

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE DERECHO



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ

**LA REGLA DE ACUMULACIÓN DE ORIGEN DIAGONAL EN TEXTILES Y
CONFECCIONES PERUANAS: ANÁLISIS DEL ACUERDO DE LA ALIANZA DEL
PACÍFICO**

Tesis para optar el Título de Abogado que presenta el

Bachiller:

ANDRE FERNANDO NUÑEZ MEREJILDO

Asesor: **VICTOR AUGUSTO SACO CHUNG**

LIMA – 2019

RESUMEN

La presente tesis tiene como objetivos analizar y cuestionar el funcionamiento de las reglas de origen en torno a los acuerdos comerciales (bilaterales) de los países socios de la Alianza del Pacífico (Perú, México, Chile y Colombia), en tanto éstas inciden en la decisión de los exportadores al optar por un régimen de origen, lo cual conlleva a un incremento en los costos de producción y exportación, desplazando las ventajas comerciales del Acuerdo de la Alianza del Pacífico. En ese sentido, se propone la convergencia de los diversos regímenes de origen en dicho acuerdo incorporando una nueva regla denominada “Acumulación de Origen Diagonal” con miras a que la producción y exportación en el Perú de textiles y confecciones se desarrolle acorde con las cadenas globales de valor. Para ello, se desarrolla la tesis en tres capítulos, sobre la base del análisis de la normativa, doctrina y jurisprudencia nacional e internacional. En el primero, se desarrolla el concepto de las reglas de origen y se analizan las reglas de transformación sustancial y acumulación de origen aplicadas al sector de textiles y confecciones. En el segundo, por un lado, se realiza el estudio de la cadena de producción de dicho sector a nivel internacional y nacional; por otro lado, se desarrolla el carácter originario de estos productos frente a las cadenas globales de valor en el contexto económico internacional. Finalmente, en el tercer capítulo, se formula la propuesta de incorporar la regla de acumulación de origen diagonal a la Alianza del Pacífico tomando en cuenta la proliferación de los acuerdos comerciales y la convergencia que debe existir entre los diversos regímenes de origen como forma de solución para que el Perú retome su crecimiento y sea catalogado como uno de los países líderes en dicho sector en la región de Latinoamérica.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	7
CAPÍTULO I: EL FUNCIONAMIENTO DE LAS REGLAS DE ORIGEN.....	11
1.1 Las reglas de origen en el comercio internacional.....	11
1.1.1 Concepto y tipología de las reglas de origen.....	11
1.1.1.1 Las reglas de origen preferenciales.....	17
1.1.1.2 Las reglas de origen no preferenciales.....	19
1.1.2 Efectos económicos de las reglas de origen.....	22
1.1.2.1 Entre la restricción y liberalización del comercio.....	22
1.1.2.2 Principios que sustentan la aplicación de las reglas de origen.	23
1.2 La Regla de Transformación Sustancial y sus modalidades.....	28
1.2.1 Cambio en la clasificación arancelaria.....	31
1.2.2 Porcentaje <i>ad valorem</i> o valor de contenido regional.....	36
1.3 Acumulando origen: concepto y tipología.....	37
1.3.1 Acumulación de mercancías.....	38
1.3.2 Acumulación de procesos.....	39
1.3.3 Acumulación extendida.....	41
CAPÍTULO II: EL SECTOR DE TEXTILES Y CONFECCIONES: EL PERÚ Y LA ALIANZA DEL PACÍFICO.....	48
2.1 La cadena productiva en el sector de los textiles y confecciones.....	48
2.1.1 La utilización de bienes intermedios en la cadena de valor de los textiles y confecciones.....	50
2.1.2 El proceso de producción en el sector textil y de confecciones.....	52
2.2 Funcionamiento de la cadena productiva en el Perú.....	53
2.2.1 Desde la fibra hasta la confección: Análisis.....	53
2.2.2 Eficiencia en la industria textil y de confecciones.....	56
2.3 El carácter originario de los textiles y confecciones en las cadenas globales de valor.....	64

2.3.1	Las cadenas globales de valor en el sector textil y de confecciones.....	65
2.3.2	Fundamentos y características de las cadenas globales de valor...	69
2.3.3	Importancia y efectos de las cadenas globales de valor en el comercio internacional.....	71

CAPÍTULO III: LA ACUMULACIÓN DE ORIGEN DIAGONAL: UNA NUEVA PERSPECTIVA DE LAS REGLAS DE ORIGEN APLICADA A LA ALIANZA DEL PACÍFICO..... 73

3.1	La proliferación de los acuerdos comerciales y la convergencia de las reglas de origen en la Alianza del Pacífico.....	73
3.1.1	La Alianza del Pacífico: un proyecto de integración con potencial.....	73
3.1.2	Emisión de certificados de origen: un problema latente.....	76
3.1.3	La convergencia de las reglas de origen en la Alianza del Pacífico..	84
3.2	La acumulación diagonal de origen: potenciar la Alianza del Pacífico..	88
3.2.1	Las reglas en los textiles y confecciones.....	92
3.2.2	Aplicación de la acumulación diagonal en la Alianza del Pacífico..	101
3.2.3	Implicancias y enmienda.....	102
3.3	El Perú como propulsor de la convergencia de las reglas de origen en la Alianza del Pacífico.....	106

CONCLUSIONES..... 110

ANEXO..... 114

➤	Proliferación de los Acuerdos Comerciales: El caso de los Estados Miembros de la Alianza del Pacífico y su efecto en el sector textil y de confecciones.....	114
➤	Perú y los socios comerciales que conforman la Alianza del Pacífico.....	115
➤	Acuerdo de integración comercial entre Perú – Chile.....	115
➤	Acceso al mercado.....	115
➤	Reglas de origen.....	117
➤	Acuerdo de complementación económica entre Perú y México.....	119
➤	Acceso al mercado.....	120

➤ Reglas de origen.....	121
➤ Perú y Colombia: El Acuerdo de Cartagena.....	123
➤ Programa de liberación arancelaria.....	123
➤ Reglas de origen.....	124
BIBLIOGRAFIA.....	127



*A MI MADRE Y PADRE: ROSY NERY Y FERNANDO, PORQUE EN ELLOS
RECONOZCO LA PERSERVANCIA, SABIDURÍA Y AMOR, VALORES QUE ME
INSPIRAN CADA DIA A SEGUIR ADELANTE EN LA VIDA*



INTRODUCCIÓN

El sector de los textiles y confecciones en el Perú tuvo un panorama poco favorable para su desarrollo y crecimiento, debido a la crisis económica mundial del año 2008 y posterior crisis política y económica en Latinoamérica en el país de Venezuela, uno de los principales países importadores de textiles y confecciones peruanos. Asimismo, en un país en donde la cadena de producción tiene varios problemas (carece de competitividad), y además no se utilizan de manera eficiente los insumos como las fibras naturales y sintéticas ha significado la poca cantidad de exportaciones no tradicionales de textiles y confecciones, teniendo un ligero crecimiento en los años 2017 y 2018 (primeros meses), lo cual necesita ser mejorado y potenciado, por ello, resulta indispensable que a partir del Derecho del Comercio Internacional y del Acuerdo Comercial de la Alianza del Pacífico se brinden herramientas jurídicas como son las reglas de origen, las cuales inciden de manera directa como alternativa para que el sector de los textiles y confecciones se modernice llegando a obtener un mayor crecimiento en las exportaciones.

El comercio exterior y los procesos de producción están vinculados con el fenómeno de las cadenas globales de valor, debido a la utilización de insumos e incorporación de procesos que tengan como consecuencia que la cadena desde la producción hasta la comercialización (exportación) sea eficiente reduciendo costos y promoviendo la calidad de los productos. Precisamente, a lo largo de estos años se han ratificado una diversidad de acuerdos comerciales en la región de Latinoamérica que involucran a los cuatro países socios de la Alianza del Pacífico estableciendo en cada uno de ellos reglas de origen distintas, lo cual afecta el comportamiento y toma de decisiones de los productores – exportadores de textiles y confecciones al elegir diferentes tipos de sistemas o regímenes de origen, llegando a incrementar sus costos de producción y exportación, lo cual conlleva a no aplicar las reglas de origen del Acuerdo de la Alianza del Pacífico.

Por esa razón, en atención al desarrollo del comercio, es que el Perú como parte del acuerdo marco de la Alianza del Pacífico debe dar inicio a un proceso, dando prioridad a la facilitación del comercio, de convergencia de las reglas de origen de los diferentes acuerdos bilaterales y regionales en el acuerdo de la Alianza del Pacífico incorporando

la regla de acumulación de origen diagonal al flexibilizar *per se* los efectos restrictivos de las reglas de origen al comercio.

Los acuerdos entre Perú y Chile, Perú y México, y Perú - Colombia a través de la Comunidad Andina han sido utilizados por los exportadores durante estos años solicitando la emisión de certificados de origen. Esa variabilidad entre regímenes de origen es lo que cuestiona la presente tesis, por lo que a través del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico se propone que las reglas de origen lleguen a unificarse entre los países socios que lo conforman y a su vez incorporen la regla de acumulación de origen diagonal a dicho acuerdo en beneficio del sector textil y de confecciones peruano insertándose en las cadenas globales de valor y estrechando las relaciones con otros socios comerciales a nivel mundial.

El desarrollo de la investigación ha sido sustentado, principalmente, en fuentes documentales, debido a que el análisis se ha basado en acuerdos comerciales, tratados, instituciones del derecho del comercio internacional, conceptos económicos, doctrina y jurisprudencia nacional e internacional. Asimismo, se solicitó información al Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR) a fin de comprender la situación fáctica de las exportaciones de los textiles y confecciones a través de la emisión de los certificados de origen en el marco de la Alianza del Pacífico y de los acuerdos bilaterales del Perú con los socios comerciales que la conforman.

Esta tesis pretende generar un impacto en las disposiciones sobre reglas de origen negociadas en los acuerdos comerciales o tratados de libre comercio en nuestro ordenamiento jurídico y, sobretodo, en el sector industrial de textiles y confecciones, la cual se ha visto afectada en sus exportaciones. La propuesta presentada puede ser perfeccionada hasta que la comunidad del derecho del comercio internacional, el sector del Estado correspondiente a comercio exterior y el sector productor-exportador de textiles y confecciones en el Perú vean en ésta una oportunidad para obtener mayor crecimiento económico.

La presente investigación se divide en tres capítulos que desarrollan, desde el funcionamiento de las reglas de origen en el sistema de la Organización Mundial del Comercio teniendo como principal regla para los textiles y confecciones la de

transformación sustancial, los requisitos específicos de origen, el fenómeno de las cadenas globales de valor, la creación de zonas de libre comercio a partir de la celebración y ratificación de acuerdos comerciales y la regla de acumulación de origen diagonal como propuesta que refleja un cambio e innovación para potenciar el Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico y beneficiar al sector exportador de textiles y confecciones peruano.

A partir de ello, en el primer capítulo, se establece el concepto y tipología de las reglas de origen haciendo especial énfasis en la regla de transformación sustancial en sus diversas modalidades como el cambio en la clasificación arancelaria y porcentaje *ad valorem* por ser la aplicable a los textiles y confecciones. Asimismo, se profundiza el estudio de las reglas a partir de la regla de acumulación de origen estableciendo y desarrollando su definición y clasificación.

En el segundo capítulo, se realiza el estudio de la conformación de la cadena de producción de los textiles y confecciones, a nivel general, vinculado con la incorporación y utilización de bienes intermedios, para luego aplicarlo al sector industrial del Perú. Asimismo, se desarrolla la cadena de producción frente al contexto de las cadenas globales de valor a través del cual se determinarán las bases y características para demostrar la importancia de las cadenas globales de valor y sus efectos en el comercio internacional.

Respecto al tercer capítulo, se desarrolla la fundamentación de la incorporación de la regla de acumulación de origen diagonal al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico. En tal sentido, se analiza, en un primer momento, la proliferación de los acuerdos comerciales a partir del desarrollo del proyecto de integración de la Alianza del Pacífico y las diferencias con los acuerdos comerciales bilaterales entre el Perú y los socios comerciales que la conforman (Chile, México y Colombia). De manera que, en esta parte se refleja un panorama completo de la diversidad de regímenes de origen, por lo que toma importancia en la presente investigación la convergencia de las reglas de origen en el Acuerdo de la Alianza del Pacífico. Asimismo, se evidencia a partir de la información brindada por el Mincetur el problema latente con la certificación de origen en el marco de la Alianza del Pacífico

En un segundo momento, se trata con mayor profundidad la regla de acumulación de origen diagonal como instrumento jurídico que permite el vínculo con las cadenas globales de valor. Es así que se realiza un análisis respecto a las reglas de origen en el sector de los textiles y confecciones para luego aplicar la regla de acumulación diagonal en la Alianza del Pacífico, demostrando sus implicancias y la forma de incorporación al acuerdo a través de la enmienda del tratado.

Finalmente, con este cambio en la perspectiva de las reglas de origen de la mano con las cadenas globales de valor y sustentadas en un acuerdo como es el de la Alianza del Pacífico es que se analiza y se proyecta la situación del Perú como principal propulsor de la convergencia de las reglas de origen en este acuerdo comercial, lo cual tendrá como resultado la innovación de la realidad del Perú y de la Alianza del Pacífico.



CAPÍTULO I: EL FUNCIONAMIENTO DE LAS REGLAS DE ORIGEN

En este capítulo se abordará el tema de las reglas de origen y se profundizará en su conceptualización dentro del Derecho del Comercio Internacional, así como se verificará su clasificación de acuerdo a las normas de las cuales emana, es decir, a partir de los acuerdos comerciales o del acuerdo sobre normas de origen de la OMC. Además, se pondrá énfasis en los efectos económicos de las reglas de origen y los principios que determinan su aplicación. A partir de este desarrollo, se puntualiza el estudio para la presente investigación de la **regla de transformación sustancial** con sus modalidades, debido a que es la regla aplicable al sector de los textiles y confecciones materia de análisis en la presente investigación. Finalmente, se analizará el concepto de la regla de **acumulación de origen**, lo cual conlleva al desarrollo de su tipología para obtener un panorama completo del funcionamiento de las reglas de origen.

1.1 Las reglas de origen en el comercio internacional

Las reglas o normas de origen son aquellos dispositivos o instrumentos legales que determinan el carácter originario de una mercancía en el marco del Derecho del Comercio Internacional, con la finalidad de obtener preferencias arancelarias a partir de los acuerdos comerciales; no obstante, también son apreciadas como instrumentos de política comercial que pueden ser aplicados desde una perspectiva multilateral, bilateral o regional. “Como instrumento de política comercial, las normas de origen son uno de los principales elementos del sistema multilateral del comercio”¹.

1.1.1 Concepto y tipología de las reglas de origen

Si bien “no existe una definición internacional consensuada sobre reglas de origen, incluso de la revisión de los regímenes de origen preferenciales de los acuerdos que el Perú ha celebrado con sus socios comerciales, se advierte la ausencia de un enunciado que defina las reglas de origen, exponiendo sólo en algunos acuerdos lo que debe

¹ UNGER, Mark y Mario MATUS. *Derecho de la Organización Mundial del Comercio*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, p. 425.

entenderse por originario o producto originario en el marco de dichos tratados”². No obstante, a partir de la doctrina, los acuerdos comerciales e, incluso, jurisprudencia de la OMC sí se han dado alcances sobre la definición de las reglas de origen.

En ese sentido, es conveniente desagregar la definición de las reglas de origen para poder tener una respuesta clara de lo que significa esta institución. Primero, debemos explicar en qué consiste el origen. Al respecto, consideramos que el origen es el vínculo jurídico de una mercancía o bien final con el territorio en el que es producido. En pocas palabras, se entiende como la “nacionalidad ‘económica’ de las mercancías”³.

Según Harilal y Beena, “rules of origin are the criteria needed to determine the national source of a product. Knowing the country of origin of a product is important in international commerce for a variety of reasons (...) The prime reason, however, is to desire to discriminate between different sources of origin”⁴. Por su lado, Mesías señala que las reglas de origen permiten identificar el país de fabricación “sustancial” de las mercancías comercializadas⁵.

En la línea del carácter originario, López cuestiona la necesidad de vincular una mercancía con el territorio; sin embargo, la configuración del comercio exterior se basa en la discriminación de mercancías en función a su origen, cuyos resultados se ven reflejados cuando los productos importados son beneficiados por el arancel preferencial.

² LA MADRID, Patricia. *La falta de compatibilidad de las reglas de origen establecidas en el Acuerdo Comercial celebrado entre el Perú y la Unión Europea con las normas correspondientes de la Organización Mundial del Comercio*. Tesis de Licenciatura en Derecho. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Derecho, p. 13.

³ LÓPEZ, José. “Las normas de origen para las mercancías en el Sistema GATT-OMC”. *Información Comercial Española: ICE*. Madrid, vol. 843, p. 165. Cabe mencionar que la idea fue ensayada anteriormente por el autor de la tesis en el artículo denominado “¿Hay conexión entre las denominaciones de origen y las reglas de origen? Publicado en el portal jurídico “Legis.pe” <https://legis.pe/conexion-denominaciones-origen-reglas-origen/>.

⁴ HARILAL, K. y P. BEENA. “Reining in Rules of Origin – Based Protectionism: A critique of WTO initiatives”. *Economic & Political Weekly*. La India, vol. 40, n° 51, p. 5419.

⁵ MESÍAS, Luis. “Las reglas de origen”. En: GUEVARA, Ernesto y Fabián NOVAK. *El Perú y el comercio internacional*. Lima: Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú, p. 103.

Para Witker, las reglas de origen pueden definirse como leyes, reglamentos y prácticas administrativas utilizadas para identificar el país de fabricación sustancial de las mercancías objeto de comercio internacional⁶.

Por otro lado, el término dentro del concepto bajo análisis se refiere a las “reglas”, que como señala La Madrid estamos frente a una norma jurídica que consta de un supuesto y una consecuencia dentro de su estructura. En cuanto al supuesto, ésta consistirá en la solicitud de trato preferencial efectuada por el importador de mercancías, acompañando dicha solicitud con una prueba de origen. Ahora, si de la evaluación de dicha solicitud se verifica el carácter originario de las mercancías, se desprenderá así como consecuencia la obligatoriedad del otorgamiento de preferencias arancelarias⁷. En otras palabras, a partir de la revisión de los componentes del producto o mercancías, ésta debe subsumirse en la regla de origen establecida en el acuerdo comercial, con lo cual observamos que la regla de origen tiene naturaleza jurídica.

Entonces, “la configuración actual del comercio internacional hace necesaria la determinación del origen aduanero de las mercancías para ejecutar los principales instrumentos de política comercial y fijar con ello el régimen jurídico aplicable a la mercancía”⁸, logrando un impacto en los flujos de mercancías de salida o entrada, cuyo reflejo se evidencia en la balanza de pagos (exportaciones – importaciones). De esta manera, “las normas de origen son manifestaciones jurídicas de la interdependencia económica y, como tales, son reflejo de la realidad de los intercambios comerciales, tanto de las nuevas formas de producción, como de los intereses y necesidades de los actores ante los escenarios comerciales”⁹.

Además, las nuevas formas de producción basadas en cadenas regionales y globales de producción y suministro (...) han fomentado un intercambio de mercancías más acelerado que (...) involucra a una pluralidad de actores ubicados en distintos puntos del

⁶ WITKER, Jorge. “Reglas de origen y procedimientos aduanales. El tratado de libre comercio de América del Norte, análisis, diagnóstico y propuestas jurídicas”. UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas. México D.F. Tomo I. p. 132.

⁷ LA MADRID, Patricia. *ob. cit.* p. 14.

⁸ LÓPEZ, José. *ob. cit.* p. 163.

⁹ *Ibid.* p. 164.

orbe¹⁰. Desde esa perspectiva, claro está que los vínculos comerciales se han intensificado y modernizado, ya que un país no posee todos los materiales o insumos que son necesarios para la producción de una mercancía y requiere de la importación o incorporación de bienes intermedios, así como de la deslocalización en la prestación de servicios en algunos casos cuando se trata de inversión extranjera directa (IED).

Pues bien, las reglas de origen tal como lo señala el artículo 1 del Acuerdo sobre Normas de Origen de la OMC son “las leyes, reglamentos y decisiones administrativas de aplicación general aplicados por un miembro para determinar el país de origen de los productos (...)”¹¹. Entonces, el término “reglas” no limita a que un país las establezca a partir de instrumentos que tienen naturaleza *infra legem*, al contrario las reglas de origen pueden ser determinadas no sólo por normas (legales o reglamentarias) sino por actos administrativos (resoluciones).

La explicación de las reglas de origen a partir del uso de sus términos nos permite seguir analizando respecto a cuál es el objeto o fin que persigue su creación como tal, por ello, “las reglas de origen tienen por finalidad determinar con precisión la identidad del país en el cual una mercancía ha sido producida de conformidad con los criterios definidos por una normativa específica al respecto”¹².

En efecto, debemos tomar en cuenta que las reglas de origen, al tener como objetivo las preferencias arancelarias dentro de una zona comercial o unión aduanera, significa que éstas tienden a la limitación o restricción del libre comercio, por lo que su naturaleza presenta ese carácter restrictivo. Es más, “las reglas de origen preferenciales se están transformando en importantes barreras para el comercio en muchos países, particularmente en desarrollo”¹³.

