerdo sobre creación de una zona de libre cambio, si cum-

³¹ Texto recogido en *Таможенное право России. Сборник нормативных актов*. Moscú, 1997.

ple con los requisitos establecidos, se exporta por un residente de un Estado parte en el Acuerdo y además, se importa por otro residente al territorio de un Estado miembro desde el territorio de otro Estado miembro.

3. LAS REGLAS DE ORIGEN DE LA FEDERACIÓN RUSA

Como se ha explicado, las reglas de origen derivadas de la Decisión del Consejo de Jefes de Gobierno de la CEI, de 24 de septiembre de 1993, se destinaron únicamente a regular las relaciones comerciales intra-CEI. La determinación del origen de las mercancías importadas desde terceros Estados se dejó en las manos de los legisladores nacionales.

Las reglas de origen que al respecto aplica la Federación Rusa, ya como república independiente, aparecen en la Ley del Arancel Aduanero de 21 de mayo de 1993, ley que hay que poner en relación con el Código Aduanero del mismo año.

La nueva ley recuerda inevitablemente a su homónima de la URSS de 1991, en cuanto a su estructura, presentación, objetivos y contenidos. No en vano, la heredera de la URSS fue la Federación Rusa, por lo que en muchas ocasiones la diferencia entre ambas no radique más que en una sustitución del término URSS por el de territorio aduanero de la Federación Rusa. No obstante, se encuentran innovaciones importantes.

Así, los tipos arancelarios cambiaron, de forma que se va a presentar una única tarifa imponible sobre las mercancías originarias de países que aplican el régimen de la nación más favorecida. Las mercancías originarias de países que no aplican el régimen de nación más favorecida, deben de satisfacer el doble. Se exceptúan los casos de preferencias arancelarias.

Aparece un capítulo entero, el V, dedicado al establecimiento del país de origen de la mercancía, abarcando los arts. 25 a 29. La semejanza de este capítulo con el texto de la Decisión del Consejo de Jefes de Gobierno CEI es casi absoluta. Dado que este texto es anterior en el tiempo al de la CEI, podemos hacernos una idea de cuál es la legislación más influyente y el modelo del proceso de integración CEI. De nuevo una unión a imagen de Rusia.

En él hay que destacar la determinación del objeto de las reglas de origen: «el país de origen de la mercancía se determina con el objetivo de poder realizar las medidas tarifarias y no tarifarias en la importación de la mercancía en el territorio de la Federación Rusa y la exportación desde este territorio» (art. 25).

Asimismo, se explicita que los principios que rigen las reglas de origen de la ley están basados en la práctica de internacional vigente. Conforme con ello, el país de origen vuelve a definirse en función de que la mercancía haya sido enteramente producida en un país o haya sido objeto de una transformación sustancial. Por primera vez, además, se hace mención a que bajo el término «origen de la mercancía», puede definirse no solo un país, sino un grupo de países, una unión aduanera, una región, o una parte de un país. Precisión que responde a unas reglas modernizadas y sobre todo conformes con la realidad.

El resto de los aspectos, como los criterios de determinación del origen de una mercancía enteramente producida en un país, o los de transformación sustancial, son idénticos a los ya vistos en la Decisión del Consejo de Jefes de Gobierno CEI, con la única diferencia de que no se llega a un grado de detalle tan elevado, y se omiten las referencias al precio franco-fábrica, CIF, etc.

Por Decisión del Consejo de Jefes de Estado de la CEI de 10 de febrero de 1995, *sobre las bases de la legislación aduanera de los Estados parte*³² se comienza el camino de eliminación de las divergencias en la determinación del origen de las mercancías que pudieran derivarse de las diferentes legislaciones de los Estados miembros para regular el comercio extra-CEI. Este largo texto dedica su capítulo 23 a las reglas de origen, asimilando totalmente, sin una sola modificación el capítulo V de la Ley sobre el Arancel Aduanero de la Federación Rusa de 1993, lo que significa que a partir de entonces, todas las repúblicas van a seguir la regulación que acabamos de ver, la de la Federación Rusa, en sus relaciones con los países terceros, desapareciendo la diversidad anterior. El camino hacia la armonización sigue su curso.