Por ello, “la aplicación de regímenes de origen es una actividad compleja, que requiere conocimiento e información (...) [además] las normas de origen generan importantes

¹⁰ *Ídem*.

¹¹ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO. *Acuerdo Sobre Normas de Origen*. GATT de 1994.

¹² IZAM, Miguel. “Normas de origen y procedimientos para su administración en América Latina”. *Serie Comercio Internacional – CEPAL*. Santiago, número 28, p. 13.

¹³ UNGER, Mark y Mario MATUS. *ob. cit.* p. 426.

impactos en los flujos de las mercancías y de las inversiones”¹⁴, lo cual lo convierte en un tema con una regulación especial. No obstante, “pueden convertirse en una restricción al comercio, por lo que deben ser uniformes, simples, predecibles, administrables, transparentes y eficaces”¹⁵. En otras palabras, estas leyes, reglamentos o decisiones administrativas recaen en el origen de los productos que circulan comercialmente a nivel mundial, es decir, estas reglas como toda norma jurídica requiere de la ocurrencia de un hecho jurídico que se subsuma al supuesto normativo para que se despliegue su consecuencia jurídica posterior.

Por otro lado, Harilal y Beena sostienen que respecto a las reglas de origen, éste no ha sido un tema que genere controversia a lo largo de la vigencia del GATT y posterior creación de la OMC; no obstante, en estas últimas décadas sí se ha generado una corriente que observa el estudio de las reglas de origen con mayor importancia y minuciosidad. Entre los factores encontramos el de la creciente internacionalización y deslocalización de la producción a partir de la incorporación de insumos de diversas partes del mundo a un proceso productivo. Ello, conlleva al segundo factor de políticas de comercio que pueden incidir en la discriminación como consecuencia de la necesidad de determinar el origen. El tercero y no menos importante es el factor de hacer que las reglas de origen sean utilizadas como herramientas proteccionistas del comercio internacional¹⁶.

En ese sentido, el mayor uso de la tecnología en los procesos de producción e incorporación de materiales conseguidos fuera del territorio de un país modifica los efectos de la globalización y provoca la existencia de un proceso productivo más complejo, con lo cual significa que determinar el origen de una mercancía es mucho más difícil, es más existe el riesgo de generar una triangulación comercial que hace que un

¹⁴ LÓPEZ, José. *ob. cit.* p. 165.

¹⁵ MESÍAS, Luis. *ob. cit.* p. 112.

¹⁶ HARILAL, K. y P. BEENA. *ob. cit.* p. 5419. “The rules of origin have never been so controversial as they have become in recent times. Their rise to prominence can be attributed to three important reasons. First, on account of growing internationalisation of production, origin determination is becoming increasingly difficult and dispute prone. The second reason is the increasing incidence of discriminatory trade policy tools and the consequent need to determine the country of origin so that they can be effectively targeted. Third, there is the growing tendency to make use of the rules of origin as protectionist tools per se, instead of using them as devices supporting more overt trade policy tools”.

determinado país se vea beneficiado de las preferencias arancelarias sin haber negociado y celebrado un acuerdo comercial perjudicando a las partes que sí lo hicieron. Asimismo, las reglas de origen se están utilizando como mecanismos de protección evitando el desarrollo del comercio de manera más rápida y sencilla.

Por último, es importante mencionar que no debemos confundir el origen con la procedencia, ya que son términos completamente distintos; en concreto, cuando nos referimos a la procedencia, según la Real Academia Española, se hace alusión al punto de partida de un barco, un tren, un avión, una persona, una mercancía una vez haya llegado al término de su viaje¹⁷, es decir, se podría mencionar que una mercancía es japonesa porque fue exportada desde ese país – procedimiento ante la autoridad aduanera y transporte de la mercancía –; sin embargo, en estricto, no se podría considerar como originaria de Japón porque para ello debe cumplir con las reglas o normas de origen que tienen como consecuencia el establecer la nacionalidad económica de la mercancía con la finalidad del beneficio arancelario y/o para arancelario. Ahora bien, veamos la tipología de las reglas de origen, importante para poder distinguir el contexto en el que nos encontramos frente a decisiones adoptadas por países partes de un acuerdo comercial o por decisiones de los países en ejercicio de su soberanía.

Ahora bien, las decisiones comerciales o de política comercial se toman en el contexto de los tratados comerciales o en el ejercicio de la soberanía de los Estados. Esto, nos permite explicar la diversificación o la tipología que permite dar un tratamiento más ordenado de las reglas de origen. “Según los objetivos de política comercial que subyacen en el régimen de origen, se encuentran dos grandes tipos de normas, las preferenciales o las comunes y las no preferenciales”¹⁸. En palabras de Barceló, se resume la división entre las reglas de origen como resultado de un acuerdo regional o bilateral, así como el acceso a un régimen preferencial arancelario de manera unilateral de países desarrollados hacia países en desarrollo, cada tipo de regla de origen se basa en el acuerdo GATT; no obstante, las reglas de origen inciden también en el contexto no

¹⁷ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (RAE). *Diccionario de la Lengua Española*. Página Web. Búsqueda realizada el 05 de mayo de 2017. <<http://dle.rae.es/?id=UEfuBID>>

¹⁸ LÓPEZ, José. *ob. cit.* p. 167.

preferencial como lo explicaremos en las siguientes líneas¹⁹. Cabe mencionar que, lo señalado por Barceló es compatible con la aplicación de las reglas de origen en la *praxis*, ya que éstas se encuentran jurídicamente establecidas, por un lado, en el Acuerdo sobre Normas de Origen de la OMC y, por otro lado, en los Acuerdos Comerciales Regionales (ACR's).

1.1.1.1 Las reglas de origen preferenciales

El factor de su clasificación como reglas de origen preferenciales está vinculado con el instrumento jurídico que las contiene (acuerdo o norma interna). Para Izam, las reglas preferenciales son aplicadas por un esquema comercial de carácter selectivo, que otorga un trato arancelario favorable. A su vez, hace una distinción entre éstas clasificándolas en contractuales y autónomas. “Las contractuales corresponden a los que rigen en los tratados (...) [que] pueden constituir únicamente un área de libre comercio entre ellos, o incluso llegar a configurar, mediante la instauración de un arancel externo común, una unión aduanera”²⁰; mientras que, las autónomas existen en el marco de programas internacionales de ayuda para el desarrollo, por ejemplo, el Sistema General de Preferencias (SGP) otorgado por los países desarrollados a los países en desarrollo o menos adelantados de la OMC en virtud de la excepción al principio NMF llamada “cláusula de habilitación”.

Debemos mencionar también la definición de normas de origen preferenciales establecida en el Anexo II del Acuerdo de Normas de Origen, la cual indica lo siguiente:

Se entenderá por normas de origen preferenciales las leyes, reglamentos y decisiones administrativas de aplicación general aplicados por un miembro para determinar si a un producto le corresponde recibir el trato preferencial previsto en virtud de regímenes de

¹⁹ BARCELÓ, John. “Harmonizing preferential rules of origin in the WTO system”. *Cornell International Law Journal*. New York, vol. 72, número 6, p. 11. “[...] the two main forms of preferential arrangements for which Rules of Origin apply are first, those resulting from regional and bilateral free trade agreements (FTAs) and second, those involving unilateral (non-reciprocal) preferential Access granted by industrial countries to certain goods coming from developing countries under a Generalized System of Preference (GSP) regime. Both arrangements violate the core non-discrimination principle of the WTO. FTAs are nevertheless authorized under the conditions set out in GATT Article XXIV. GSP systems are authorized by the “Enabling Clause” adopted in a 1979 GATT decision”.

²⁰ IZAM, Miguel. *ob. cit.* p. 14.

comercio contractuales o autónomos conducentes al otorgamiento de preferencias arancelarias que sobrepasen la aplicación del párrafo I del GATT de 1994.

Esto explica que la definición sobre normas al concebirlas como leyes, reglamentos o decisiones administrativas para determinar el origen es transversal e incide en su clasificación objeto de análisis. En palabras de Harilal y Beena, the preferential rules of origin are those applied in the context of preferential trading arrangements (PTAs) such as customs unions, free trade areas or even non-reciprocal arrangements like the generalised system of preferences (GSP). Dichos autores remarcan la definición del acuerdo multilateral sobre las reglas de origen. De igual manera, Barceló sostiene que las reglas de origen preferenciales están ligadas a los instrumentos de política del comercio como las áreas de libre comercio o el sistema generalizado de preferencias, en el cual se tiene acceso al mercado reducido de aranceles, cuyo valor es de cero por cierto²¹.

A mayor abundamiento, Jones y Martin comparten la misma definición y lo aplican al caso de Estados Unidos, ya que “preferential rules of origin are used to determine the eligibility of imported goods from certain U.S. free trade agreements partners and certain developing country beneficiaries to receive duty-free or reduced tariff benefits under bilateral or regional FTAs, trade programs (...) and other special import programs”²².

Por lo tanto, las reglas de origen preferenciales son “todos aquellos criterios que permiten determinar la “nacionalidad” de una mercancía, sobre la cual se solicita la aplicación de una ventaja arancelaria, en el marco de un tratado o acuerdo comercial”²³. De manera que, “como su nombre indica, sirven para ejecutar un esquema comercial preferencial (...)”²⁴.

²¹ BARCELÓ, John. *ob. cit.* p. 3.

²² JONES, Vivian y Michael MARTIN. “International Trade: rules of origin”. *Congressional Research Service*, número 7, p. 2.

²³ CORRALES, Minor. “El regimen de origen en los Tratados de Libre Comercio”. En: *wikispaces*. Consulta: 05 de mayo de 2018, <<https://normadeorigen.wikispaces.com/file/view/Charla+Origen+Lic.Marvin+Corrales.pdf>> p. 2.

²⁴ LÓPEZ, José. *ob. cit.* p. 167.

1.1.1.2 Las reglas de origen no preferenciales

Las reglas de origen no preferenciales “son aplicadas al comercio internacional que se realiza fuera de todo acuerdo que otorgue algún privilegio arancelario o no arancelario”²⁵. En ese sentido, se utilizan estas reglas de origen para implementar medidas de defensa comercial como los derechos antidumping, derechos compensatorios y medidas de salvaguardia ante una distorsión en el mercado. También, son aplicadas en el uso del etiquetado y marcado donde se pueden establecer reglamentos técnicos que afecten a las importaciones de un bien para un país determinado, en consecuencia, ante estos requisitos se debe observar su cumplimiento para conferir el origen. No debemos dejar de mencionar que, dichas reglas no preferenciales se utilizan para desarrollar licitaciones en el marco de compras públicas a nivel internacional y, por último, es importante su aplicación a efectos de desarrollar estadísticas comerciales en un país acorde con el examen de políticas comerciales solicitados por la OMC, cuya información es relevante sobre la economía y sector exportador-importador de un país con la finalidad que sea observado a nivel internacional por inversionistas u organizaciones internacionales.

Para Jones y Martin, las reglas no preferenciales determinan el origen de mercancías importadas de países, cuyo estatus depende únicamente del principio de nación más favorecida, es decir, cuando un país miembro de la OMC se ve beneficiado por una medida arancelaria y para arancelaria que tenga efectos en el comercio, hace que los demás Estados miembros soliciten igual tratamiento²⁶.

Esta mirada desde una óptica alejada de los acuerdos comerciales nos permite demostrar que las reglas de origen se clasifican de acuerdo a la fuente normativa en la que se encuentran reguladas, es decir, por un lado se trata de la consecuencia jurídica ante la celebración de un tratado y, por otro, de la decisión de cada Estado, pero respetando el acuerdo multilateral de origen.

²⁵ IZAM, Miguel. *ob. cit.* p. 15.

²⁶ JONES, Vivian y Michael MARTIN. *ob. cit.* p. 2. “non-preferential rules of origin are used to determine the origin of goods imported from countries with which the United States has most-favored-nation (MFN) status, and are the principal regulatory tools for accurate assessment of tariffs on imports, addressing country of origin labeling issues, qualifying goods for government procurement, and enforcing trade remedy actions and trade sanctions”.

Esa es la razón por la cual el acuerdo sobre normas de origen es el marco legal para la creación de las reglas de origen no preferenciales, con la condición de cumplir con las siguientes disciplinas: (i) que las reglas de origen no se utilicen como instrumentos para perseguir directa o indirectamente objetivos comerciales; (ii) que no surtan por sí mismas efectos de restricción, distorsión o perturbación del comercio, tampoco que se impongan restricciones de manera indebida que sobrepase la razonabilidad o proporcionalidad; (iii) que se basen en criterios positivos, es decir, estructurar las reglas o normas de manera tal que a través de su cumplimiento se consigne el carácter originario, etc.

Ahora bien, esta investigación se centra en los acuerdos comerciales y por ese motivo saber en qué se diferencian del acuerdo de normas de origen de la OMC es un indicador que nos permitirá desembocar en un análisis que no es exclusivo para reglas no preferenciales, sino que éstas directrices o principios sobre las reglas de origen pueden ser aplicados a las reglas preferenciales, cuyo base jurídica se manifiesta en lo negociado en los tratados. Principios que se vienen aplicando como referencia o normas no vinculantes (*soft law*).

Al respecto, el acuerdo de normas de origen de la OMC es fundamental en el desarrollo de esta institución del comercio internacional, ya que establece los principios y objetivos de su regulación multilateral. En razón de ello, “las normas de origen a las cuales se refiere de manera sustantiva el acuerdo respectivo de la OMC comprende las leyes, reglamentos (...) siempre y cuando esta normativa no esté relacionada con regímenes de comercio contractuales (...), es decir, con aquellos que existen en el ámbito de aplicación del artículo XXIV del GATT de 1947”²⁷. Desde nuestra perspectiva, la definición y principios que sostienen y direccionan las reglas de origen son aplicables a las reglas preferenciales, por lo cual se entienden como estándares de lo que cada acuerdo comercial debe tener como objetivo al verse regulado *inter partes*.

Esto nos lleva a un tema particular en donde a partir de la revisión del acuerdo multilateral resalta la voluntad de los países contratantes, nos referimos al objetivo de armonizar las reglas de origen a nivel mundial estableciendo criterios específicos y claros

²⁷ IZAM, Miguel. *ob. cit.* p. 19.

que sirvan de apoyo a la modernización de las operaciones de comercio exterior. No obstante, esta decisión adoptada de armonizar u homogenizar las reglas no es reciente y tiene por eso un intento antes de la Ronda de Uruguay, en donde el contexto hacía que sólo el órgano de Cooperación Aduanera en Bruselas realizara un esfuerzo a través de las negociaciones para que se llegue a determinar una inclusión de ciertas reglas para su posterior explicación en la Convención de Kyoto²⁸.

El tema de la armonización y estructuración de las reglas de origen, como señala Hoekman, ha trascendido durante muchos años a través de grandes debates en la OMC. De ahí que, en el acuerdo multilateral de la OMC se propuso un programa de armonización, esto es, para Harilal y Beena conocido como el programa de armonización para asegurar que se apliquen las reglas de origen de manera que reduzca los efectos de distorsión comercial, pero lo que este estudio demostró fue el rechazo a las reglas de origen que posean objetivos proteccionistas²⁹.

Ante la falta de compromiso de los Estados miembros de la OMC, el programa de armonización no ha sido aplicado de manera uniforme, sin embargo, hay reglas de origen que se han instaurado en diversos acuerdos comerciales y también en la normativa interna de cada país (cuando se trate de normas no preferenciales) generándose una costumbre internacional plasmada o cristalizada en los acuerdos de comercio, por lo que esperamos que los miembros de la OMC de una vez por todas se obliguen a seguir un programa específico que tenga plazos para conseguir la uniformidad en la aplicación de las reglas de origen.

Otro punto por el cual las reglas no preferenciales se distinguen de las preferenciales radica en la estructura “del acuerdo, [el cual] está compuesto por cuatro partes que contiene nueve artículos y dos anexos. La primera parte se refiere al ámbito de

²⁸ HOEKMAN, Bernand. “Rules of origin for goods and services”. En: BARCELÓ, John. *ob. cit.* p. 5. “Prior to the Uruguay Round, the only significant multilateral effort to harmonize rules of origin was promoted by the Customs Cooperation Council (CCC) in Brussels and led to the inclusion of certain provisions in the 1974 Kyoto Convention”

²⁹ HARILAL, K. y P. BEENA. *ob. cit.* p. 5419. “the harmonization work programme (HWP) of WTO is to ensure that the rules of origin are employed without/or with least trade distorting effects. But, as this study shows, even if it is successfully completed, the HWP is likely to leave considerable scope for misuse of rules of origin for protectionism purpose”

aplicación. La segunda a las normas que han de regir durante el periodo de transición que se establece en tres años. La tercera contiene el esquema institucional en línea con lo expuesto en otros acuerdos, y la cuarta incluye un programa de trabajo que pretende la armonización de las normas de origen³⁰. En otras palabras, se distinguen porque en cada acuerdo comercial las partes negocian y proponen sus propias normas, mientras que las reglas no preferenciales se sustentan en una norma general, en cumplimiento del principio NMF.

1.1.2 Efectos económicos de las reglas de origen

En el presente acápite se estudiarán los efectos económicos de las reglas de origen, así como los principios asociados a su aplicación, lo cual demuestra el contexto actual de las reglas de origen. De esta manera, tendremos un panorama claro acerca del funcionamiento de las reglas de origen.

1.1.2.1 Entre la restricción y la liberalización del comercio

Las reglas de origen, por un lado, tienen como efecto facilitar el comercio, es decir, “que no cree obstáculos innecesarios al comercio”³¹. Asimismo, se consideran como herramientas indispensables para la aplicación de una serie de instrumentos de política comercial, como señala Unger³² y muestra de ello se da en su aplicación ante instituciones del derecho del comercio internacional como, por ejemplo, los derechos antidumping, las medidas sanitarias y fitosanitarias, los requisitos de etiquetado, las marcas o denominaciones de origen, etc. De ahí su importancia porque juega un rol importante en cada ámbito del comercio exterior.

Por otro lado, la diversidad de reglas de origen aplicadas por diferentes países, las cuales se regulan en acuerdos comerciales internacionales de forma bilateral o regional ha hecho que las reglas sean consideradas como barreras al comercio u obstáculos innecesarios al comercio. Ello conlleva a “la multiplicación de los sistemas nacionales no preferenciales de reglas de origen, la manipulación de las reglas como barreras para

³⁰ MARTÍNEZ, José. “Las reglas de origen: instrumento para regular las zonas comerciales regionales con acceso arancelario preferencial”. *Relaciones Internacionales*, n° 117, p. 10.

³¹ UNGER, Mark y Mario MATUS. *ob. cit.*, p. 428.

³² *Ibid.* p. 443.

proteger el comercio de importaciones no deseadas, impacto en los instrumentos de defensa comercial y el debilitamiento de todo el sistema de normas de la OMC³³. Al respecto, consideramos que el efecto de las reglas como barreras al comercio ha sido aplicado para el caso del sector de los textiles y confecciones, ya que a nivel mundial han surgido problemas respecto a la determinación de origen aplicada en la cadena de producción, por ejemplo, para algunos países el origen se consigue cuando se ha utilizado una determinada fibra, hilado, tela, e incluso hay algunos países como la India que considera que el estampado o el teñido de la tela ya hace que un producto sea originario.

Entonces, vemos que la disparidad de reglas de origen ha ocasionado que distorsione el sistema; sin embargo, esta tesis plantea una solución aterrizada a nivel regional (Alianza del Pacífico), pero que permite dar luces acerca de la convergencia de las reglas de origen.

1.1.2.2 Principios que sustentan la aplicación de las reglas de origen

Ante dos perspectivas distintas respecto a los efectos de las reglas de origen, lo que sí podemos apreciar es que ya sea en instrumentos internacionales como el acuerdo sobre normas de origen, la doctrina y jurisprudencia de la OMC, se han establecido principios o directrices que deben cumplir las mismas, ya sea en su formación como en su aplicación.

En ese sentido, “the agreement on rules of origin requires WTO members to ensure that their rules of origin are transparent; that they do not have restricting, distorting, or disruptive effects on international trade; that they are administered in a consistent, uniform, impartial and reasonable manner and that they are based on positive standards”³⁴.

En este sentido, el acuerdo de alcance multilateral se sustenta en principios como la transparencia, consistencia, coherencia, imparcialidad etc., debido a que como instrumentos de apoyo en la facilitación de comercio y como herramienta legal en la

³³ *Ídem*.

³⁴ HARILAL, K. y P. BEENA. *ob. cit.* p. 5419.

ejecución de políticas comerciales se necesita un comercio sin barreras u obstáculos innecesarios fuera de la razonabilidad para el intercambio de mercancías.

Desarrollaremos los siguientes principios a continuación, estos son: el principio de no desviación del comercio, respecto del cual podemos mencionar que tiene efectos directos sobre el libre comercio; así como otros principios que inciden en la regulación y creación de las reglas de origen tales como los principios de transparencia, neutralidad, equidad, de administración, uniformidad, simplicidad y predictibilidad.