IV. CONCLUSIONES

COMUNIDAD EUROPEA-CEI: DOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN DIFERENTE, DOS MODELOS DE REGLAS DE ORIGEN

Llegados a este punto, la situación de la regulación arancelaria y en concreto de las reglas de origen, se encuentra dividida en dos regímenes:

³² Texto recogido en *Таможенное право России. Сборник нормативных актов*. Moscú, 1997

uno común o único para todos los Estados, que regula las relaciones comerciales intra-CEI y otro, recién armonizado, que regula las relaciones extra-CEI. En la Comunidad Europea existen en la actualidad una multiplicidad de reglas de origen (régimen general, sistemas preferenciales, sistemas no preferenciales) pero son las mismas reglas para todos los Estados. ¿Por qué?

Los procesos de integración son diferentes, las reglas de origen, en consecuencia, también. La Comunidad Europea nunca fue una zona de libre cambio. Al constituirse en una unión aduanera, los Estados miembros pasaron a conformar un único territorio aduanero para todos los efectos y funcionar así como un solo Estado: un solo arancel común, unas reglas de origen comunes para todos.

La CEI comienza el proceso de integración desde la forma más sencilla: la zona de libre cambio y con un camino de construcción a «geometría variable», por aplicar la terminología comunitaria, dado que algunos Estados del grupo han constituido ya una unión aduanera. De forma que en la actualidad convive una unión aduanera dentro de una zona de libre cambio.

Una zona de libre cambio supone la eliminación de las barreras interiores, pero cada Estado miembro es independiente a la hora de determinar sus relaciones con los terceros Estados. Las reglas de origen alcanzan un significado especial, entonces, para evitar los efectos derivados del hecho de que unas políticas arancelarias sean más proteccionistas que otras y, por tanto, se produzca un desvío de los flujos comerciales hacia los países más permisivos, y a través de ellos las mercancías extranjeras alcancen franquear la aduana de los más proteccionistas, pero sin satisfacer sus derechos más elevados. Las reglas de origen deberán garantizar que de los beneficios de la zona de libre cambio se beneficien solo las mercancías originarias de los países parte de la zona. Estas reglas serán comunes a todos los Estados miembros. En el caso de la CEI se trata de la Decisión del Consejo de Jefes de Gobierno de 23 de septiembre de 1993.

Pero como al mismo tiempo, cada país mantiene su propia forma de relacionarse con los terceros Estados, podrán también establecer sus propios métodos de determinar el origen de las mercancías. Así la Federación Rusa, para este ámbito, se dotó de las reglas de origen contenidas en la Ley del Arancel Aduanero de 1993.

Considerando que la CEI pretende llegar a una unión aduanera, el paso dado por la Decisión del Consejo de Jefes de Gobierno de la CEI de 1995

para armonizar las legislaciones arancelarias de los Estados miembros en sus relaciones con terceros, cobra todo su sentido. Cuando estas sean iguales, las reglas de origen para el mercado intra-CEI desaparecerán y la unión aduanera se habrá consolidado. ¿Se seguirá entonces el modelo europeo?

Hasta entonces las reglas de origen de ambos grupos (Comunidad Europea y CEI) no pueden asemejarse, por que no son necesariamente las mismas, las reglas de origen de una unión aduanera y las de una zona de libre cambio.

Así, las reglas de origen generales o básicas de la Comunidad Europea tienden, como se explicó, a intentar reducir el número de mercancías que pueden beneficiarse del origen comunitario, no ya por la exención de derechos arancelarios, sino para evitar las medidas no tarifarias, como contingentes o derechos *antidumping*. De ahí el establecimiento de los cuatro requisitos que de forma concurrente debe reunir una mercancía. De forma inversa, las reglas de origen preferenciales de la Comunidad Europea, ya sean unilaterales (SPG) o bilaterales (acuerdos de Asociación con países del Este Europeo, por ejemplo) muestran a través del mecanismo de la acumulación, la posibilidad de que el mayor número de mercancías relacionadas con los países en cuestión obtengan el origen beneficiado.

De la misma forma, las reglas de origen intra-CEI, se preocupan también por limitar el origen CEI a aquellos productos que tengan una real vinculación con los países miembros: las mercancías serán originarias del país donde haya tenido lugar la última transformación sustancial, y si además el importador y el exportador son residentes en un Estado parte. Por el contrario, las reglas de origen del mercado extra-CEI, por su propio ámbito de aplicación son más neutras, no intentan limitar el acceso a ningún origen determinado, porque en principio es indiferente el tercer país que confiera su origen.