Ponemos énfasis en el principio de no desviación del comercio vinculado a los tratados comerciales. No cumplir con este principio implica dejar de lado insumos o materiales eficientes en la cadena de producción. Esto quiere decir que la desviación ocurre cuando los aranceles preferenciales inciden en la decisión de importar insumos, lo cual implica que sólo se incorporen materiales de las partes contratantes del Tratado³⁵. En efecto, la desviación de comercio genera que las empresas exportadoras se vean condicionadas a usar insumos del bloque regional o zona de libre comercio en razón de obtener un beneficio arancelario, con lo cual es a través de la reducción de los aranceles que se induce a modificar a los proveedores externos eficientes por los que no lo son, pero con tasas arancelarias ínfimas.

Barceló alega que los “preferential arrangements are emerging everywhere in the world trade system and are causing concern because they discriminate against non-members and add complexity, distortions and inconsistency to the global system”³⁶. Sobre el particular, si bien es cierto la cantidad de acuerdos preferenciales que existe en el mundo, también debemos considerar que sí están previstas las normas cuando exista discriminación a los no miembros dentro de los parámetros del libre comercio y razonabilidad de las medidas.

Aunado a ello, la desviación del comercio se genera “where the least-cost producer is found outside the preferential area and is displaced within the preference area by a less

³⁵ *Ibid.* p. 5420. “trade diversion occurs when the preferential tariffs induce shifts in imports from efficient external suppliers to relatively inefficient member sources”.

³⁶ BARCELÓ, John. *ob. cit.* p. 2.

efficient preference-receiving producer who is freed of the tariffs that non-member, least cost producer must face”³⁷.

Ahora bien, los beneficios de un área de libre comercio o de mayor integración radican en el acceso al mercado y, en algunos casos, la cooperación política cuando se trata de una integración más profunda; mientras que, para el caso de un sistema generalizado de preferencias de carácter unilateral, éste solo otorga beneficios a países en desarrollo con la finalidad de alcanzar objetivos concretos como, por ejemplo, la lucha contra la comercialización de drogas, financiamiento al terrorismo, etc. Por esa razón, el acuerdo de normas de origen y el programa de armonización tienen como uno de sus principios el de no desviación del comercio.

La diferencia de los aranceles de las partes propicia el efecto de desviación del comercio, en virtud del cual las mercancías provenientes de terceros no se internarían en la zona comercial instaurada, debido al arancel menor conseguido en la zona de libre comercio. Por ello, al establecer los requisitos de transformación dentro del territorio comercial, las reglas de origen funcionan como mecanismos preventivos y correctivos del efecto de desviación.

Ahora bien, así como la desviación del comercio genera efectos en contra del desarrollo del mismo, también la distorsión es una razón por la cual las reglas de origen funcionan y son aplicadas. López define la distorsión cuando la norma genera incentivos para que los productores locales renuncien a materiales e insumos más eficientes provenientes de terceros países. Sin embargo, consideramos que esta definición contempla a la desviación de comercio, mas no a la distorsión, es más, en cuanto al término distorsión, “el glosario de la OMC lo define como la situación en que los precios y la producción alcanzan niveles superiores o inferiores a los que existirían normalmente en un mercado competitivo”³⁸, lo cual es completamente distinto cuando nos referimos a desviación del comercio.

³⁷ *Ibid.* p. 14.

³⁸ LA MADRID, Patricia. *ob. cit.* p. 43.

Ante esta situación, la desviación de comercio es un efecto que incide en las cadenas globales de valor, las cuales serán desarrolladas en el segundo capítulo de la investigación.

Al igual que el principio de no desviación comercial, también es importante explicar otros principios del acuerdo de origen multilateral que nos permitirá tener una visión más amplia al momento de crear reglas de origen por los Estados.

“Las normas de origen, como disposiciones jurídicas que reglamentan el comercio, deben fomentar la seguridad jurídica y estabilidad de los intercambios comerciales. Estas disposiciones deben contener con toda una serie de atributos, entre los que destacan la claridad, la previsibilidad, neutralidad comercial, transparencia, objetividad, imparcialidad en su ejecución, facilidad en el uso y celeridad en la administración”³⁹.

A mayor profundidad, el acuerdo establece “los principios en los que se basan [como] la transparencia (claridad en la redacción de la norma, publicidad), neutralidad comercial (evitar la distorsión y desviación del comercio), la equidad (trato comercial no discriminatorio), de administración (uso coherente, uniforme, imparcial y en base a criterios positivos) y, por último, en la seguridad jurídica (irretroactividad, revisión judicial, confidencialidad y la introducción del dictamen vinculante de origen)”⁴⁰.

El principio de uniformidad, para Izam, “consiste en que tales normas deberían, en la medida de lo posible, poder ser aplicadas consistentemente por los distintos países, idealmente sin la necesidad de distinguir el punto de entrada de la mercancía”⁴¹; en otras palabras, un Estado como miembro de la OMC tiene que cumplir con los estándares acordados por todos los miembros respecto a las reglas de origen.

Por otro lado, La Madrid menciona que los miembros deben ejecutar las distintas reglas de origen de forma igual o semejante sin importar si su naturaleza es preferencial o no, el socio comercial a quien se vinculan o el sector de la industria a que se aplican; no obstante, no compartimos lo mencionado, ya que si se aplican las reglas de origen sin importar la naturaleza de éstas, nos hacemos la siguiente pregunta: ¿por qué existe la

³⁹ LÓPEZ, José. *ob. cit.* p. 167.

⁴⁰ *Ibid.* p. 176.

⁴¹ IZAM, Miguel. *ob. cit.* p. 15.

excepción al principio NMF? Es cierto que la autora se sitúa en un panorama más avanzado en la que las reglas de origen son homogéneas; no obstante, al día de hoy la uniformización como principio no se ha consolidado a nivel de la OMC. En consecuencia, al tener diversos acuerdos comerciales aplicándose reglas sólo para las partes contratantes significa que este principio no se ha llegado a consolidar.

Sobre la simplicidad, “las reglas de origen deben ser claras y transparentes, con el objeto de minimizar la posibilidad que sean aplicadas de manera subjetiva, discriminatoria o fraudulenta. *Contrario sensu*, se generan complejidades innecesarias que dificultan el intercambio de bienes”⁴². A nuestro modo de ver, la simplicidad radica en que se deben configurar reglas específicas como la de cambio de clasificación arancelaria de acuerdo a la transformación sustancial, es decir, no puede haber ambigüedad al momento de revisar la regla de origen generando duda al exportador y/o importador si se trata de una regla de salto de partida arancelaria o de valor en los insumos.

La predictibilidad como principio se sustenta en que las reglas de origen deben ser lo suficientemente conocidas y estables como para permitir que el sector productivo, especialmente el que está enfocado al comercio exterior de bienes, tanto el público como el privado, pueda anticipar de manera estratégica y con seguridad el tratamiento al cual serán sometidas las diferentes mercancías elaboradas⁴³. Por ello, consideramos que este principio va de la mano con la homogenización de las reglas de origen, ya que al tener una estructura de reglas de origen para supuestos específicos aplicados por todos los miembros de la OMC se puede generar predictibilidad en la aplicación de los mismos y eso aún no ocurre en el sistema de la OMC.

Finalmente, el principio de administración consiste en la producción de reglas de origen sin ser complejas y deben ser verificables de manera sencilla y expedita, como sostiene Izam. De tal manera que, las operaciones económicas fluyan rápidamente en beneficio de los productores-exportadores. Este principio se aplica conjuntamente con la de simplicidad y ello se remite a la forma cómo deben ser negociadas las reglas de origen.

⁴² *Ídem*.

⁴³ *Ídem*.

1.2 La Regla de Transformación Sustancial y sus modalidades

Una vez definido el concepto de reglas de origen y explicar la diferencia entre las reglas preferenciales y no preferenciales, nos enfocaremos en la regla de origen denominada “Transformación Sustancial” con sus modalidades como el cambio de clasificación arancelaria y porcentaje *ad valorem* o valor de contenido regional, esto debido a que la presente tesis se centra en el análisis de los textiles y confecciones, los cuales para ser calificados como originarios deben cumplir con dichas reglas dentro de los acuerdos comerciales y cómo veremos más adelante también en el Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico.

Sin embargo, antes de analizar la regla de transformación sustancial es importante mencionar que en los acuerdos comerciales también se negocian reglas como la de totalmente obtenido o exclusivamente con materiales originarios⁴⁴. Respecto a estas

⁴⁴ Debido a la poca complejidad en la producción de estos bienes y también debido a la no inclusión de materiales no originarios de terceros países significa que las cadenas globales de valor no intervienen en la producción de mercancías sujetas a este criterio. Asimismo, “en los diversos acuerdos comerciales se puede observar de forma común que el criterio de totalmente obtenido o exclusivamente con materiales originarios radica en lo siguiente: Plantas y productos de plantas cosechados o recolectados en el territorio de las Partes; animales vivos nacidos y criados en el territorio de las partes; productos obtenidos de animales vivos en el territorio de las partes; productos obtenidos de la caza, captura con trampas, pesca o acuicultura en el territorio de las partes; minerales y otros recursos naturales extraídos o tomados en el territorio de las partes; peces, crustáceos y otras especies marinas obtenidas del mar, fondo o subsuelo marino fuera del territorio por barcos registrados o matriculados por una parte y que enarbolan su bandera; mercancías obtenidas por barcos-fábricas fuera del territorio siempre que los barcos estén registrados o matriculados por una parte y que enarbolan su bandera; mercancías obtenidas del fondo o subsuelo marino fuera del territorio siempre que el país tenga derechos de explotación; y, desechos y desperdicios derivados de la producción, mercancías usadas, recolectadas en el territorio de las partes, siempre que sirvan solo para recuperación de materias primas, como señala López” [ob. cit. p. 167-168].

López menciona que si bien este principio es de aplicación sencilla, sí genera problemas cuando entran en escena el alcance jurídico de conceptos como territorio, nacionalidad de buques, etc. [ob. cit. p. 167-168]. Como ejemplo, de la revisión de algunos acuerdos comerciales como el de China o Japón, hemos detectado ciertos problemas, debido a criterios tales como el cumplir con señalar la matrícula de la embarcación que realiza la extracción de las especies marinas o el uso del pabellón de determinado país al momento de extraerlas, si es que se encuentra fuera del mar territorial.

Por último, otro problema detectado a nivel nacional se da cuando los exportadores sustentan el criterio de origen totalmente obtenido con la referencia a la Convención de la Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (Convemar) para la extracción de animales marinos; sin embargo, el Perú no se ha adherido aún a dicho tratado, con lo cual las

dos reglas de origen tenemos que “se aplica[n] a materias primas (minerales, vegetales, animales) y productos poco manufacturados derivados de éstas que son obtenidos en un solo país”⁴⁵. Por tanto, los productos que se encuentran en el marco de estos tipos de criterio de origen son aquellos conocidos como productos tradicionales, cuya producción no requiere de insumos que provengan del exterior, por lo que esta regla se aplica cuando estamos frente a productos como las frutas, verduras o animales; por ejemplo, para productos del reino vegetal clasificados en el arancel de aduanas se debe verificar el lugar de cosecha del vegetal o fruta, asimismo, se aplica para animales marinos cuando se observa el lugar de captura de dichas especies y otro caso también es el de los minerales cuando se confiere origen al saber su lugar de extracción, etc. Corrales coincide con la definición brindada, ya que “son mercancías obtenidas o producidas totalmente en el territorio de uno o más de los países suscri[p]tores de un tratado. Generalmente, se está en presencia de productos básicos provenientes del reino vegetal, animal o mineral, aunque en ciertos casos, puede tratarse de productos elaborados a partir de materiales básicos de esos mismos reinos de la naturaleza”⁴⁶.

Ahora bien, centrémonos en la regla de transformación sustancial que es aplicado a productos o mercancías con un proceso productivo más complejo y en el que intervienen materiales no originarios de terceros países. Cabe mencionar que, en el acuerdo multilateral de origen sobre reglas no preferenciales se señala en el artículo 9 que se obtiene el carácter originario cuando ha sido la última transformación sustancial de los materiales no originarios⁴⁷. Asimismo, en la Convención de Kyoto en el año de 1974 fue el primer intento de ordenar las reglas de origen y fue ahí donde se concluyó que el país de origen de un producto es aquel en donde tome lugar la última

disposiciones contenidas en éste no son aplicables a efectos de probar y cumplir con la regla de origen de totalmente obtenido, íntegramente producido y producido exclusivamente con materiales originarios.

⁴⁵ LÓPEZ, José. *ob. cit.* p. 168.

⁴⁶ CORRALES, Minor. *ob. cit.* p. 5.

⁴⁷ El artículo 9 del acuerdo de las reglas de origen multilateral “maintains that the country to be determined as the origin of a particular good should be either the country where the good has been wholly obtained or, when more than one country is involved, the country where the last substantial transformation of non-originating material has been carried out.

transformación sustancial⁴⁸; además, fue el lugar en el que se establecieron los métodos o criterios que permiten determinar la transformación sustancial con el objetivo de conferir origen tales como el cambio en la clasificación arancelaria, el porcentaje en el valor de los materiales incorporados en la mercancías y los procesos específicos que determinan el origen de una mercancía.

Este criterio “sirve para determinar el origen cuando intervienen en la manufactura dos o más países. Bajo este principio se requiere determinar el grado de transformación que los materiales y los insumos habrán de soportar para realizar el vínculo de la mercancía con el lugar en la cual se procesa”. En específico, hablamos de transformación sustancial cuando se utilizan en la elaboración de mercancías materiales no originarios, es decir, insumos de países que no son parte de un acuerdo comercial.

A mayor abundamiento, la transformación sustancial, para Jones y Martin, ocurre cuando un producto contiene varios componentes de distintos países. En muchos casos, el origen del bien está determinado por el lugar en donde se produjo un cambio sustancial en los insumos o materiales, llegando a obtener un artículo distinto con una clasificación arancelaria propia. En esa línea, López señala que la transformación se acredita a través de tres criterios o reglas básicas: el cambio de posición arancelaria, los porcentajes *ad valorem* y el criterio de operación de fabricación o elaboración⁴⁹, el cual “establece cuáles serán las transformaciones que, en concreto, deben llevarse a cabo en los materiales e insumos para considerar que otorgan origen al producto final”⁵⁰.

⁴⁸ STEPHENSON, M. y W. JAMES. “Rules of origin and Asia-Pacific Economic Cooperation”. *Journal of World Trade*, vol. 29, n° 2, p. 83-84. En: HARILAL K. y P. BEENA. *ob. cit.* p. 5420. “According to the Kyoto Convention in 1974, which was the first attempt to evolve a common approach for setting rules of origin, the country of origin of a product is the country where the last substantial transformation takes place”.

⁴⁹ Este criterio técnico aplicado para ciertas operaciones. Al respecto, Jones y Martin sostienen que con este criterio las operaciones específicas del proceso deben ocurrir en el país de origen. Asimismo, requiere que los recursos o la forma de producción sigan una forma establecida, ya que de esa manera se confiere el origen. Ejemplo de ello, se da en el acuerdo comercial entre Estados Unidos y Corea del Sur, a través del cual ciertos componentes químicos requieren de procesos como la purificación, reacción química, la mezcla controlada u otras pruebas técnicas, las cuales deberán tomar lugar en uno o en los dos países partes del Tratado con la finalidad de obtener el carácter originario.

⁵⁰ LOPEZ, José. *ob. cit.* p. 169.

Finalmente, La Madrid señala como antecedente de la aplicación de dicho criterio, el caso llevado ante los tribunales de Estados Unidos denominado *Anheuser-Busch Brewing Association v. United States* 207 U.S. 556 (1908), en donde se estableció que una mercancía es transformada sustancialmente cuando emerge un proceso de manufactura convirtiéndose en un nuevo producto con una nombre distinto e incluso uso, que lo hace diferentes a los insumos importados que han sido utilizados⁵¹.

Por último, como hemos podido analizar de la industria de los textiles y confecciones se obtienen productos con un mayor valor agregado y con la incorporación no sólo de materiales originarios de las partes en un acuerdo comercial sino también de insumos no originarios de terceros países, por esa razón a continuación desarrollaremos las dos modalidades de transformación sustancial, nos referimos al cambio de clasificación arancelaria y al porcentaje *ad valorem* o valor de contenido regional.

1.2.1 Cambio en la clasificación arancelaria

Este subcriterio o regla de origen conocido como salto arancelario o cambio de clasificación arancelaria está incluido en la mayoría de acuerdos comerciales suscritos por el Perú y consiste en la incorporación de materiales no originarios en el proceso productivo, los cuales deben distinguirse del producto final respecto a la partida arancelaria⁵² o capítulo arancelario. En otras palabras, el arancel de aduanas dentro de su estructura clasifica a la mercancías por su grado de complejidad, lo cual significa que a mayor partida se evidencia que el proceso de elaboración ha sido más riguroso, por lo tanto, la clasificación de los materiales utilizados en un proceso de producción será distinta a la del producto final, porque al transformarse se genera un nuevo producto que requiere de una posición distinta en el arancel.

⁵¹ Cfr. <<http://supreme.justia.com/cases/federal/us/207/556/>>. “a good is substantial transformed when emerges from a manufacturing process into a new article having a distinctive name, character and use, what makes it different from the imported part of raw materials”.

⁵² Sistema Armonizado de Clasificación Arancelaria (HS), donde partida se considera a los 4 primeros dígitos del Arancel de Aduanas. Organización Mundial de Aduanas. <http://www.wcoomd.org/en.aspx>.

Según, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) “el método consiste en establecer cuál es el cambio o salto que debe existir entre la apertura arancelaria de los insumos no originarios y la apertura arancelaria del producto final con ellos elaborados”⁵³.

Para Corrales, dicho criterio consiste en determinar si la clasificación arancelaria del producto final cambia respecto a la clasificación de las materias primas o insumos importados de terceros países⁵⁴. Por ejemplo, si en la producción tenemos un material no originario que se clasifica en la partida 45.50 del arancel de aduanas y el producto final se encuentra clasificado en la partida 60.20 se puede colegir que cumple con dicho criterio al haber un salto de partida y esto nos lleva a determinar que esta mercancía sí es originaria.

Ahora bien, el artículo 9 (2) del acuerdo sobre normas de origen multilateral también define al subcriterio del salto de partida donde los productos intermedios son combinados o procesados para hacer el producto final. El objetivo del cambio de partida hace que en muchos casos se aplique escogiendo un cambio no tan extenso, lo cual es comprobado en los tratados de comercio cuando se observa que el cambio solicitado varía en el capítulo, partida y, en casos excepcionales la subpartida arancelaria. En ese sentido, una de las ventajas del criterio de clasificación arancelaria es que su aplicación es técnica y objetiva para la autoridad aduanera, lo cual también debe ser replicado por los exportadores-productores al momento de solicitar el certificado de origen y consignar los datos a través de la ventanilla única de comercio exterior (VUCE - Perú).

De lado de los acuerdos comerciales, esta regla también ha sido plasmada y para ejemplo tenemos el TLCAN, en donde el método es usado para determinar si las

⁵³ Banco Interamericano de Desarrollo (BID). *Fundamentos de las reglas de origen preferenciales*. Cuarta Edición, p. 23.

⁵⁴ CORRALES, Minor. *ob. cit.* p. 6. Uses, as its fundamentals approach, change in tariff classification where intermediate product are combined or processed to make a final product. (...) The goal for the generally applicable change-in-tariff-classification approach is to choose the smallest tariff classification change that is consistent in most cases with the substantial transformation principle.

cualidades de las mercancías se merecen el beneficio arancelario⁵⁵. No obstante, para Barceló estas reglas de cambio de clasificación sólo son revisadas por especialistas en la materia, porque trabajan día a día clasificando los subcomponentes, componentes y ven transformados en mercancías finales, los cuales se derivan de un proceso, de ahí que se encuentra el sentido en la distinción entre partidas y subpartidas dentro del tema de clasificación arancelaria⁵⁶.

Por lo tanto, consideramos que si bien el método o subcriterio de clasificación arancelaria es objetivo, no podemos dejar de lado a las empresas o administrados, ya que la clasificación arancelaria posee reglas y formas de interpretación especiales que no permiten una aplicación sencilla. Empero, se pueden observar resoluciones de clasificación arancelaria emitidas por la autoridad encargada, en este caso, la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), a través del cual se manifiesta el principio de predictibilidad, aplicándose los criterios de la autoridad aduanera al momento de determinar la clasificación arancelaria.