Ciertamente solo cuando exista una unión aduanera consolidada, las reglas de origen de ambas integraciones serán comparables. El modelo europeo cuenta con la ventaja de ser muy desarrollado y adaptarse a las necesidades de una larga experiencia. No obstante, el camino seguido hasta ahora por la legislación de la CEI al respecto, muestra la fuerte influencia del modelo ruso, el cual, como ya se ha indicado, se desarrolla, a su vez, bajo la impronta de la legislación soviética en sus últimos días. ¿La CEI camina hacia unas reglas de origen de inspiración más soviética que europea?

ABSTRACT

Rules of origin are tied to a sort of trading relations and have specially importance in procedures of market integration. From this perspective, an analysis of rules of origin in the integrated market of the Council of Mutual Economical Assistance (CMEA) in times of the former USSR and of its successor, the Commonwealth of Independent States (CIS), can offer some interesting conclusions if they are compared with the rules of origin in the European Community.

First of all, it must be emphasized that rules of origin did not exist in the soviet legislation till 1980. The CMEA formed an integrated market in a different sense we are accustomed to. Internal export-importations were predetermined annually in governmental agreements and carried out by State institutions. In extra CMEA trade, custom rules imposed different tariffs depending on the country of origin, but surprisingly, there were no rules which stipulated when it was considered that a merchandise had the origin of a specific country. The State monopoly in the external commercial relations is the clue.

The very first rules of origin appeared the 5th of june 1980 in an agreement in the framework of CMEA *to unify rules of origin in relation to the developing countries belonging to the SGP*. They only worked for this reduced field and were more the result of the UNCTAD pressure than an instrument of real application.

In 1991, the first general scope rules of origin were introduced in the Custom Tariff Act USSR. Taking into account that USSR had already begun *perestroika* and tried to establish an open market, rules of origin began to make sense. These rules, following the model of the Kyoto Convention, distinguished between goods entirely produced in a country and goods produced in two or more countries. The origin of the first ones appeared detailed enough; but for the second ones, the three criteria of the Kyoto Convention (clasification under another heading of a given customs nomenclature, list of manufacturing operations, the percentage of the value added) were only mentioned without choosing one of them or indicating when one or another must be applied. The validity of these rules were very short, given that in the same year they took effect, the USSR (and the CMEA) disappeared.

From this day forward a new order begins. The CIS is born assembling the ex-USSR countries except the three Baltic ones. The nature and aims of the CIS are not clear, nevertheless two years after its creation the CIS shows the intention of conforming to an economic union through three steps (23th of september 1993): first, creating a Free Trade Area (FTA), afterwards, a custom union, and finally a monetary union. Obviously, rules of origin appear in the new integrating market. These rules are going to work in the intra-CIS market, configured like a FTA from 1994. In the trade relations with third countries every member State of the FTA will adopt their own rules.

The intra-FTA rules of origin are much more detailed and complex. They are going to modernise the conditions which determine if goods have been entirely produced in a member State. In the case of goods produced in several States, rules of origin are going to allow the cumulation in order to guarantee the FTA origin. On

the contrary, they are going to add a restrictive requirement: the goods must be acquired by a resident in one of the States belonging to the FTA.

In relation to the extra FTA market, the rules of origin defined by the Russian Federation (Custom Tariff Act 1993) are very similar to those in Custom Tariff Act USSR 1991 in content and structure. However coincidences do not end here. The Decision of CIS Council of Head State of 12th of October 1995 establish the basis of the Custom legislation of member States in the hope of harmonising the regulation of each of them in external relations. The rules of origin appearing in this Decision reveal a perfect assimilation of Russian ones. This fact shows the influence of Russian rules of origin in the CIS which are going to be adopted by the rest of the member States.

Comparing all this collection of rules of origin with the one in the European Community can end up being very difficult, due to the different procedures of integration followed by both systems: The European Community never was a FTA, but a custom union from the beginning. The European rules of origin model has the advantage of being the most perfect and developed and in some aspects, it would be possible to think that they can influence the rules of origin of other integrated markets. However, CIS rules of origin seem to follow the way of the last days soviet legislation more than the European model.

RÉSUMÉ

Les règles d'origine sont liées à un type de relations commerciales et montrent une importance spéciale dans les processus d'intégration. Dans cette optique une analyse des règles d'origine dans le marché intégré du Conseil d'Assistance Économique Mutuelle (CAEM) au temps de l'ancienne URSS et de l'actuelle Communauté d'États Indépendants (CEI) peut offrir quelques conclusions intéressantes si elles sont comparées avec les règles d'origine de la Communauté Européenne.