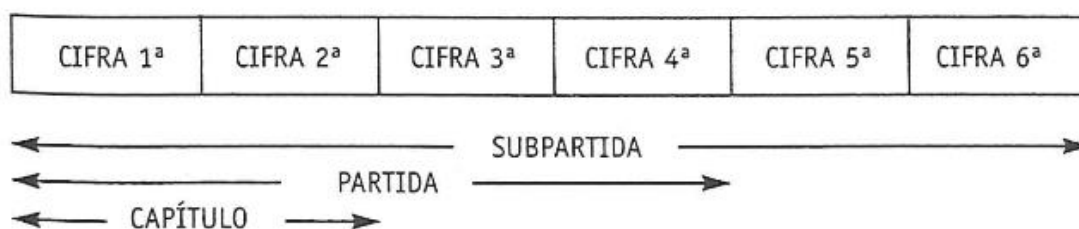
Por esa razón, aquí es importante recordar que la clasificación arancelaria es parte del análisis al momento de determinar el origen de una mercancía, es así que en la presente investigación se analizarán los capítulos correspondientes a textiles y confecciones en el acuerdo de la Alianza del Pacífico y para ello es necesario entender ciertas definiciones dentro de la clasificación arancelaria como en qué consiste el cambio de capítulo, de partida y subpartida arancelaria. En efecto, esto lleva a preguntarnos de qué trata la clasificación arancelaria y como está relacionada con la forma de determinar el origen.

En ese sentido, la codificación está constituida por el conjunto de dígitos asignados a posiciones de los textos de la Nomenclatura en el Sistema Armonizado de Designación y Clasificación de Mercancías. Por ello, cuando se hace mención de partidas y subpartidas arancelarias es porque se identifican mediante claves numéricas

⁵⁵ JONES, Vivian y Michael MARTIN. *ob. cit.* p. 5. "In some Agreements, tariffs shift method, or change in tariff classification (as a result of production occurring entirely in one or more parties), may be used to determine whether or not the product qualifies for these benefits. The NAFTA is one example in which this methodology is used".

⁵⁶ BARCELÓ, John. *ob. cit.* p. 9. "only specialists in the relevant business sector, who work day in and out with the subcomponents, components and end products and the processes involved in putting them together, will truly understand the meaning and significance of the terms and descriptions in the headings and subheadings".

compuestas de dos, cuatro o seis dígitos, tal como lo señala Bernaldo⁵⁷. A manera de ejemplo, veamos el siguiente recuadro⁵⁸:



Esta codificación se da en el Sistema Armonizado, cuya aplicación es a nivel mundial. Los miembros de la Organización Mundial de Aduanas (OMA) establecieron el carácter universal de la nomenclatura arancelaria, lo cual permite al día de hoy un desarrollo fluido de las operaciones de comercio internacional. Cabe mencionar que, sin la clasificación arancelaria y la codificación de las mercancías sería imposible establecer lazos comerciales entre los países por la gran variedad en la denominación de cada mercancía (variedad en el lenguaje).

Por otro lado, a nivel regional con el acuerdo de Cartagena se creó la Comunidad Andina, cuyos países miembros a la fecha son Perú, Colombia, Ecuador y Bolivia. De manera tal que, para la clasificación arancelaria se llegó a aperturar la subpartida compuesta de ocho dígitos, cuya denominación técnica es la de subpartida NANDINA, lo cual permite un reconocimiento específico de mercancías que vincula a estos cuatro países. No obstante, a nivel nacional cada país puede aperturar una subpartida adicional, cuya composición es de diez dígitos, cuya denominación técnica es la de subpartida NACIONAL⁵⁹.

De otro lado, ahora veamos de qué manera se nos pueden presentar las reglas de cambio en la clasificación arancelaria. Una forma peculiar en los capítulos correspondientes a textiles y confecciones es el encontrar reglas con varias excepciones,

⁵⁷ BERNALDO, Enrique. *Clasificación Arancelaria de Mercancías. Claves del Comercio Exterior*. España: Taric S.A. p. 53.

⁵⁸ *Ídem*.

⁵⁹ La subpartida nacional que consta de diez dígitos es el límite en cuanto a la nomenclatura arancelaria.

por ejemplo, “en el acuerdo de Estados Unidos con Colombia para los conjuntos para hombres y niños se establece”⁶⁰:

Un cambio a la subpartida 6103.21 a 6103.29³ de cualquier otro capítulo, excepto de la partida 51.06 a 51.13, 52.04 a 52.12, 53.07 a 53.08, 53.10 a 53.11, 54.01 a 54.02, la subpartida 5403.20, 5403.33 a 5403.39, 5403.42 a la partida 54.08, la partida 55.08 a 55.16 ó 60.01 a 60.06, siempre que:

(a) La mercancía esté cortada o tejida a forma, o ambos, y cosida o de otra manera ensamblada, en territorio de una o más de las Partes.

(b) Con respecto a una prenda descrita en la partida 61.01 o una chaqueta o saco descrito en la partida 61.03, de lana, pelo fino, algodón, o fibras artificiales o sintéticas, importada como parte de un conjunto de estas subpartidas, cualquier material del forro visible contenido en la prenda deberá satisfacer los requisitos de la Regla de Capítulo 1 del Capítulo 61.

Fuente: BID

De similar manera, lo encontramos en el APC Perú – Estados Unidos, pero lo importante para la revisión de una regla de esa naturaleza, de acuerdo al BID consiste en lo siguiente:

(...) Este cambio tiene restricciones adicionales pues tampoco se podrán utilizar insumos no originarios que habiendo cumplido el salto de capítulos, estén sin embargo clasificados en cualquiera de las aperturas arancelarias identificadas después de la expresión “excepto de”... y hasta “siempre que”. Para tener una idea de la magnitud de estas exclusiones en el cambio previsto en la regla, debe tenerse presente que este listado de excepciones representa 403 subpartidas y en los hechos constituyen la inmensa mayoría de los insumos (fibras y telas) (...). Sin duda este elevado número de subpartidas exceptuadas no se detallan individualmente ni se llega a dimensionar en detalle, de la redacción y lectura de la regla. En efecto este nivel de exigencia de la regla no es de fácil lectura y simultáneamente no resulta intuitivo identificar hasta donde llegar el impacto de las excepciones que prácticamente limitan el uso de insumos no originarios; sin embargo no quiere esto decir que estas reglas estén mal redactadas (...) De hecho estas reglas tan exigentes garantizan un alto nivel de demanda de todos los insumos que componen las prendas a los productores de los países miembros del acuerdo⁶¹.

⁶⁰ Banco Interamericano de Desarrollo (BID). *ob. cit.* p. 25.

⁶¹ *Ibid.* p. 25-26.

Como se ha podido apreciar en la negociación de las reglas de origen se puede optar por un simple salto de capítulo, partida, subpartida llegando incluso a exigir excepciones, lo cual tendría que ser originario y esto hace que la regla sea restrictiva, aún más sabiendo que el importador tiene una variedad de regímenes de origen dependiendo del acuerdo comercial que ha ratificado.

1.2.2 Porcentaje *ad valorem* o valor de contenido regional

La regla del porcentaje *ad valorem* se basa en criterios económicos vinculados al valor de los insumos agregados a la mercancía final⁶². Este criterio también es conocido como valor de contenido regional (VCR), el cual es una fórmula matemática en donde, principalmente, se toma el valor de los materiales junto con el valor *free on board*⁶³ del producto final para luego determinar el porcentaje de su incorporación. Así, “existen tres métodos de cálculo del VCR: aumento, reducción y costo neto.

En líneas generales, con estos métodos se pretende promover el uso de materiales originarios o, por el contrario, limitar la participación del valor de los insumos no originarios en el valor de la mercancía elaborada”⁶⁴. Ahora, “a través del criterio de los porcentajes *ad valorem*, se establecen porcentajes de valores máximos y mínimos que los procesos de transformación de materiales e insumos no originarios deben suponer respecto del producto final. (...) Este método tiene la virtud de conferir el origen a transformaciones que realmente aportan valor al producto final”⁶⁵.

Como señala Mesías, existen tres métodos de cálculo de valor de contenido regional: aumento, reducción y costo neto, lo cual permite que las partes negocien los límites en términos porcentuales cuando se incorporen materiales no originarios en un proceso productivo.

Finalmente, para Izam, “el porcentaje *ad valorem* es el criterio más sencillo (...), el de mayor uso y también el que concentra el más alto número de controversias

⁶² CORRALES, Minor. *ob. cit.* p. 7.

⁶³ Incoterm: FOB – libre a bordo en las operaciones de comercio exterior y como término utilizado en los contratos de compra-venta internacional.

⁶⁴ MESÍAS, Luis. *ob. cit.* p. 106.

⁶⁵ LOPEZ, José. *ob. cit.* p. 169.

internacionales. Consiste en verificar (...) cuán es el valor agregado nacional mínimo necesario de un producto, como porcentaje de su costo total o de su precio final de mercado, para que el bien sea considerado originario de ese país”⁶⁶.

En consecuencia, a efectos de ser aplicado este criterio se deben considerar los valores de los materiales y, por esa razón, es importante conocer de los términos de comercio internacional (Incoterm⁶⁷), porque los valores de cada insumo serán considerados para verificar si el porcentaje de material no originario excede lo permitido por las partes, impidiendo que la mercancía final obtenga el carácter de originario.

Cabe resaltar que tanto en la modalidad de cambio en la clasificación arancelaria como el del valor de contenido regional, para el caso de los textiles y confecciones, los países en nuestra región han adoptado los requisitos técnicos o más conocidos como los requisitos específicos de origen (REO's), los cuales son “exigencias de las reglas de origen que especifican ciertos procesos en la elaboración de una mercancía que obligatoriamente deberán efectuarse en el territorio de un país miembro de un acuerdo, o bien especifican la condición de originario que ciertos insumos deben cumplir, o los dos, para que la mercancía pueda ser considerada originaria”⁶⁸. Ello, con la finalidad de proteger su producción industrial, pues para que un producto cumpla origen requiere de la incorporación de insumos originarios del país, lo cual niega toda posibilidad de importar insumos de terceros países, cuyo costo es mucho menor.

1.3 Acumulando origen: concepto y tipología

En este subacápite nos introduciremos en el estudio de la regla de acumulación de origen explicando su naturaleza y el rol preponderante que cumple en el comercio internacional. “La acumulación de origen constituye uno de los elementos más importantes en los regímenes de origen porque permite interrelacionar las estructuras

⁶⁶ IZAM, Miguel. *ob. cit.* p. 17.

⁶⁷ Una de sus características más importantes es la de determinar quién asume la responsabilidad ante pérdida o deterioro del bien que ha sido exportado o importado

⁶⁸ Banco Interamericano de Desarrollo (BID). *ob. cit.* p. 12.

productivas de los países miembros del acuerdo e incrementar efectivamente el comercio”⁶⁹.

La interdependencia de cadenas de producción en distintos países caracteriza a esta regla de origen y ello se debe a que en nuestros es difícil estructurar la producción de una mercancía de mayor elaboración en un único país en razón de los insumos, tecnología y mano de obra.

Ahora bien, supongamos que estamos en un supuesto en el que no existe la acumulación de origen. Ello “implicaría en los hechos que cada empresa productora debería cumplir las exigencias de origen de sus productos por medio de la utilización de insumos exclusivamente de su país”⁷⁰. Asimismo, la acumulación es importante en el ámbito de los países en desarrollo, debido a sus economías con lo cual necesitan del aporte de insumos, de procesos productivos de otros países.

La acumulación de origen se subdivide en diferentes maneras y “actualmente en los acuerdos que firman los países latinoamericanos tanto entre sí como con países de América del Norte, e inclusive con países asiáticos, se puede encontrar un patrón de comportamiento en la definición de los distinto tipos de acumulación”⁷¹.

En líneas generales, la clasificación de la regla de acumulación de origen transita por la acumulación de mercancías, de procesos y la extendida – ampliada o también denominada diagonal, la cual será materia de análisis en la presente tesis en el tercer capítulo.

1.3.1 Acumulación de mercancías

Este tipo de acumulación está vinculado con los insumos utilizados en los procesos de producción de mercancías para el caso que sean países socios, con lo cual su aplicación se concreta con la obtención por parte del productor de los certificados de origen de los insumos utilizados. En los acuerdos se pueden encontrar enunciados como “cada parte dispondrá que las mercancías o materiales originarios de una parte, incorporados a una

⁶⁹ *Ibíd.* p. 58.

⁷⁰ *Ibíd.* p. 60.

⁷¹ *Ibíd.* p. 61.

mercancía en el territorio de otra parte o serán considerados como originarios del territorio de la otra parte”⁷².

1.3.2 Acumulación de procesos

Este tipo de acumulación engloba a los procesos de producción, sin embargo, “la diferencia con la acumulación de bienes es que al darle prioridad a los procesos no considera la condición de originario o no originario de los insumos que un productor importó de sus países socios”⁷³. Este tipo de acumulación genera ventajas para los países con menor desarrollo económico y, debido a la coordinación entre empresas de producción es beneficioso para las empresas vinculadas. Para su aplicación en los tratados podemos observar la forma de redacción de las reglas cuando se refieren “a la producción de la mercancía en el territorio de una o ambas partes”⁷⁴.

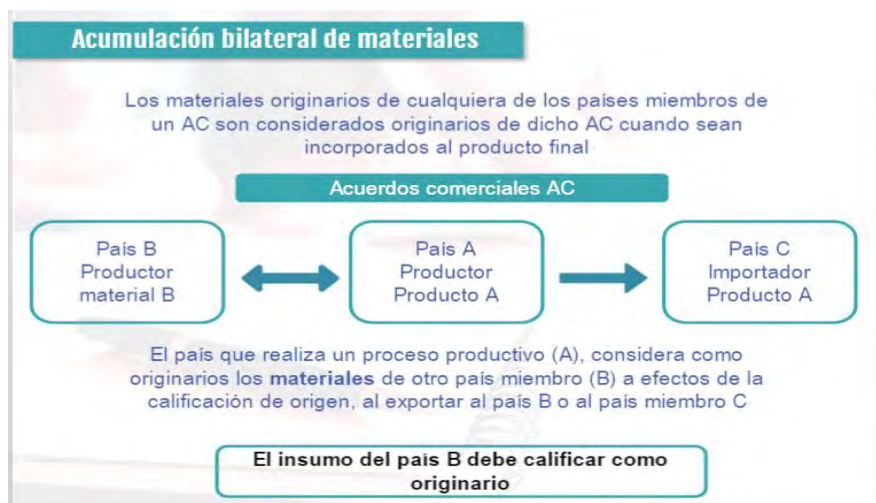
Cabe mencionar que para la acumulación de mercancías y de procesos, ésta se lleva a cabo a través de los países socios comerciales de un tratado, con lo cual se estaría ante una acumulación bilateral o regional – cuando se trate de un bloque económico comercial. Al respecto, para la acumulación bilateral (*mutatis mutandis* – la acumulación regional), la OMC señala que “consiste en que los materiales proporcionados por cualquiera de las partes en el acuerdo comercial regional se considerarán nacionales”⁷⁵. Podemos observar cómo se aplica esta categoría en el siguiente cuadro elaborado por ALADI:

⁷² *Ibíd.* p. 64.

⁷³ *Ibíd.* p. 62.

⁷⁴ *Ibíd.* p. 65.

⁷⁵ Organización Mundial del Comercio. *Regímenes de Normas de Origen en los Acuerdos Comerciales Regionales*. WTO/REG/2/45. Suiza, 5 abril de 2002, p. 6-7.



Es preciso mencionar que, en ciertos casos, la acumulación de origen bilateral es aplicada en el marco de otras reglas de origen como, por ejemplo, la regla “totalmente obtenido o íntegramente producido” o el de “transformación sustancial”. Veamos como ejemplo el reglamento de origen centroamericano revisado en el año 2005⁷⁶; en este reglamento se deja plasmado con claridad el principio de acumulación en el criterio de los bienes totalmente obtenidos:

- a) Sea obtenida en su totalidad o producida enteramente en territorio de una o más partes (el subrayado es nuestro), según define el artículo 4.
- b) Sea producida en territorio de una o más partes a partir exclusivamente de materiales que califican como originarios de una o más partes (el subrayado es nuestro) de conformidad de este reglamento.

Ante esta formulación de la regla de origen, ALADI sostiene que trae implícito el concepto de acumulación total y bilateral.

Por otro lado, la Comunidad Andina ha plasmado en la Decisión 416 con mayor claridad el principio que “reconoce la acumulación bilateral de materiales”⁷⁷, en donde la determinación del origen de los productos se considerarán de acuerdo a los materiales

⁷⁶ Resolución 146-2005-COMIECO-XXXXII del 26 de setiembre de 2005.

⁷⁷ ALADI. *Informe: El Principio de Acumulación de Origen en la Región. Elementos comunes y diferencias, posibilidades de homologación y extensión*. SEC/di 2052, p. 35.

importados de los demás países miembros, con excepción de la acumulación de los procesos. Como ejemplo, veamos en el caso del sector automotriz:

Constituye un perfecto ejemplo donde en el caso de la CAN el origen de los vehículos se evalúan mediante el empleo de una fórmula de integración subregional, donde se determina la incidencia de materiales locales y regionales beneficiados mediante el principio de acumulación dentro del total de materias primas necesarias para producir determinados tipos de vehículos, como vehículos particulares, comerciales o de carga⁷⁸.

Por consiguiente, “cuando nos encontramos frente a los tratados o acuerdos bilaterales, es decir, aquellos que Perú ha suscrito con otro país contratante, esto es solo con un socio comercial, los materiales pueden considerarse igualmente originarios si cumplen con la acumulación de origen bilateral”⁷⁹, con lo cual, como señala Perea, para que la acumulación de origen se aplique a nivel bilateral los países contratantes establecen porcentajes mínimos o límites máximos de permisibilidad de materiales no originarios, siempre y cuando se cumpla con el requisito específico de origen para dichos materiales no originarios.

Por último, en sentido contrario con lo señalado por Perea, este tipo de acumulación es el que observamos usualmente en los acuerdos comerciales porque no hay insumos de terceros países no originarios que intervengan en el proceso de producción, es decir, la calificación de origen radica en los insumos y procesos llevados a cabo por los países que conforman la zona de libre comercio, con lo cual no consideramos una acumulación aplicable al caso de los textiles y confecciones y, sobretodo, al problema en el que se encuentra la industria a nivel nacional materia de análisis.

1.3.3 Acumulación extendida

La acumulación extendida “permite a los miembros de un acuerdo (...) acumular insumos de terceros países no miembros de su acuerdo, siempre que estos terceros países tengan la características común de tener vigentes acuerdos con cada uno de los

⁷⁸ ORTIZ, Enio y María PINHO. “Evolución jurídica y convergencia de las normas de origen en los procesos de integración económica de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR)”. Revista *Acta Universitaria*, vol. 25, n° 1, p. 40.

⁷⁹ PEREA, Claudia. “Importancia de la acumulación de origen en el comercio internacional”. *Ius 360*. Consulta: 21 de agosto de 2018. <<http://ius360.com/jornadas/derecho-aduanero/v-jornada-de-derecho-aduanero/importancia-de-la-acumulacion-de-origen-en-el-comercio-internacional/>>.

miembros del acuerdo”⁸⁰. Lo señalado por el BID es importante, puesto que nos permite mencionar que con esta regla se busca la flexibilización del comercio en el sentido y además esta forma de acumulación es distinta a la acumulación aplicada para los países partes de un tratado.

Esta acumulación se caracteriza por haberse realizado de manera sectorial y es que notamos su presencia en lo que respecta a productos textiles y confecciones. En efecto, la regla de acumulación extendida es la parte fundamental de la presente tesis en el contexto regional latinoamericano y, sobretudo, en el contexto y desarrollo de un acuerdo comercial reciente como es el de la Alianza del Pacífico.

Ahora bien, este tipo de acumulación también llamado como acumulación ampliada referida a los insumos utilizados de países no miembros de un tratado consiste también en la acumulación no sólo de materiales o insumos, sino que dicha regla puede ser aplicada y extenderse a procesos productivos en donde “la acumulación podría comprender (...) también la territorialidad del lugar donde se lleva a cabo la obtención del producto”⁸¹.

Esto significa que dicha acumulación permite la deslocalización de la producción, con lo cual se incrementarían las importaciones extranjeras con la finalidad de optimizar su producción a través de las cadenas globales de valor sin considerar que esta regla de origen abarca la producción extraterritorial, lo cual no sería conveniente para la economía peruana, debido a que se tiene que promover la inversión en nuestro país y no deslocalizar la producción, con lo cual en esta primera etapa estaríamos frente a una cadena global de valor *upstream*. Posteriormente, a efectos de no sólo incorporar insumos de terceros países a la cadena de valor, sino también proveer de insumos, los productores podrían llegar a establecerse fuera del país y ello les permitiría conectar la industria de textiles y confecciones, a través del cual se aplicaría el modelo *downstream* en las cadenas de valor mundial.

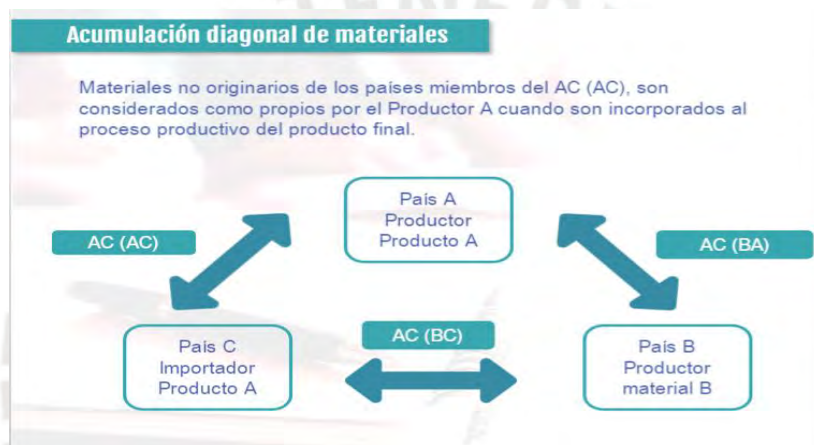
La utilización o incorporación de materiales proporcionados por ciertos países que no son miembros de un acuerdo comercial, pero que en el caso de cumplir con las

⁸⁰ *Ibid.* p. 63.

⁸¹ ALADI. *ob. cit.* p. 6.

condiciones del mismo, implica que éstos puedan tener el *status* o la categoría de originario, es decir, la acumulación “se puede extender más e incorporar el reconocimiento de productos de terceros países (...) en donde esta acumulación indirecta a favor de terceros implica por lo general la existencia de otro acuerdo comercial entre los países que reconocen la acumulación y los terceros países cuyos materiales y procesos llevados a cabo en sus territorios serán reconocidos”⁸². En efecto, para que se aplique la acumulación diagonal, deben enlazarse dos acuerdos comerciales a través de un Estado que haya ratificado los dos acuerdos, a manera de ejemplo.

Veamos la definición de la acumulación diagonal propuesta por ALADI:



Es importante mencionar que el círculo entre los países se encuentra vinculado a través de tres acuerdos comerciales, el primero entre el país A y el país C (acuerdo bilateral), entre el país A y el país B (acuerdo bilateral), y el país B y C (acuerdo bilateral). Al respecto, “una variante de esta acumulación diagonal es la que reconoce materiales originarios de grupos de integración y que la Comisión Europea denomina acumulación regional, la cual opera entre cada uno de los grupos beneficiados [por ejemplo] del SGP de la comunidad europea”⁸³, lo cual es viable para la Alianza del Pacífico.

A mayor abundamiento, para el BID, “la acumulación extendida permite a los miembros de un acuerdo (por ejemplo acuerdo entre A y B) acumular insumos de terceros países

⁸² *Ibid.* p. 7.

⁸³ *Ibid.* p. 63-64.

no miembros de su acuerdo, siempre que estos terceros países tengan la característica común de tener vigentes acuerdos con cada uno de los miembros del acuerdo (A-B)⁸⁴.

En efecto, “el alcance del principio de acumulación lo definen las partes que se comprometen, y varía de un acuerdo a otro. Aunque las reglas de origen establecidas en acuerdos (...) guardan elementos comunes, hay diferencias entre ellas, a veces importantes, que responden a las realidades e intereses de los países involucrados”⁸⁵.

Observemos en el cuadro de abajo como la acumulación, en este caso, permite que las disposiciones de dos acuerdos comerciales se apliquen sin ninguna superposición. (Elaborado por ALADI).



De otro lado, la acumulación de origen tiene métodos de calificación que van asociados a esta regla de origen, ya lo hemos comprobado anteriormente en algunos acuerdos o reglamentos de origen donde se aplica el criterio de totalmente obtenido junto con la acumulación. Asimismo, es aplicable de manera conjunta con el valor de contenido regional y con el cambio en la clasificación arancelaria como lo explica la ALADI en el cuadro *infra*:

⁸⁴ ALADI. *ob. cit.* p. 7.

⁸⁵ *Ibid.* p. 8.

Acumulación y métodos de calificación

Acumulación y método del porcentaje

El valor del insumo que se acumula en la acumulación de materiales (Principio de absorción) o el valor agregado en el caso de la acumulación de procesos, se toma en cuenta como valor de contenido regional

Acumulación y método del cambio de clasificación

Dado que el **cambio de clasificación** normalmente se exige a los insumos de terceros países, no se requiere que el insumo que se acumula cumpla con el requisito de cambio, puesto que es considerado por el productor del bien final como insumo propio

El criterio del método de porcentaje o valor de contenido regional y el cambio en la clasificación arancelaria, ambas reglas correspondientes a la transformación sustancial varían y ello se comprueba al no exigir que dicho material de un tercer país cumpla con el salto de capítulo, partida o subpartida arancelaria, o que el valor (FOB / CIF) del material se incluya en las fórmulas correspondientes al contenido de valor regional o porcentaje de valor.

En efecto, la acumulación de origen es una herramienta que flexibiliza hasta cierto punto la rigidez o restrictividad en las reglas de origen y, cabe mencionar, como ejemplo el modelo de la Unión Europea. Augier, Gasiorek y Lai Tong sostienen que a mediados de los años de 1990 se habían celebrado aproximadamente 60 acuerdos comerciales bilaterales en Europa, cada uno con su propio sistema de reglas de origen. Esta complejidad hizo difícil la optimización de las estructuras de la manufactura. Algunos bienes llevan incorporados un centenar de insumos intermedios, de los cuales habían traspasado muchas naciones durante su producción. Por ello, ante la complejidad de determinar el origen de cada componente de acuerdo al lugar que había sido obtenido, hizo que la Unión Europea tomara la acumulación diagonal creando el sistema de acumulación paneuropeo, para lo cual varios países de Europa incluyendo bloques

económicos distintos como el EFTA tuvieron que modificar las reglas de origen inicialmente negociadas en los tratados que habían ratificado⁸⁶.

De lo mencionado por dichos autores, se puede colegir que la complejidad de los negocios en Europa, debido a la utilización de insumos y diversidad de acuerdos comerciales, hicieron que el bloque de la Unión Europea y países socios tales como Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza pertenecientes a otro acuerdo como es el EFTA⁸⁷ en la aplicación de las reglas de origen, opten por enmendar los acuerdos de libre comercio vigentes e incorporar el criterio o regla de origen de acumulación diagonal, lo cual trajo beneficios en lo arancelario, ya que al incorporar insumos o materiales de más países no enervó o despojó el carácter de originario al producto final.

Empero, otro sector de la doctrina señala que “even with cumulation and harmonized rules, rules of origin continue to distort trade flows (...). Cumulation reduces, but does not eliminate the administrative costs involved in demonstrating origin”⁸⁸.

Para Anderson⁸⁹, la acumulación permite acceder a proveedores eficientes, lo cual genera la expansión de las exportaciones y también diversifica la producción. Esta acumulación al ser aplicable al caso pan-europeo sostiene que “more liberal cumulation

⁸⁶ AUGIER, Patricia, Michael GASIOREK y Charles LAI-TONG. “The impact of rules of origin on trade flows”. *Economic Policy* - Université de la Méditerranée, p. 581. “In the mid-1990’s, there were something like 60 bilateral FTAs in Europe, each with its own complex set of origin rules. Such complexity made it difficult to optimize manufacturing structures, especially given the all-or-nothing nature of origin. Some final goods have hundreds of intermediate inputs, some of which pass through several nations during their production. Since any given part can lose its origin-status each time it crosses a border – and the origin of the final good depends in a complex way on the origin of each component (...) It is exactly this complexity that led EU businesses to lobby for diagonal cumulation in the form of the Pan-European Cumulation System. Pushed by their manufacturers, the EU15, the EFTA4 (Iceland, Liechtenstein, Norway and Switzerland), and 10 then applicant-nations in Central Europe decided to amend their various FTAs by substituting a common set of rules of origin for those they originally contained”.

⁸⁷ El acuerdo se firmó en Reykjavic el 24 de junio de 2010 y en Lima el 14 de julio de 2010; el TLC entró en vigencia con Suiza y Liechtenstein el 1 de julio de 2011 y con Islandia el 1 de octubre de 2011. El Tratado de Libre Comercio con el Reino de Noruega entró en vigencia el 1 de julio de 2012.

⁸⁸ AUGIER, Patricia, Michael GASIOREK y Charles LAI-TONG. *ob. cit.* p. 582.

⁸⁹ ANDERSON, Anna. “Export performance and access to intermediate inputs: The case of rules of origin liberalisation”. *The World Economy*, p. 1050.

rules which allow for intraregional production sharing could hence be especially important for the southern mediterranean countries' export performance"⁹⁰.

Ahora bien, la acumulación diagonal en un acuerdo comercial debe cumplir la normativa que la contempla como una excepción al principio de nación más favorecida, el cual es un principio transversal que consiste en que si un país concede una reducción de tipo arancelario aplicable a un producto X hacia otro país, se tiene que hacer lo mismo con los demás miembros⁹¹. De ahí que, la regla de acumulación de origen ampliada o diagonal debe ser estudiada a partir del daño a los terceros países o de los obstáculos innecesarios al comercio contemplados en los párrafos 4 y 5 del artículo XXIV del GATT. En efecto, la acumulación diagonal aplicada a los países que conforman la Alianza del Pacífico no daña a terceros países, puesto que al ser flexible *per se* permite la incorporación de insumos de terceros países beneficiando sus exportaciones que ayudan a la cadena de valor de los países productores-exportadores. De igual manera, ocurre con el párrafo 5 del artículo XXIV al ser flexible la regla de acumulación de origen y no tener excepciones como las reglas de textiles y confecciones, significa que estamos frente a una regla que no es considerada como un obstáculo innecesario al comercio. En consecuencia, la regla de acumulación de origen diagonal es compatible con la excepción del artículo XXIV, lo cual conlleva a determinar su carácter jurídico para los fines que correspondan relacionados con la convergencia de las reglas de origen y cuya flexibilidad genera beneficios en el comercio internacional.

Por estas consideraciones y luego de haber analizado los tipos de acumulación de origen, las cuales son "acumulación de mercancías procesos y extendida", es importante señalar y explicar la situación en la que se encuentra el acuerdo marco de la Alianza del Pacífico respecto a la acumulación de origen y la importancia de incorporar la acumulación diagonal o extendida para el sector textil y de confecciones, lo cual será materia de análisis en la presente investigación.

⁹⁰ *Ídem*.

⁹¹ Organización Mundial del Comercio. *ob. cit.* p. 10.

CAPÍTULO II: EL SECTOR DE TEXTILES Y CONFECCIONES: EL PERÚ Y LA ALIANZA DEL PACÍFICO

Este capítulo abordará el tema de la cadena de producción de los textiles y confecciones a través de la utilización de bienes intermedios o insumos para su elaboración. Luego, estudiaremos la cadena productiva o industria peruana de los textiles y confecciones. Asimismo, se analizará el carácter originario en estos productos y su vínculo con las cadenas globales de valor, el cual incide directamente en el comercio internacional, ya que ha revolucionado la producción, comercialización, transporte, exportación, importación, etc. de mercancías en general. De esta manera, se analizará sus características, importancia y efectos en el comercio a partir de los textiles y confecciones.

En ese sentido, la importancia de este capítulo radica en el análisis del sector de los textiles y confecciones que nos permitirá tener una perspectiva más amplia vinculada con las reglas de origen para luego en el tercer capítulo tocar el tema de la acumulación diagonal, la proliferación de los acuerdos respecto a las reglas de origen y la convergencia de las mismas en el acuerdo de la Alianza del Pacífico, lo cual favorecerá e incrementará las exportaciones de los textiles y confecciones peruanas.

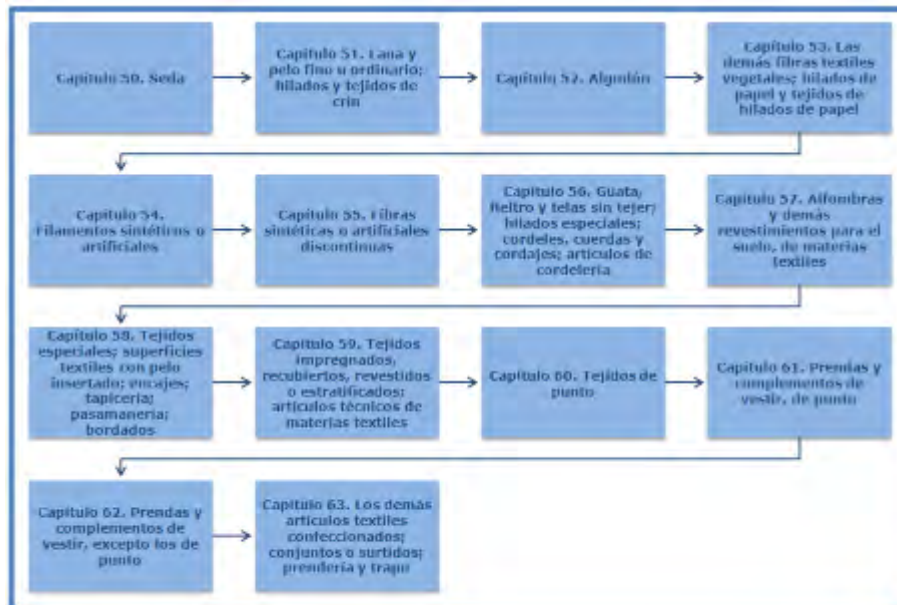
2.1 La cadena productiva en el sector de los textiles y confecciones

“Los productos textiles y de vestido constituyen un tipo de mercancía que tradicionalmente han tenido regímenes diferentes o especiales de comercialización”⁹², con lo cual ha tenido a lo largo de las décadas un impacto importante en la economía de muchos países desarrollados como en vías de desarrollo. La cadena de valor en la que intervienen los insumos, y los productos derivados de ésta hasta alcanzar a las confecciones ha variado también durante el transcurso de los años y es así que en el presente subcapítulo estudiaremos cómo se encuentra conformada la cadena de productiva de este sector.

Sin embargo, con la finalidad de conocer la cadena de producción de los textiles y confecciones es importante tener un primer acercamiento al Arancel de Aduanas y al

⁹² Banco Interamericano de Desarrollo (BID). *ob. cit.* p. 36.

Sistema Armonizado de Clasificación de Mercancías, puesto que a partir de “la Sección 11 abarca a las materias textiles y sus manufacturas y comprende desde el capítulo 50 hasta el 63 tal como se detalla en la siguiente figura”⁹³, elaborada por el BID:



Fuente: Elaboración propia en base a la estructura del Sistema Armonizado

Fuente: BID

Tal como se manifiesta en la estructura del arancel o sistema armonizado, a medida que aumentan los capítulos, la complejidad en la elaboración o producción de los mismos se incrementa, por lo tanto:

“esta sección comprende tanto insumos como productos terminados. Las fibras constituyen la materia prima básica para la elaboración de productos textiles intermedios (hilados, telas y tejidos) y productos finales (ropa de todo tipo), (...) Una característica de la subdivisión de los capítulos es que los primeros cuatro de ellos abarcan las fibras naturales tanto de origen animal como vegetal (seda, lana, algodón, etc.), así como también los hilados y tejidos con ellos elaborados. (...) [Capítulos 50, 51, 52 y 53] (...) En los capítulos 54 y 55 comprenden las fibras sintéticas o artificiales es decir los filamentos y fibras obtenidas de procesos industriales”⁹⁴.

Llegando a obtener ya a partir del capítulo 60 tejidos de punto elaborado con fibras naturales o artificiales para luego ser confeccionados en prendas de vestir y accesorios ya clasificadas en los capítulos 62 y 63.

⁹³ *Ibid.* p. 41.

⁹⁴ *Ibid.* p. 43.

Ahora bien, el proceso de producción de los textiles y confecciones se estructura de la siguiente manera: “el proceso de hilandería es la etapa en la que se convierte las fibras en hilos o hilados, el proceso de tejeduría es por el cual se obtienen las telas y tejidos a partir de los hilos e hilado, el proceso de tintorería y acabado es por el cual se mejoran o modifican los colores de las telas y tejidos y, por último, el proceso de confección que implica el corte y cocido de las partes o piezas de telas o tejidos que integran la prenda”⁹⁵.

A continuación, estudiaremos a los bienes intermedios que se incorporan en la cadena de valor de los textiles y confecciones.

2.1.1 La utilización de bienes intermedios en la cadena de valor de los textiles y confecciones

La cadena de valor que constituye la actividad manufacturera se encuentra por la industria textil propiamente dicha y la industria de la confección, según estudios de Centrum, en donde la primera “abarca desde la etapa inicial del desmote del algodón hasta la elaboración de telas acabadas e incluye a su vez, a las actividades de hilado, tejido y teñido acabado”⁹⁶; mientras que, la segunda comprende todas las actividades vinculadas a la confección de prendas de vestir.

Precisamente, en la etapa inicial tenemos como insumo principal a lo largo de los años a la fibra de algodón, la cual incluso tuvo un acuerdo de textiles de algodón celebrado en el año de 1961, el cual se configuraba como una excepción al acuerdo general sobre aranceles aduaneros y comercio (GATT) del año de 1947. Así también, más adelante se incorporaron las fibras sintéticas o artificiales elaboradas a partir del etileno, poliéster y poliamidas. No debemos dejar de mencionar como un insumo importante a la lana y pelos finos de origen animal.

Estos insumos trascienden la cadena de textiles y confecciones a nivel mundial y es ahí donde cada país a partir de las ventajas comparativas puede desarrollar su industria de la manera más beneficiosa para su economía. Este sector delicado dentro de la industria,

⁹⁵ *Ibid.* p. 44.

⁹⁶ *Ibid.* p. 3.

justamente, ha generado que países establezcan reglas de origen restrictivas al conferir el origen siempre que los insumos sean originarios de éstos.

Por otro lado, la cadena productiva no concluye con el aporte de insumos sino que éstos tienen que pasar a un proceso como la etapa de “tejeduría y acabado de textiles, donde se desarrollan actividades de urdido y trama para obtener láminas textiles (telas) de cualquier material, aptas para la confección de prendas y otros productos destinados a un uso final”⁹⁷.

Vemos que la utilización de insumos en el sector textil y de confecciones y la forma cómo son incorporados en la cadena de valor nos permiten demostrar la importancia que tienen frente a las reglas de origen.

“La cadena productiva textil se inicia con la recolección de materias primas que son (a) algodón, (b) pelo de alpaca y (c) fibras sintéticas importadas de la industria petroquímica, se continúa con el procesamiento y finaliza con la obtención de fibras, hilados y tejidos”⁹⁸. De ahí que “el subsector de producción de fibras, hilados y tejidos cuenta con nueve categorías de productos (a) fibras naturales, (b) fibras artificiales, (c) tejidos planos, (d) tejidos de punto, (e) tejidos industriales, (f) revestimientos para pisos, productos para el hogar, (g) textiles no tejidos y (h) sogas”⁹⁹.

En efecto, la cadena de producción textil y de confecciones consiste, primero, en obtener la materia prima, por lo que se realiza a través del cultivo del algodón o la crianza de ganado ovino, pero también del procesamiento de productos petroquímicos y fabricación de celulosa. En segundo lugar, se obtienen las fibras, las cuales pueden ser fibras naturales como también fibras sintéticas. Luego, la producción de hilados y tejidos tiene como resultado la elaboración de hilado y cordelería, tejidos industriales, productos tejidos terminados y tejidos de punto. De ahí viene el diseño y acabado, con lo cual se realizan los procesos de teñido, estampado, ribeteado, entre otros. En

⁹⁷ NIETO, Víctor y Julián LOPEZ. “Cadena de textil-confecciones. Estructura, Comercio Internacional y Protección”. Departamento Nacional de Planeación”. Año 2017 p. 10.
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/460.pdf>

⁹⁸ CENTRUM CATÓLICA. *ob. cit.* p. 3.

⁹⁹ *Ídem.*

penúltimo lugar, [en] la confección (...) se da la fabricación de ropa y otras prendas junto con la maquila, terminando la cadena con la comercialización de estos productos.

2.1.2 El proceso de producción en el sector textil y de confecciones

En este subacápite analizaremos con mayor exhaustividad cada etapa del proceso de transformación señalado anteriormente. Pues bien, la obtención de fibras como primera etapa se desarrolla a través de la limpieza del insumo de los fragmentos de impurezas; a modo de ejemplo tomamos la producción de Colombia, país miembro de la Alianza del Pacífico y que refleja la forma cómo se compacta la materia prima “para formar rollos y mediante un subproceso de estirado y peinado se transforman las fibras textiles a mechales de diámetro y longitud adecuada. De este último subproceso se obtienen algunas fibras cortas o rotas que deben ser separadas y estiradas nuevamente”¹⁰⁰. Cabe resaltar que, el siguiente subproceso es el cardado, “cuyo objetivo es desprender y ordenar las fibras de tal manera que la individualización y paralelización de estas fibras permitan formar una especie de velo uniforme”¹⁰¹.

El siguiente proceso, es el de hilatura de las fibras obtenidas de los subprocesos anteriores. En esta etapa las fibras se tensan y se torsionan en unas máquinas para convertirlas en pabilos e hilos que se “encarretan en bobinas de plástico o carretes metálicos”¹⁰².

De ahí, las fibras convertidas en hilos son utilizadas para el siguiente subproceso de tejeduría en donde “los múltiples procesos mecánicos que transforman la materia prima pueden ocasionar pérdidas de brillo o color natural de las fibras. Por esta razón, es necesario someter esos tejidos a un subproceso mecánico de calandrado (...) para darle brillo y lustre a las telas”¹⁰³.