En premier lieu on doit remarquer que les règles d'origine n'existaient pas dans la législation soviétique jusqu'à 1980. Le CAEM configurait un marché intégré dans un sens différent de celui que nous connaissons. Les imports-exports internes étaient prédéterminés annuellement par des accords gouvernementaux et réalisés par des organes étatiques. Dans le marché extra CAEM, les règles douanières imposaient de tarifs différents en dépendant du pays d'origine de la marchandise, mais en réalité il n'y avait pas de règles qui stipulaient sous quelles conditions il était possible de considérer qu'un produit avait l'origine d'un pays concret. Le monopole étatique dans les relations commerciales extérieures donne la réponse.

Les premières règles d'origine sont apparues le 5 juin 1980 dans un *accord sur l'unification de règles d'origines en relation avec les pays en développement du SPG* dans le cadre du CAEM. Leurs effets étaient limités à cet étroit champ et répondaient plus aux pressions de la CNUCED qu'à un instrument d'application réelle.

En 1991 les premières règles d'origine générales sont introduites dans la Loi concernant les Tarifs Douaniers de la URSS. En considérant que l'URSS avait déjà entamé la *perestroïka* et qu'essayait d'assurer un marché libre, l'établissement des

règles d'origine acquiert toute la signification. Ces règles d'origine, en suivant les critères de la Convention de Kyoto, distinguaient entre des marchandises complètement produites dans un pays ou élaborées dans deux ou plus de pays. L'origine des premières apparaît suffisamment détaillée, mais pour les dernières les trois critères de la Convention de Kyoto (le changement de position tarifaire, le pourcentage ad valorem, le type d'ouvroison) étaient seulement mentionnés sans choisir ou indiquer quand l'un ou l'autre devait être appliqué. La validité de ces règles fut très brève, étant donné que la même année où elles entraient en vigueur, l'URSS (et le CAEM) disparaissait.

Dès cette date un nouvel ordre commence. La CEI est née en rassemblant tous les ex-membres de l'URSS sauf les trois Républiques Baltes. La nature et les objectifs de la CEI ne sont pas clairs, cependant deux ans après sa création la CEI déclare l'intention de former une union économique à travers trois étapes (23 septembre 1993): en constituant une zone de libre échange (ZLE), après une union douanière et finalement une union monétaire. Evidemment de nouvelles règles d'origine apparaissent. Ces règles vont réguler le marché intra CEI, configuré comme une ZLE dès 1994. Dans les relations commerciales avec des pays tiers chaque État membre de la ZLE pourra établir ses propres règles.

Les règles d'origine intra ZLE sont beaucoup plus détaillées et complexes. Elles actualisent les conditions pour considérer qu'une marchandise a été complètement produite dans un État membre. Dans le cas d'une marchandise qui a été élaborée dans différents pays, les règles d'origine permettent l'accumulation pour garantir l'origine du groupe. Mais, au contraire, ils vont introduire aussi des conditions restrictives: la marchandise doit être acquise par un résident dans un État de la ZLE.

Les règles d'origine dessinées par la Fédération Russe en ce qui concerne le marché extra CEI (Loi sur les Tarifs Douaniers de la F. Russe de 1993) ressemblent beaucoup à ces de la Loi de Tarifs Douaniers de la URSS de 1991. Néanmoins les ressemblances ne finissent pas ici. La Décision du Conseil de Chefs d'États de la CEI de 12 octobre 1995 donne les bases de la législation douanière des États membres pour harmoniser la réglementation de chaque État dans les relations extérieures. Les règles d'origine qui apparaissent dans cette Décision révèlent d'une assimilation parfaite des règles russes. Cette donnée montre l'influence des règles d'origine de la Fédération Russe dans la CEI, lesquelles vont être adoptées par le reste des États membres.

La comparaison de tout cette collection de règles d'origine avec celle de la Communauté Européenne peut s'avérer difficile, étant donné les différents processus d'intégration suivis pour les deux systèmes: La Communauté Européenne a jamais été une ZLE, mais une union douanière dès le début. Le modèle de l'Union Européenne présente l'avantage d'être le plus parfait et développé et on peut deviner son influence sur d'autres marchés intégrés. Cependant il paraît que les règles d'origine de la CEI suivent plus l'inspiration de la législation soviétique des derniers moments que le modèle européenne.

NOTAS