A la par no podemos dejar de lado, los subprocesos químicos con insumos de la industria petroquímica como los polímeros, de los cuales se obtienen las fibras sintéticas, así

¹⁰⁰ NIETO, Víctor y Julián LOPEZ. “Cadena de textil-confecciones. Estructura, Comercio Internacional y Protección”. Departamento Nacional de Planeación. p. 12. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/460.pdf>

¹⁰¹ *Ídem*.

¹⁰² *Ídem*.

¹⁰³ *Ibid.* p.13.

como los detergentes para lavar las fibras, hilos y telas; los tintes, anilinas y colorantes para el acabado de los productos, como señalan Nieto y López; en otras palabras, la aplicación de estos insumos se da en toda la cadena, ya sean como polímeros, hidróxidos, colorantes, alcoholes, detergentes, pinturas, aditivos, aceites anticorrosivos, etc.

Por último, ya con la obtención de las telas es que se procede a confeccionar las prendas u otros productos textiles, con lo cual se aplican también elementos químicos para los estampados o teñidos para las prendas de vestir.

De esta manera, hemos podido incidir en cada etapa del proceso de producción de los textiles y confecciones siendo de vital importancia los insumos que intervienen en ésta, asimismo se evidencia la diferente forma de producción dependiendo de la fibra natural o sintética utilizada.

2.2. Funcionamiento de la cadena productiva en el Perú

En las siguientes líneas, analizaremos el funcionamiento de la cadena de textiles y confecciones en nuestro país a efectos de tener un panorama más preciso en lo que concierne a esta actividad productiva, con lo cual podremos determinar más adelante cómo las reglas de origen intervienen en este sector y cuál es la manera de potenciar la industria en el Perú.

2.2.1 Desde la fibra hasta la confección: Análisis

En el Perú “la industria textil representa una parte importante de la producción manufacturera (...) 8.9% y 1.3% del PBI nacional (en 2014). (...) La participación de confecciones todavía se mantiene por encima de los textiles (59.6% frente a 40.4% respecto del valor agregado”¹⁰⁴, por lo que la capacidad de producción, comercialización y exportación respecto a este sector es relevante en la economía del país y, por ello, al margen de los factores como el trabajo y la tecnología que, por cierto, también son imprescindibles en la cadena de valor, este trabajo de investigación identifica a los insumos como el factor ligado con el cumplimiento de las reglas de origen, pues se

¹⁰⁴ MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN. *Industria textil y de confecciones. Estudio de Investigación Sectorial*. Lima: Biblioteca Nacional del Perú, p. 12.

refleja en la producción y es a partir de este factor que podemos demostrar el desenvolvimiento en la cadena de producción de textiles y confecciones.

Al respecto, “el Perú cuenta con un sector manufacturero diversificado encabezado por los alimentos, los productos químicos, los textiles y los productos de cuero”¹⁰⁵. Y es “el sector textil y de confecciones [que] abarca una serie de actividades que incluye el tratamiento de fibras naturales o artificiales para la elaboración de hilos, continúa con la fabricación y acabados de telas, y finaliza con la confección de prendas de vestir y otros artículos”¹⁰⁶.

Por su parte, PRODUCE desarrolla el proceso productivo de la siguiente manera:

El proceso productivo se inicia con la recolección de la materia prima, la cual puede ser origen natural y no natural. En el país, se cuenta con proveedores nacionales de fibra naturales, mientras gran parte de la fibra sintética utilizada es importada. (...) Continúa con la preparación de fibras. En esta parte del proceso, (...) en el caso de las fibras no naturales, no es necesario realizar el proceso de selección; se realiza el cortado de la fibra y la mezcla de colores directamente. Luego, se realiza el cardado y peinado, que es una etapa de suma importancia para el proceso de hilatura. (...) La siguiente etapa es la hilandería. Luego de seleccionar, combinar y realizar el tratamiento de las fibras, se procede a la elaboración del hilado, se reduce el grado de finura conveniente, dándole la tensión y la torsión necesarias para una resistencia y finura específica. (...) Posteriormente se realiza la tejeduría. Este proceso consiste en entrelazar los hilos de urdimbre y la trama, formándose una tela. Los hilos pueden tejerse en telares de lanzadera (tejido plano) o en máquinas circulares (tejidos de punto). (...) Después, se realizan las labores de diseño. Para ello es necesaria la utilización de programas de patronaje y diseño. (...) Finalmente, las actividades de acabado buscan aumentar la funcionalidad y valor de los tejidos¹⁰⁷.

De esta manera, “un primer tramo de la cadena de valor de producción está constituido por el segmento de fibras nacionales, equivalente al 5.8% del valor agregado del sector textil y confecciones en 2014. Estas fibras nacionales pueden ser de origen natural y artificial”¹⁰⁸. No obstante, cabe mencionar que, “China fue el principal proveedor de fibras, especialmente de fibras discontinuas de poliéster sin cardar, ni peinar ni

¹⁰⁵ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (OMC). *Reporte: examen de las políticas comerciales del Perú 2014*. Suiza. WT/TPR/S/289/Rev. 1, p. 10.

¹⁰⁶ CENTRUM CATÓLICA. *Reporte financiero: sector textil del Perú*. Bunkenroad Latinoamérica 2010, p. 2.

¹⁰⁷ MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN. *ob. cit.* p. 115-116.

¹⁰⁸ *Ibid.* p. 16.

transformar. (...) El principal proveedor de hilados fue India especialmente hilados sencillos de algodón peinado”¹⁰⁹.

A mayor abundamiento, “la importación de textiles proviene, principalmente de China con cerca del 43% de las importaciones de este subsector. La gran parte de estos textiles corresponde a productos como hilados y fibras textiles, donde una proporción se utiliza como bienes intermedios en la industria local, mientras que otros se venden como bienes finales”¹¹⁰. Es así que, los insumos como las fibras artificiales sí son utilizados en la industria peruana, debido a que la fibra de algodón es escasa, siendo un grave problema que afecta la calidad de los productos.

Cabe resaltar que, “los textiles de origen no natural pueden ser sintéticos (no celulósicos) o artificiales (celulósicos). Los sintéticos más usados son el nylon, los acrílicos y el poliéster; los artificiales más usados son el rayón y el acetato celulósico”¹¹¹. Así las cosas, las fibras sintéticas son derivados de los procesos químicos del petróleo, mientras que las artificiales se transforman de la celulosa (natural), entre las que destacan el poliéster, fibras acrílicas, polipropileno, rayón, etc. Estos materiales tienen una larga duración, de ahí su mayor demanda e inclusión en la cadena de valor.

Respecto a la demanda de importaciones como insumos utilizados en los textiles, PRODUCE ha analizado los eslabonamientos de la cadena productiva de las empresas productoras locales, siendo ésta la principal industria que importa bienes para su producción, donde la importación se concentra en bienes intermedios, especialmente aquellos que corresponde a la hilatura de fibras textiles y tejeduría de productos textiles, lo cual es una oportunidad para la industria nacional para transformar sustancialmente los materiales.

La competencia de productos importados en el segmento de prendas de vestir se ha intensificado, especialmente con países asiáticos y centroamericanos con bajos costos de producción, por lo que el Perú debe entender que la cadena de valor de los textiles y confecciones debe ser más eficiente, utilizando bienes intermedios o insumos

¹⁰⁹ CENTRUM CATÓLICA. *ob. cit.* p. 10.

¹¹⁰ MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN. *ob. cit.* p. 91.

¹¹¹ *Ibid.* p. 120.

artificiales, sin dejar de lado, por cierto, la producción de textiles y confecciones a partir de insumos naturales, lo cual requiere ser potenciado.

En consecuencia, se “debe asegurar que la calidad de los productos cumplan los requerimientos de los compradores (...) internacionales y que las empresas¹¹² sean capaces de afrontar la fuerte competencia del sector, manteniendo una gestión de calidad a través de la implementación de normas técnicas y certificaciones tanto para los procesos como para los productos finales”¹¹³.

Por esa razón, las cadenas globales de valor responden a las necesidades de los productores-exportadores, quienes tienen como propósito comercializar y exportar productos de calidad a partir de insumos que sean incorporados en una cadena de valor eficiente.

2.2.2 Eficiencia en la industria textil y de confecciones

A efectos de analizar la eficiencia en la producción y exportación de la industria textil y de confecciones, hemos estudiado el último examen de políticas comerciales del Perú realizado por la OMC, en donde la participación del sector manufacturero en el PIB (PBI) se redujo del 15,7% en 2007 al 14,2% en 2012, debido al deterioro de la competitividad, traducido en un elevado porcentaje de importaciones y lento crecimiento de las exportaciones, con lo cual vemos que este sector se encuentra afectada por los dos elementos de la balanza de pagos (exportaciones – importaciones).

¹¹² Para PRODUCE, una empresa exportadora competitiva debe tener en cuenta tres elementos claves: Primero, tener un precio competitivo, para lo cual no solo se necesita contar con información actualizada del mercado, sino también manejar eficientemente los costos. He ahí la importancia de incorporar a la cadena de valor insumos con costos inferiores pero con un nivel de calidad óptimo para transformarla en una mercancía final. Segundo, la empresa debe contar con estándares de calidad adecuados en sus productos, procesos y presentaciones, lo que conlleva a seguir estándares internacionales y cumplir con requisitos establecidos por los países para el acceso a su mercado, los cuales están previstos en la mayoría de casos en los acuerdos comerciales, a través de los reglamentos técnicos. Por último, una empresa competitiva debe tener apropiadas oportunidades de entrega, es decir, debe contar con una logística adecuada, en donde la distribución física de mercancías se encuentra en constante innovación aplicando sistemas más eficientes reduciendo costos.

¹¹³ *Ibid.* p. 104.

Ahora bien, el promedio de aranceles NMF es del 3.2%, en donde para los textiles y prendas de vestir hay un tipo máximo de 11% de *ad valorem*. De tal manera, que en el año 2013, “las exportaciones del sector textil y de confecciones han venido cayendo a consecuencia de la débil demanda internacional y de la mayor competencia con países de bajo costo de producción”¹¹⁴. Cabe mencionar que, esta caída en las exportaciones ya viene desde el año 2008 por problemas económicos a nivel mundial.

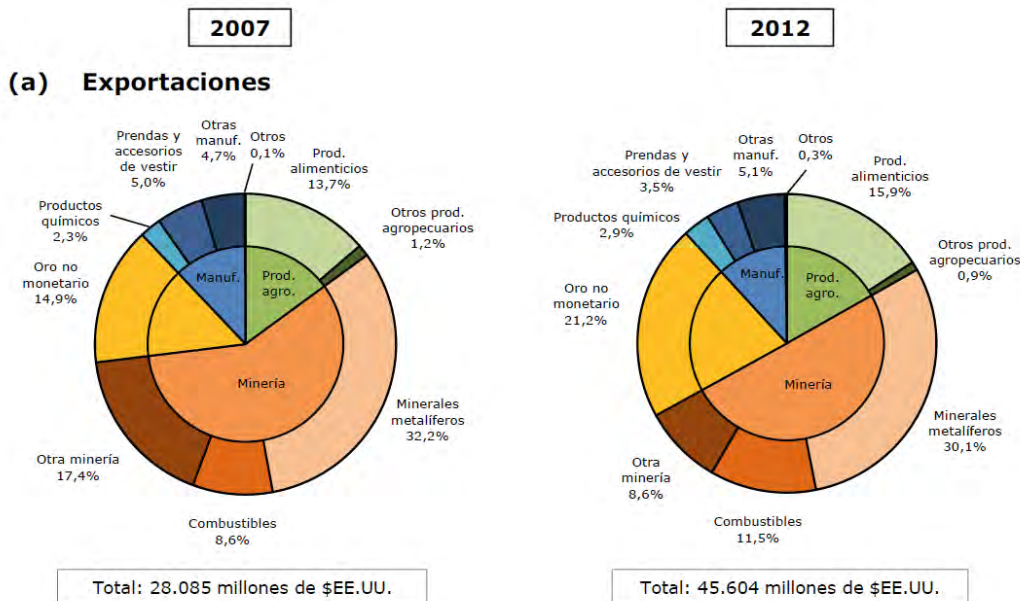
Así también, es importante señalar los destinos principales de las exportaciones peruanas (China, Unión Europea y Estados Unidos), siendo los resultados del 2012 y 2007 similares; no obstante, la importancia de China aumentó de manera significativa, debido a que del 10.8% pasó al 17.1%, mientras que Estados Unidos vio reducida sus importaciones de Perú, aun cuando ya estaba en vigor el acuerdo de promoción comercial en el año 2009.

Debemos resaltar que, las exportaciones de textiles se dividen “en tres principales líneas de productos. (...) El principal producto de exportación del subsector textil corresponde a los **tejidos** (51% del total exportado del subsector)”¹¹⁵. A fin de verificar ello, presentamos el siguiente cuadro comparativo elaborado por la OMC¹¹⁶:

¹¹⁴ *Ibíd.* p. 79.

¹¹⁵ *Ibíd.* p. 80.

¹¹⁶ Fuente: Comercio de Mercancías por Productos, 2007 y 2012. Elaborado por la OMC, Base de datos Comtrade de la División de Estadística de las Naciones Unidas en información de las autoridades peruanas para el año 2012, p. 18.



Aunado a ello, es preciso señalar la cantidad de empresas que se encuentran operando en el Perú. En términos concretos, según Centrum, en Lima se “hallan establecidas 472 empresas (64.8%), seguidos de Puno con 67 empresas (9.2%), Arequipa con 42 empresas (5.8%), Callao con 37 empresas (5.1%) y Junín con 28 establecimientos (3.8%), entre otros”¹¹⁷. De ahí que, Lima alberga la mayor cantidad de empresas y también se advierte que la capacidad de deslocalización interna en el Perú no ha tenido éxito.

Empero, “la alta concentración geográfica del sector textil y de confecciones en la capital es un factor que ha facilitado las operaciones y ha reducido los costos de transacción entre las empresas. Dentro de (...) Lima, en el distrito de La Victoria se encuentran domiciliadas casi una cuarta parte de las empresas del sector textil y confecciones. Esto se debe a que este distrito alberga el principal conglomerado de la industria (Gamarra)”¹¹⁸.

Dentro del aspecto empresarial, la industria textil está conformada, como señala PRODUCE, por una gran parte de microempresas (95%), de las cuales 64% son microempresas cuyas ventas no superan las 13 UIT y son estas empresas las que tienen situaciones económicas muy difíciles que hacen peligrar su existencia a corto plazo, lo

¹¹⁷ CENTRUM CATÓLICA. *ob. cit.* p. 7.

¹¹⁸ MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN. *ob. cit.* p. 43.

que implica la mera subsistencia sin generar mayores réditos para el país. Este punto es grave, ya que sucede de manera similar con las empresas dedicadas a la confección.

Ahora bien, es preciso mencionar que “el sector textil peruano entró en fase de desaceleración a partir del 2009 debido a la crisis internacional, que se ha reflejado en una menor demanda internacional de los productos”¹¹⁹, a partir de esa fecha hasta el día de hoy el sector textil y de confecciones no ha incrementado sus exportaciones, lo cual compromete el crecimiento de este sector. Asimismo, como señala Centrum en los últimos meses del 2009 se presentó un incremento en los costos de producción (hilados de algodón) que encareció los productos finales y restó competitividad frente a los productos asiáticos caracterizados por ser más económicos.

Otro punto importante respecto a la eficiencia del sector textil y de confecciones radica en los Centros de Exportación, Transformación, Industria, Comercialización y Servicios (CETICOS), que “son organismos públicos descentralizados adscritos al MINCETUR que prestan servicios de reparación, reacondicionamiento de mercancías, modificaciones, mezclas, envasados, maquila, entre otros, todos los cuales se encuentran exonerados de impuestos directos e indirectos”¹²⁰. Lo resaltante de los CETICOS es que se acogen procesos productivos en donde los insumos o materiales se ven transformados y a cambio de ello reciben un beneficio tributario, es decir, las empresas que operan en los CETICOS están exoneradas del impuesto a la renta, impuesto general a las ventas e impuesto selectivo al consumo hasta el 31 de diciembre de 2022, de conformidad con la Ley N° 29479.

En ese sentido, es cierto que el Perú mantiene la calidad en sus textiles y confecciones por la utilización de fibra animal como insumos y también del algodón; no obstante, ha descuidado la industria de las confecciones y textiles a partir de bienes intermedios provenientes de la industria petroquímica como es el poliéster o fibras artificiales.

“En los últimos años, las exportaciones del subsector textil se encuentran virando hacia mercado dinámicos como México, Brasil y Rusia, en los cuales la producción peruana no

¹¹⁹ CENTRUM CATÓLICA. *ob. cit.* p. 15.

¹²⁰ MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN. *ob. cit.* p. 15.

tenía gran participación antes de la crisis financiera”¹²¹. De otro lado, “los productores locales de confecciones deben continuar expandiendo sus mercados de destino con el fin de diversificar y no depender tanto de la situación económica de Estados Unidos. (...) Además, la diversificación también puede generarse en la exportación de productos con mayor valor agregado y siguiendo las tendencias mundiales”¹²².

Las exportaciones de textiles y confecciones crecieron a un 9.6%, esto significa que sumaron más de 323 millones de dólares en el primer trimestre de 2018, con lo cual hay un crecimiento similar al del año 2017, según la Asociación de Exportadores (ADEX). Entre enero y marzo de 2018, los envíos textiles crecieron 15.9% y las prendas de vestir se incrementaron en 7%¹²³. El gremio señaló que las cifras muestran signos evidentes de recuperación en la referida cadena; no obstante, ante esta situación, el sector de textiles y confecciones debe tener el objetivo de expandirse a más mercados por la calidad de sus productos, pero de la mano con una producción eficiente y rápida en donde no esté vedada la importación de insumos de terceros países que son necesarios para la producción de éstas.

Por otro lado, un tema que es importante mencionar y tomar en cuenta para el desarrollo de la eficiencia en el sector textil y de confecciones es el de las importaciones con precio dumping, y esto se debe a que la venta y exportación de los productos del Perú se encuentran por debajo del nivel de importaciones de otros países respecto a productos tales como tejidos, hilados o prendas de vestir.

En los párrafos anteriores se ha puesto en evidencia, la realidad de los insumos que intervienen en la industria textil teniendo como principales materias las fibras naturales, ya sean de procedencia animal o vegetal y las fibras sintéticas o artificiales.

Por ejemplo, en nuestro país, debido “al encarecimiento de los costos de producción del algodón frente a variedades de menor calidad pero con mayor productividad, ha llevado a que algunos países [que] cultiven algodón transgénico con la finalidad de enfrentar los

¹²¹ *Ibíd.* p. 81.

¹²² *Ibíd.* p. 88.

¹²³ IP Noticias. Consulta: 17 de mayo de 2018. < [http://plataforma.ipnoticias.com/Landing?cac \(...\)>](http://plataforma.ipnoticias.com/Landing?cac (...)>)

bajos precios de las prendas asiáticas (...)"¹²⁴, siendo países como China, la India, Estados Unidos, Pakistán, Brasil los principales productores y exportadores mundiales, según información del Ministerio de Producción del Perú. Al año 2014, tenemos que los proveedores mundiales de fibra de algodón (cotton yarn) pertenecen a Estados Unidos con un 96% y Egipto con un 3.93%¹²⁵.

Por otra parte, respecto a la fibra animal, nuestro país "se posicionó como el decimosexto país de origen de las exportaciones mundiales de "lana y pelo fino u ordinario (...), cuyo destino final fueron países como Italia, China, Uruguay, Reino Unido y Japón"¹²⁶. La otra cara de la moneda, para el caso de las importaciones es el volumen considerable alrededor de 15 mil toneladas, según PRODUCE, de países como la Argentina, Uruguay, República Checa, China y Alemania, donde la mayor porción de productos radica en la lana cardada o peinada.

Así también, para las fibras de origen sintético entre las que destacan el nylon, poliéster, fibras acrílicas, polipropileno son importantes para el sector textil debido a su larga duración y en su mayoría estos materiales o insumos son provenientes de terceros países. Por esas razones, es de suma importancia considerar en el análisis de la presente investigación los efectos del margen de dumping ocasionado por los precios de exportación de terceros países que actúan dañando la competencia (prácticas desleales), sobretodo, comprometiendo la rama de producción nacional.

He ahí la trascendencia de la aplicación de los derechos antidumping como medida de defensa comercial de acuerdo con las normas multilaterales de la OMC, en concreto, el Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VI del GATT y Acuerdo Antidumping. De esta manera, los acuerdos comerciales regionales, en la mayoría de casos, incluyen un capítulo sobre las medidas de defensa comercial, como se observa, por ejemplo, en el Acuerdo de Promoción Comercial con Estados Unidos, en donde las Partes han negociado un capítulo sobre defensa comercial, en donde se remiten al Acuerdo Antidumping.

¹²⁴ PRODUCE. *ob. cit.* p. 123.

¹²⁵ *Ídem*. Fuente: SUNAT.

¹²⁶ PRODUCE. *ob. cit.* p. 129.

Respecto a la Alianza del Pacífico, se advierte la inexistencia de un capítulo especial para tratar las medidas de defensa comercial, sin embargo, esto no implica que los países parte se encuentren desprotegidos ante un supuesto de daño por afectación de precios dumping. Ello, en razón de la calidad que tienen los países parte al ser miembros de la OMC, que incluye el GATT de 1994 y al acuerdo antidumping de la OMC, por lo que los países parte (legitimidad) a reclamar ante el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la misma organización internacional.

Por otro lado, a nivel local la entidad encargada de realizar las investigaciones y determinar la aplicación de derechos antidumping es la Comisión de Dumping, Subsidios y Eliminación de Barreras Comerciales No Arancelarias del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y la Propiedad Intelectual (INDECOPI).

Ahora bien, el Perú no es ajeno a los casos de dumping e imposición de derechos antidumping a través de una investigación en el que se determine (i) la existencia de dumping, (ii) la existencia del daño o amenaza de daño a la rama de producción nacional y (iii) el nexo causal entre el dumping y el daño.

En vista de ello, de manera breve analicemos casos sobre dumping vistos en la Comisión del INDECOPI de acuerdo con el Informe de Labores publicado en el año 2014. El primer caso tiene que ver con la importación de tejidos de popelina originarios de China, que luego de una investigación se llegó a la conclusión en segunda instancia por la Sala de Defensa de la Competencia del Tribunal del INDECOPI de imponer o aplicar derechos antidumping definitivos sobre dichas importaciones de tejidos de popelina para camisería, crudos, blancos o teñidos, mezcla de poliéster con algodón, con predominio del poliéster en peso (mayor de 50%), de ligamento tafetán, con un ancho menor de 1,80 metros, cuyo peso unitario oscila entre 90 gr/m² y 200 gr/m². Estos derechos fueron fijados bajo la forma de un derecho *ad valorem* equivalente al 27% del valor FOB de tales importaciones.

En efecto, “China posee una importante capacidad de exportación de tejidos de tipo popelina, pues en el 2012 concentró casi las dos terceras partes de las exportaciones mundiales de este tipo de tejidos. Ello habría permitido a las empresas de este país desarrollar estrategias de diferenciación de precios, tal como se ha observado en sus

exportaciones a diversos mercados a escala mundial durante el periodo 2005-2013”¹²⁷. Por esa razón, la Comisión llegó a la conclusión que si se suprimieran las medidas antidumping, los tejidos de tipo popelina de origen chino ingresarían al mercado nacional a precios inferiores de los reportados en un periodo del 2009 a 2013; además, cabe mencionar que otro de los criterios considerados por la Comisión fue la evolución de la situación económica de la rama de producción nacional *ex ante* a las medidas antidumping, lo cual se tradujo en la estadísticas de manera favorable una vez que se impusieron derechos antidumping definitivos, lo cual generó crecimiento en la producción, venta interna, participación de mercado, inversiones y beneficios.

El siguiente caso corresponde a la importación de tejidos de popelina de Pakistán que, mediante Resolución N° 017-2004/CDS-INDECOPI, la Comisión dispuso la aplicación de derechos antidumping definitivos sobre las importaciones de tejidos planos de ligamento tafetán, popelina poliéster/algodón (mezclas de cualquier composición), estampados, crudos, blanqueados, teñidos o con hilados de distintos colores, de ancho igual o superior a 2,20 metros, cuyo gramaje esté comprendido entre los 50 gr/m² y los 250 gr/m².

Luego de casi una década de la imposición de los derechos antidumping ya se advertía la expiración de los mismos, por lo que la empresa peruana o rama de producción nacional solicitó a la Comisión que se mantengan vigentes por un periodo adicional. En consecuencia, la Comisión constató que Pakistán “se mantuvo como el principal abastecedor extranjero de tejidos tipo popelina en el mercado peruano, pese al incremento de la cuantía de los derechos antidumping a partir de 2010 (...) Se apreció que las importaciones efectuadas de este país representaron, en promedio, el 94% del total importado entre 2009 y 2014 (enero-junio)”¹²⁸.

Esta información objetiva permite colegir que si se eliminan las medidas de defensa comercial, se producirían el ingreso de importaciones de Pakistán a precios inferiores perjudicando a la rama de producción nacional siendo establecido el nexo causal de acuerdo con la normativa multilateral de la OMC.

¹²⁷ INDECOPI. *Informe de Labores 2014*. Lima: Biblioteca Nacional del Perú, p. 42.

¹²⁸ *Ibid.* p. 60.

Por otro lado, observamos en el informe de labores que se han suprimido medidas antidumping a las importaciones de tejidos tipo dril originarios de la República Popular de China, donde luego de una investigación y evaluación técnica, la Comisión no dio inicio a un procedimiento de examen de los derechos antidumping. Por ello, de acuerdo con el artículo 11.3 del acuerdo antidumping y el artículo 48 del Reglamento Nacional sobre Medidas Antidumping y Compensatorias, la Comisión propuso suprimir las medidas de defensa comercial.

Por consiguiente, los casos vistos en los párrafos anteriores, nos permite concluir que la afectación a nuestra industria nacional o rama de producción nacional de textiles y confecciones ha sido a causa de esta práctica comercial desleal del dumping y que a lo largo de la década pasada y en estos últimos años ha habido una constante evaluación e investigación por parte de las autoridades nacionales a efectos de analizar y determinar si se continúa con la aplicación de derechos antidumping o, por el contrario, se suprimen.

Como podemos observar, la eficiencia de la industria nacional de textiles y confecciones se ve comprometida por el factor de competitividad interna, el desarrollo de la industria, la participación e incorporación en la cadena de valor de insumos importados eficientes y también por los precios dumping de importaciones de productos textiles, los cuales son supervisados por el organismo competente (INDECOPI); no obstante, evidenciado estos factores se tiene que llegar a establecer opciones para mejorar el sector de textiles y confecciones en nuestro país obteniendo beneficios del acuerdo de la Alianza del Pacífico, lo cual será materia de análisis en el tercer capítulo.

2.3 El carácter originario de los textiles y confecciones en las cadenas globales de valor

Hemos analizado la cadena productiva de los textiles y confecciones a nivel general y aplicado a la realidad de nuestro país; sin embargo, los textiles y confecciones a efectos del comercio internacional requieren cumplir con las reglas de origen de cada acuerdo comercial para obtener la preferencia arancelaria y es en ese contexto que nos situamos en el tema de las cadenas globales de valor, puesto que los productos elaborados o manufacturados no únicamente requieren de insumos exclusivamente originarios de un país sino que, debido a los costos de producción y mayor productividad de la industria

requieren importar insumos de terceros países. A continuación, explicaremos los fundamentos de las cadenas globales de valor y su importancia en el comercio internacional, puntos importantes para tratar el tercer capítulo de la presente tesis vinculada con la acumulación diagonal.

2.3.1 Las cadenas globales de valor en el sector textil y de confecciones

Los productos o mercancías están hechos en el mundo, como señalan García y Solís¹²⁹. Esto significa que los insumos o el lugar de producción de éstos se han diversificado y ello ocurre debido a la tecnología, insumos, mano de obra, seguridad en las inversiones, etc. A pesar que las mercancías incorporen una serie de materiales de terceros países, esto no significa que sea imposible determinar su origen como tal y es por esa razón que son importantes las reglas de origen, ya que con una aplicación debida dentro de un acuerdo comercial llegan a obtener el beneficio arancelario. No obstante, las cadenas globales de valor es un fenómeno económico que va mucho más allá y, por esa razón, es que a continuación será estudiado a mayor profundidad.

Pues bien, el nacimiento de las cadenas globales de valor, para Sandoval, ocurre a partir de “una propuesta analítica introducida en la década de los setenta, (...) en el cual se definió como la organización de un conjunto de redes en relación a la producción de una mercancía involucrando una serie de entidades económicas e institucionales”¹³⁰, siendo uno de los antecedentes de lo que hoy conocemos como cadenas globales de valor.

De esta manera, el fenómeno de las cadenas globales de valor o global value chains ha surgido de la “viabilidad de fragmentar el proceso productivo en espacios geográficos distintos, el comercio en valor agregado, la producción compartida, las cadenas de oferta”¹³¹, la subcontratación internacional, etc. No obstante, más que la producción en distintas partes del mundo, la cadena global de valor ha reflejado que la incorporación de insumos o bienes intermedios de diversos países a un proceso productivo en un

¹²⁹ GARCÍA, Ana y Valentín SOLIS. “Comercio Internacional: Cadenas Globales de Valor. Una aproximación desde la teoría de redes”. *Revista Economía Mundial*. España, n° 37, 2013, p. 153.

¹³⁰ SANDOVAL, Seyka. “La cadena global del valor: consideraciones desde el ciclo del capital”. *Revista Problemas de Desarrollo*, n° 182 (46). p. 180.

¹³¹ TELLO, Mario. “Las cadenas globales de valor. La maldición de los recursos naturales avisada”. *Revista Intel – Red Sur*, n° 39, p. 170.

mismo territorio puede hacer que estos procesos sean menos costosos y eficientes a la vez.

En razón de ello, “el comercio internacional (...) está entrelazado a través de las redes internacionales de producción de bienes de las empresas que invierten en todo el mundo, así como en la comercialización de los insumos que forman parte de las cadenas de valor (...) con diversos grados de complejidad. Estas cadenas de valor, ya sea intra-empresa o inter-firmas, regionales o de naturaleza global, se las conoce como cadenas globales de valor”¹³². Coincidimos con la definición de Ferrando, ya que las cadenas de valor mundial han permitido que el comercio internacional se estructure a partir de una dinámica distinta, a través del cual, las empresas son conscientes que para producir una mercancía final se requiere de la importación de insumos o materiales de terceros países.

Por otro lado, para Gereffi y Fernández, las cadenas globales de valor son “todas las actividades que realizan las empresas para producir un bien desde su concepción hasta su uso final. Estas actividades incluyen la investigación, desarrollo, diseño, producción, comercialización, distribución y soporte al consumidor, [las mismas que] pueden ser realizadas por una sola empresa o estar divididas entre diferentes empresas”¹³³. Sin embargo, para la presente investigación nos enfocamos, dentro de la cadena de valor de textiles y confecciones y respecto a ello ponemos énfasis en el eslabón de la producción a partir de los materiales o insumos.

Cheng, por su parte, sostiene que “the theory global value chains has highlighted the value-added of different phases of sub-stage production and services. From the perspective of global production sharing economic growth can be driven by a country’s or a firm’s upgrading from the relatively lower-valued to the relatively higher-valued activities”¹³⁴. Así, las cadenas de valor a nivel global hacen que los procesos de

¹³² FERRANDO, Alonso. *Las cadenas globales de valor y la medición del comercio internacional en valor agregado*. Buenos Aires: Instituto de Estrategia Internacional. p. 1.

¹³³ GEREFFI, Gary y Karina FERNANDEZ. *Global value chain Analysis: a primer*. Segunda Edición. Estados Unidos: Duke University.

¹³⁴ JONES y KIERZKOWSKI. En: CHENG, Lurong. “The BRICS in the global value chains: an empirical note”. En *Scielo*, p. 228. Consulta: 15 de mayo de 2018.

producción, comercialización y distribución sean parte del crecimiento económico sostenido de un país.

Es importante mencionar que, para García y Solís, “un producto producido, por ejemplo, en la Unión Europea y exportado a los Estados Unidos, puede incluir componentes de China y Japón, y utilizar materias primas y servicios de Australia, Rusia e India, entre otros. Reiteramos que se trata de bienes y servicios “hechos en el mundo”¹³⁵. Al respecto, estamos de acuerdo con García y Solís ya que en estos días, con excepción de los bienes tradicionales como son las verduras, frutas, carnes y minerales, en general, productos de los reinos animal, vegetal y mineral, no hay producto alguno que no incorpore un insumo o material de un país distinto.

Ahora, “los países pueden participar en la cadena de valor agregado “aguas arriba” (upstream), que implica agregar valor extranjero (de terceros países) a sus exportaciones, o “aguas abajo” (downstream), donde sus exportaciones son incorporadas a otros productos como insumos de éstos para luego ser re-exportados”¹³⁶. Para el caso del Perú, en el sector de textiles y confecciones lo que se necesita es la incorporación de insumos de terceros países en la cadena global de valor, es decir, estamos frente a una cadena *upstream* siempre que se trata de textiles o confecciones que requieran del insumo artificial como el poliéster o polipropileno, así como también de la cadena *downstream*, ya que podemos proveer de insumos de origen animal o vegetal a los países miembros de la Alianza del Pacífico, con lo cual es necesaria la aplicación de ambos métodos de inserción a la cadena global de valor.

Cabe mencionar que, “el valor agregado extranjero de la industria textil es mucho más alto en los países industrializados que en los países en desarrollo, ratificando que estos últimos proporcionan gran parte de los insumos semi-elaborados que luego utilizan los países desarrollados exportadores”¹³⁷.

Por otro lado, según Sandoval, las cadenas globales de valor se plantearon en relación a la reorganización industrial, coordinación, gobernanza y poder en la cadena, pero

¹³⁵ GARCÍA, Ana y Valentín SOLIS. *ob. cit.* p. 153.

¹³⁶ FERRANDO, Alonso. *ob. cit.* p. 7.

¹³⁷ *Ibid.* p. 13.

“comprender la gobernanza es la clave del ascenso o upgrading, lo cual significa que el proceso de los agentes económicos – naciones, firmas y trabajadores – se mueven de actividades de bajo valor a actividades de alto valor, en las redes de producción global”¹³⁸. Entonces, llegar a la gobernanza en el contexto de las cadenas de valor significa para el Perú que las empresas exportadoras de textiles y de confecciones puedan llegar a generar actividades de alto valor en su producción con indicadores de eficiencia en la producción y con ello que los productos sean de calidad.

Asimismo, para Tello, “las cadenas globales de valor muestra[n] que es posible crecer de manera armónica diversificando las exportaciones”¹³⁹. En ese sentido, la diversificación se entiende a nivel productivo y a nivel de socios comerciales; los dos factores se complementan en el comercio internacional en la búsqueda de una sinergia. No basta con solo negociar acuerdos comerciales, sino que aunado a ello se sostiene la producción de diversos bienes no tradicionales o con procesos de producción complejos, a partir de los cuales, la industria va tomando forma y se convierte en el motor para el desarrollo de un país.

Es relevante precisar que, “la cadena de valor, como expresión de la competencia y el salto histórico en la movilidad de capital, se presenta como síntoma del proceso de acumulación, ahora regional y global”¹⁴⁰, lo cual vemos reflejado en la regla de origen de acumulación utilizado en los acuerdos comerciales. En palabras de Sandoval:

Entender desde la perspectiva económica el motor de la acumulación en las cadenas de valor, posiciona a la innovación como la variable central en la discusión del desarrollo, sin embargo, (...) los aspectos institucionales que conducen el desarrollo o la inhibición de éstas consideran relevantes, es decir, viniendo de regreso en el argumento, los diferentes indicadores, manuales y políticas sugeridas por el marco de las cadenas de valor (...) en el largo plazo estimulan la liberalización del capital y trabajo¹⁴¹.

No obstante, consideramos que la acumulación de origen encuentra respaldo en una cadena de valor eficiente y menos costosa, lo cual es aplicable al sector de textiles y confecciones en la industria manufacturera peruana, en donde se potencia la

¹³⁸ SANDOVAL, Seyka. *ob. cit.* p. 181.

¹³⁹ TELLO, Mario. *ob. cit.*, p. 172.

¹⁴⁰ SANDOVAL, Seyka. *ob. cit.* p. 188.

¹⁴¹ *Ídem.*

producción y exportación a partir de la utilización de insumos de terceros países o exportación de productos con insumos originarios, pero con valor agregado.

En consecuencia, “la experiencia de los últimos 20 años muestra que [cuando] (...) los países aumentan su participación en la cadena global de valor, sus tasas de crecimiento del PIB tienden a aumentar en forma correlacionada. En esta relación positiva con las cadenas globales de valor también se ve reflejada en el incremento del PIB per cápita, tanto en los países desarrollados como en las economías en desarrollo”¹⁴².

Por último, las cadenas globales de valor son un mecanismo que dinamiza el proceso productivo y, como resultado tenemos el crecimiento de la exportación de un país, lo cual desemboca en un desarrollo económico sostenido para el país. Por ello, “es necesario (...) un rediseño de las actuaciones políticas en sus múltiples ámbitos a modo de promover la participación en las cadenas globales de valor y reducir los costos de transacción y otras barreras al comercio existentes a lo largo de la cadena”¹⁴³.

2.3.2 Fundamentos y características de las cadenas globales de valor

Para Sztulwark y Juncal¹⁴⁴, los elementos fundamentales de las cadenas globales de valor radican en la preeminencia económica de las actividades de creación de nuevo conocimiento, el cual puede ser aplicado a través de la incorporación de nuevos insumos que hagan eficiente la cadena de valor de los textiles y confecciones, así como el protagonismo creciente de la dimensión estético-expresiva en las actividades de innovación, que complementan la dimensión informacional, lo que conlleva un vínculo aún más cercano con la forma de diseñar las confecciones. Empero, el elemento importante se fundamenta en la conformación de un nuevo patrón geográfico mundial, en el que las actividades de innovación tienden a concentrarse en los países que cuentan con sistemas de innovación más desarrollados mientras que las actividades de producción se localizan en territorios, cuya ventaja está íntimamente ligada a la obtención de mínimos costos unitarios de producción, de ahí el valor de las cadenas

¹⁴² FERRANDO, Alonso. *ob. cit.* p. 16.

¹⁴³ TELLO, Mario. *ob. cit.* p. 177.

¹⁴⁴ SZTULWARK, Sebastián y Santiago JUNCAL. “Innovación y Producción en la Industria Manufacturera: Estudio Comparativo de Cadenas Globales. *Journal of Technology Management & Innovation*, vol. 9, n° 4, p. 122.

globales con los bienes intermedios en donde se considera el factor de las reglas de origen como instrumentos que confieren el origen a productos finales con la ventaja en la reducción de los derechos arancelarios.

El funcionamiento de las cadenas de valor ha permitido determinar ciertas características, las cuales son: Primero, identificar actividades que conforman el sector productivo y en donde se puede realizar un seguimiento de su desarrollo, es decir, se tiene conocimiento del proceso productivo en general y a partir de ello uno se puede enfocar en cada eslabón de la cadena para poder reforzarlo, modificarlo o renovarlo por completo.

Segundo, identificar el contexto donde se desenvuelve la cadena productiva, a raíz de ello se evalúan los factores y actores que impulsen la cadena global de valor, esto es, verificar en la cadena de valor de textiles a los productores-exportadores como actores al igual que el sector de confecciones y tomar en cuenta los costos de los insumos como factores elementales en la manufactura relacionado con su valor económico.

Tercero, identificar el escalamiento o *upgrading*, en palabras de Gary Gereffi, a través del cual se contempla hacia donde se puede avanzar en el sector productivo, lo cual lleva a pensar en la incorporación de la cadena nacional en la cadena internacional y la suma de valor agregado a productos ya existentes, lo cual está vinculado con la innovación en tecnología y conocimiento, así como a estrategias que se involucran en el marco del proceso productivo.

En suma, estas características de las cadenas globales de valor hacen que “[la] transformación [tenga como] eje de desplazamiento, (...) la creación de valor desde una modalidad de reproducción de bienes de baja diferenciación hacia un régimen progresivamente sesgado hacia la innovación del producto (...), por lo tanto, emerge un nuevo rol del conocimiento y la innovación en los procesos de valorización”¹⁴⁵, a partir del cual se caracteriza el desarrollo en el proceso productivo con mayor eficiencia y ese es uno de los objetivos que deben alcanzar las empresas de textiles y de confecciones en nuestro país.

¹⁴⁵ *Ibid.* p. 120.

2.3.3 Importancia y efectos de las cadenas globales de valor en el comercio internacional

La producción de bienes requiere de insumos o materiales, los cuales pueden ser obtenidos en el mismo país o en otros. De ahí, la complejidad en la manufactura de mercancías en donde un país no puede estar aislado, sino que necesita de las materias primas de otros países para que puedan lograr la elaboración un producto final de calidad con estándares internacionales. A manera de ejemplo, Sztulwark y Juncal¹⁴⁶ proponen lo siguiente en la cadena de indumentaria y prendas de vestir, esto significa que la complejidad de dicha cadena productiva se refiere al cumplimiento de 5 eslabones:

[...] Primero tenemos a las materias primas, compuestas por algodón, fibras naturales, petróleo y gas en fibras sintéticas; segundo, los componentes textiles donde se encuentran las fibras naturales y sintéticas con el hilado y tejido; tercero, los fabricantes de prendas, quienes diseñan, realizan el corte, la costura, el abotonado y planchado; cuarto, exportadores y comercializadores, aquellas empresas de marca y grandes distribuidores y, finalmente, la comercialización minorista, donde se encuentran las tiendas *retail*, *outlets* y otros¹⁴⁷.

De lo mencionado, se advierte para la presente de investigación del enfoque a partir de las materias primas (fibras naturales o sintéticas), llegando a la obtención de hilados, tejidos y, posteriormente, con las confecciones. Esta parte del proceso productivo está estrictamente relacionada con las reglas de origen y he ahí la importancia que radica en la cadena de valor de los textiles y las confecciones en el presente análisis.

Ahora bien, la descripción del proceso de producción de prendas vestir es compleja, lo cual implica el uso de tecnología y maquinaria. No debemos dejar de lado que, en esta etapa la intervención de maquinaria tiene el objetivo de transformar las materias primas en el producto final en menos tiempo. La maquinaria debido a los avances tecnológicos, en estos casos, debe ser importada, por lo que se requiere de la intervención de terceros países que producen tales bienes, lo cual se correlaciona con la inversión.

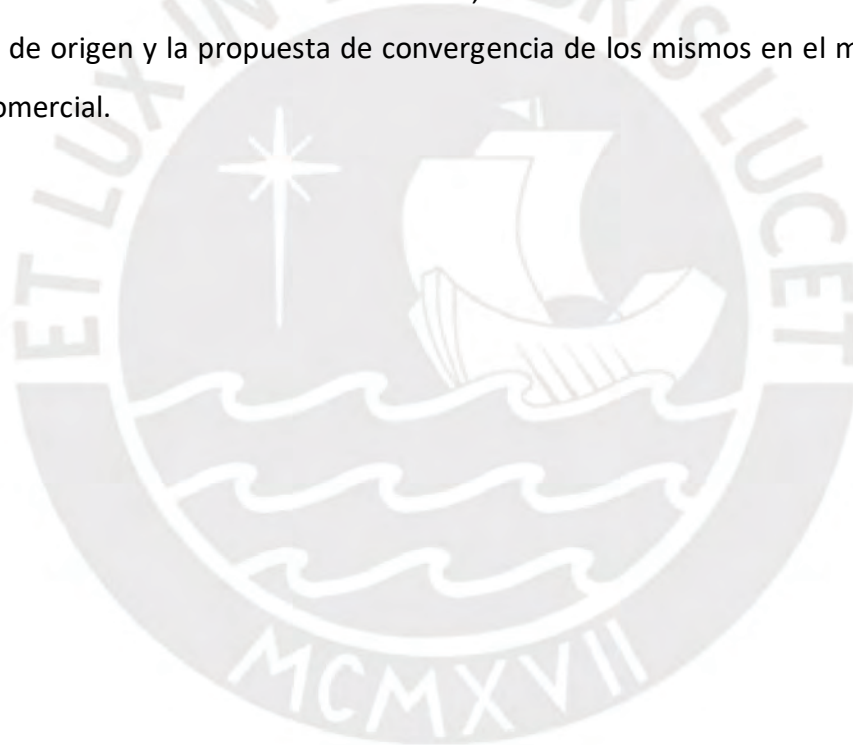
Como bien señalamos en el párrafo anterior, el ejemplo de la maquinaria es una muestra de la utilización de instrumentos importantes en la cadena de valor, pero a su vez esto

¹⁴⁶ *Ídem*.

¹⁴⁷ *Ibid.* p. 122.

implica riesgos y dificultades como el acceso al mercado de ciertos bienes, ya que pueden estar vinculados con los requisitos de origen señalados en los tratado de libre comercio; a pesar de ello, estas reglas y su correcta aplicación en la transformación permitirá dinamizar y reducir costos, lo cual generará un impacto en las exportaciones, con lo cual se verá reflejado en las negociaciones para la creación de zonas de libre comercio y/o uniones aduaneras.

Luego de haber analizado la cadena de producción de los textiles y confecciones y el fenómeno de las cadenas globales de valor como mecanismo para dinamizar la cadena de valor de los mismos productos es que abordaremos en el capítulo siguiente la regla de acumulación diagonal o extendida aplicada al sector de los textiles y confecciones en el marco del Acuerdo de la Alianza del Pacífico, a través del análisis de la diversidad de regímenes de origen y la propuesta de convergencia de los mismos en el mencionado acuerdo comercial.



CAPÍTULO III: LA ACUMULACIÓN DE ORIGEN DIAGONAL: UNA NUEVA PERSPECTIVA
DE LAS REGLAS DE ORIGEN APLICADA A LA ALIANZA DEL PACÍFICO

En este capítulo se abordará la propuesta de incorporación de la regla de acumulación de origen diagonal en la Alianza del Pacífico y para ello analizaremos la problemática de la proliferación de los acuerdos comerciales y la convergencia de las reglas en la Alianza del Pacífico, las cuales serán utilizadas por los exportadores peruanos. En efecto, se desarrollará la fundamentación de la incorporación de la regla de origen diagonal al acuerdo marco de la Alianza del Pacífico y a través de qué modalidad o forma debe incluirse en el tratado. Todo ello, con la finalidad de potenciar el acuerdo de la Alianza del Pacífico e incorporar la regla de acumulación de origen en su modalidad de acumulación diagonal.

3.1 La proliferación de los acuerdos comerciales y la convergencia de las reglas de origen en la Alianza del Pacífico

La diversidad de regímenes de origen genera un obstáculo innecesario al comercio, puesto que incide en la toma de decisiones de los exportadores al momento de aplicar la regla de origen para que un producto ingrese a otro mercado internacional con preferencias arancelarias. En ese sentido, analizaremos el desarrollo de la Alianza del Pacífico como proyecto regional que involucra a los países con las mejores economías de Latinoamérica para luego evidenciar el problema que existe en la emisión de certificados de origen en el marco de este tratado. Finalmente, propondremos la convergencia de las reglas de origen en dicho Tratado de Libre Comercio.

3.1.1 La Alianza del Pacífico: un proyecto de integración con potencial

¿Qué es la Alianza del Pacífico? ¿Cómo empezó el proyecto de integración? Estas preguntas son relevantes, debido a que la presente tesis se enfoca en este acuerdo comercial, ya que es un proyecto que engloba a los países latinoamericanos con mayor éxito en el comercio internacional, hablamos de Chile, México, Colombia y Perú.

Ahora bien, veamos cómo se inició la idea de impulsar un proceso de integración hasta llegar a lo que hoy conocemos como la Alianza del Pacífico. En efecto, “su antecedente

inmediato fue el Foro del Arco del Pacífico Latinoamericano”¹⁴⁸, pero en realidad este proyecto empezó años atrás, ya que en la “década de los noventa aparece una nueva vertiente de integración conocida como nuevo regionalismo, también llamada regionalismo abierto o integración hacia fuera (...) [en donde] ésta tendría como finalidad integrarse de manera competitiva en la economía global impulsando las exportaciones de bienes y servicios (...) sin perjuicio del protagonismo de los Estados en la toma de decisiones políticas”¹⁴⁹.

La génesis de un modelo de comercio o integración abierta se refleja en la negociación del TLCAN entre Estados Unidos, Canadá y México en donde más adelante “EE.UU. trataría de expandir este modelo a los países de Centro y Sudamérica, a través de la formación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), sin embargo esta propuesta fracasó. No obstante, la expansión de este modelo de regionalismo abierto se produciría finalmente en la región, mediante la suscripción de numerosos acuerdos bilaterales de comercio”¹⁵⁰. De ahí que, el Perú haya negociado y ratificado veintiún (21) acuerdos comerciales hasta el año 2018 y se mantiene con procesos de negociación vigentes.

Todo este contexto hizo que el gobierno nacional observe el cambio de paradigma en el comercio internacional, en la cual se empezaban a formar los acuerdos megaregionales; “nos referimos al Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) y a la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (TTIP), ésta última destinada a agrupar a las dos zonas económicas más grandes del mundo: EE.UU. y la Unión Europea”¹⁵¹. De esta manera, como sostiene García Belaúnde, el proceso de integración buscaba promover un conjunto de vínculos comerciales, de cooperación y políticos que atravesasen toda la costa del Pacífico Latinoamericano, de México a Chile¹⁵².

¹⁴⁸ NOVAK, Fabián y Sandra NAMIHAS. *Alianza del Pacífico. Situación, perspectivas y propuestas para su consolidación*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales – PUCP, p. 18.

¹⁴⁹ *Ibid.*

¹⁵⁰ *Ibid.* p. 19.

¹⁵¹ *Ibid.* p. 24.

¹⁵² *Ibid.* p. 25.

En efecto, el anhelo de integración se concretó el 29 y 30 de enero de 2007 en la ciudad de Santiago de Cali (Colombia), en donde se reunieron los ministros de comercio de diversos países; el producto de esta asamblea fue la suscripción de la Declaración de Santiago de Cali, en la cual se acordó la creación del Foro sobre la Iniciativa de la Cuenca del Pacífico Latinoamericano.

Esta declaración señalaría “dos grandes objetivos: por un lado, servir como espacio de diálogo informal y concertación con el objeto de identificar e implementar acciones conjuntas de integración económica y comercial con proyección al Asia-Pacífico y, por otro lado, servir como plataforma de diálogo político y proyección coordinada de los países de la cuenca del Pacífico Latinoamericano hacia la región del Asia-Pacífico”¹⁵³.

Sin embargo, esta Declaración no se llegó a concretar como los otros proyectos de integración de años anteriores, debido a que “existía un problema de origen y éste era incluir dentro del proceso a países que no comulgaban con el esquema de integración abierto; (...) mientras países como Chile, Colombia, México y Perú postulaban el libre mercado [y] la apertura económica”¹⁵⁴.

Ahora, respecto a la integración de la Alianza del Pacífico, si bien la voluntad de varios países ya se encontraba manifiesta en el Foro del Arco del Pacífico, es a solicitud del gobierno del Perú en el año 2010 que se envían cartas a los mandatarios de Chile, Colombia, Ecuador y Panamá “proponiendo la conformación de un área de integración profunda para avanzar en la liberación del comercio de bienes, servicios, capitales y personas entre los países miembros, conformando así una plataforma económica común para proyectarse al Asia-Pacífico y al mundo”¹⁵⁵. La respuesta de Colombia y Chile fue inmediata aceptando la invitación, luego México mostró interés en incorporarse al grupo.

De esto se desprende para Nývák y Namihás que el proyecto de la Alianza parece haber sido concebido simplemente como el intento de países con características y objetivos comunes en la búsqueda de una integración moderna y abierta en lo económico con el

¹⁵³ *Ibíd.* p. 27.

¹⁵⁴ *Ibíd.* p. 31-32.

¹⁵⁵ *Ibíd.* p. 35.

propósito de integrarse al mercado mundial. Es por ello, que ante la iniciativa peruana y luego de las reuniones concertadas entre los países fundadores, el 28 de abril de 2011 se celebró en Lima la I Cumbre Presidencial, a través del cual se creó la Alianza del Pacífico. “Estos cuatro países (...) conformaron un *área de integración profunda* en el marco del Arco del Pacífico Latinoamericano (...) hacia el objetivo de alcanzar la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas”¹⁵⁶. En consecuencia, el acuerdo marco de la Alianza del Pacífico se celebró en Antofagasta (Chile) el 06 de junio de 2012 y entró en vigor el 20 de julio de 2015 (el subrayado es nuestro).

3.1.2 Emisión de certificados de origen: un problema latente

A lo largo de los años se ha venido aplicando las reglas de origen de los acuerdos que el Perú ha ratificado de manera bilateral o regional con los países socios de la Alianza del Pacífico. En ese sentido, nos preguntamos cuál es la diferencia entre los diversos regímenes de origen y el régimen de origen de la Alianza del Pacífico a partir de la información relevante remitida por el MINCETUR, a solicitud nuestra para la presente investigación, la cual se encuentra vinculada con este tema.

Este análisis permitirá enfocarnos en una nueva perspectiva de aplicación de las reglas de origen, nos referimos a la acumulación de origen diagonal como punto central de la presente tesis, en donde se analizará su naturaleza, sus diversas formas de aplicación, y la propuesta de su incorporación al acuerdo de la Alianza del Pacífico con la finalidad de aportar una solución al problema de la reducción de las exportaciones del sector textil y de confecciones en el Perú, la cual es parte de la propuesta de convergencia de las reglas de origen en un solo acuerdo: el Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico.

A efectos de analizar la realidad respecto a la emisión de certificados de origen en el marco de la Alianza del Pacífico, elemento tangible que permite medir la eficacia de este acuerdo comercial en términos de acceso al mercado y cumplimiento de las reglas de origen, es que, mediante Carta N° 264-2018-MINCETUR/SG/OGA-LEY N° 27806¹⁵⁷, el MINCETUR, en el marco de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, nos brindó información correspondiente a las estadísticas vinculadas a la expedición de

¹⁵⁶ *Ibid.* p. 43.

¹⁵⁷ Solicitud presentada al MINCETUR con fecha 26 de junio de 2018. Expediente: 1171156-2018.

certificados de origen de los capítulos 50 al 63 del arancel de aduanas, incluyendo las partidas arancelarias de los textiles y confecciones, en el periodo que corresponde desde su entrada en vigor hasta el primer trimestre del año 2018.

Asimismo, dicho Ministerio remitió información estadística respecto a los acuerdos comerciales ratificados por el Perú con Chile, México y Colombia (Comunidad Andina) de manera bilateral dentro del periodo 2013 – 2018 en trimestres. Cabe precisar que, la evaluación se realizará referente a los períodos en que la Alianza del Pacífico y su acuerdo marco ya se encontraba operativo, es decir, a partir del 2do trimestre del año 2016 en adelante. En tal sentido, a continuación daremos cuenta de la información brindada por el componente de origen de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) del MINCETUR.

Al respecto, lo que desarrollaremos es un comparativo entre la emisión de certificados de origen con el acuerdo de la Alianza del Pacífico a partir del año siguiente de su entrada en vigor (20 de julio de 2015) hasta el 2do trimestre del año 2018 en comparación con los acuerdos comerciales bilaterales celebrados por el Perú como evidencia de la proliferación de acuerdos comerciales.

Certificados de Origen emitidos en el marco de la Alianza del Pacífico con destino a Chile.

Partidas Arancelarias	AÑO 2016	AÑO 2017	AÑO 2018
51.08, 51.09	3	0	0
52.12	0	4	0
54.07	0	1	0
60.06	1	0	0
61.02, 61.03, 61.04, 61.05, 61.06, 61.07, 61.08, 61.09, 61.10, 61.11, 61.14	107	476	254
62.02, 62.04, 62.05, 62.06, 62.07, 62.08, 62.09	2	21	4
63.01, 63.02	3	8	4

Elaboración propia.

De este cuadro podemos mencionar lo siguiente: la mayor cantidad de exportaciones radica en las mercancías clasificadas en la partida 61.02, que corresponde a prendas de vestir; en efecto, tenemos productos como abrigos, chaquetones, capas, anoraks, cazadoras y artículos similares, de punto para mujeres y niñas; la partida 61.03 donde

se clasifican los trajes, ternos, conjuntos, chaquetas, pantalones largos, pantalones con peto, calzones y shorts; la partida 61.04, los mismos productos dirigidos para mujeres y niñas; 61.05 que corresponde a camisas de punto para hombres o niños; 61.06, camisas, blusas, blusas camiseras, para mujeres o niñas; 61.07, calzoncillos, camisones, pijamas, batas de casa y artículos similares; 61.08, bombachas, calzones, camisones, saltos de cama, batas de casa; 61.09, t-shirts y camisetas de punto; 61.10, suéteres (jerseys), pullovers, cardiganes, chalecos de punto; 61.11, prendas y complementos de vestir para bebés; y, 61.14, las demás prendas de vestir.

Ahora, veamos la utilización de certificados de origen en el marco del acuerdo bilateral entre Perú y Chile; a partir de ello, haremos una comparación en el tiempo que se encontraba en vigor la Alianza del Pacífico, lo cual permitirá colegir el impacto de la Alianza del Pacífico frente al acuerdo bilateral.

Certificados de Origen emitidos en el marco del Acuerdo de Libre Comercio Perú – Chile

Partidas Arancelarias	AÑO 2016	AÑO 2017	AÑO 2018
50.07	4	1	0
51.05, 51.07, 51.08, 51.09, 51.11, 51.12	85	79	52
52.03, 52.04, 52.05, 52.06, 52.07, 52.08, 52.09, 52.10, 52.11	113	173	84
53.06	0	1	0
54.02, 54.07	29	28	9
55.01, 55.03, 55.05, 55.06, 55.09, 55.11, 55.12, 55.13, 55.15	80	96	30
56.01, 56.02, 56.03, 56.04, 56.06, 56.07, 56.08	473	911	600
57.01, 57.03, 57.05	32	71	22
58.02, 58.04, 58.05, 58.06, 58.07, 58.08, 58.10	393	434	200
60.01, 60.04, 60.05, 60.06	144	191	87
61.01, 61.02, 61.03, 61.04, 61.05, 61.06, 61.07, 61.08, 61.09, 61.10, 61.11, 61.12, 61.14, 61.15, 61.16, 61.17	4257	5230	2056
62.01, 62.02, 62.03, 62.04, 62.05, 62.06, 62.07, 62.08, 62.09, 62.11, 62.12, 62.13, 62.14, 62.17	1034	1133	545
63.01, 63.02, 63.04, 63.05, 63.06, 63.07, 63.10	358	301	196

Elaboración propia.

De las estadísticas presentadas en el cuadro anterior, se puede observar que cuando se encontraba en vigencia el acuerdo marco, se utilizaba de manera paralela el acuerdo bilateral; es más la cantidad de productos exportados se amplió a los capítulos 50, 53, 55, 56, 57 y 58, en específico, productos como los tejidos de seda o de desperdicios de seda, hilados de lana peinada, hilados de pelo fino, hilados de algodón, tejidos de algodón, tejidos de algodón mezclados con fibras sintéticas o artificiales, hilados de lino, hilados de filamentos sintéticos, etc. Asimismo, se desprende que para el capítulo 61 la cantidad de emisión de certificados de origen llegó a un total - en ese periodo - de 11,543 certificados de origen, lo cual sobrepasa la cantidad de emisiones para la Alianza del Pacífico.

Veamos, la partida 61.05 correspondiente a camisas de punto para hombres y niños y, en concreto, a la subpartida 6105.20 que clasifica a las camisas de fibra sintética o artificial, de acuerdo con la Alianza del Pacífico, dicha mercancía será originaria si el material no originario presenta un cambio de capítulo en su clasificación arancelaria; además la mercancía debe estar cortada, tejida, cosida o ensamblada en territorio de una o de las demás partes y de utilizarse un insumo clasificado en la partida 53.08, éste deberá ser, exclusivamente originario, es decir, de las partes contratantes.

En cambio, para el ALC Perú – Chile se aplica lo siguiente: las camisas de fibras sintéticas son originarias cuando el material no originario cambie de partida arancelaria, pero lo cierto es que también presenta la misma condición que en la Alianza del Pacífico y las excepciones o exclusiones que manifiestan que las mercancías deben ser originarias son similares, con lo cual nos lleva a la interrogante de por qué no se utiliza en mayor medida los certificados de origen de la Alianza del Pacífico cuando se quiere exportar productos a Chile.

Otro ejemplo, se advierte en los productos clasificados en las partidas 51.06 a 51.13, que el acuerdo bilateral con Chile la presenta con exclusiones, lo cual significa el uso de insumos o materiales originarios como el hilado de algodón y el hilado de fibra sintética; no obstante, para la Alianza del Pacífico, los mismos productos requieren el uso de materiales originarios respecto a hilados de lana peinada o pelo fino, lo cual significa que la protección a nivel regional en la Alianza del Pacífico se basa en la utilización de fibra animal y no sintético o artificial, en cambio para el acuerdo bilateral la producción

se sustenta en las fibras sintéticas, las cuales también tienen que ser originarias de las partes. En otras palabras, existe mayor margen de cumplimiento de la regla de origen en la Alianza del Pacífico, sin embargo, la cantidad de emisiones a través de este acuerdo es inferior a la cantidad de emisiones del acuerdo bilateral Perú – Chile.

En el caso de las emisiones de certificados de origen respecto a Colombia presentamos lo siguiente. En este caso debemos tomar en cuenta la cantidad de años que se mantiene en vigor el acuerdo de Cartagena que dio origen a lo que conocemos como la Comunidad Andina.

Certificados de Origen emitidos en el marco de la Alianza del Pacífico con destino a Colombia.

Partidas Arancelarias	AÑO 2016	AÑO 2017	AÑO 2018
61.10	5	0	0
61.11	32	14	25
61.17	4	0	0
62.16	0	0	1
63.01	2	0	0

Elaboración propia.

Las mercancías exportadas a Colombia bajo este acuerdo marco son suéteres, jerseys, pullovers, cardiganes, chalecos, prendas y complementos de vestir para bebés, guantes, mitones, manoplas y mantas, y la cantidad de emisiones hace un total de 83 certificados de origen en tres trimestres del año 2016, todo el año 2017 y dos trimestres del año 2018.

Ahora, presentamos la *cantidad de emisiones de certificados de origen con destino a Colombia en el marco de la Comunidad Andina.*

Partidas Arancelarias	AÑO 2016	AÑO 2017	AÑO 2018
51.07, 51.08, 51.09, 51.11, 51.12	44	45	40
52.02, 52.04, 52.05, 52.06, 52.07, 52.08, 52.09, 52.10, 52.11	475	604	330
53.07	0	1	0
54.01, 54.02, 54.03, 54.07	35	202	31
55.03, 55.05, 55.06, 55.09, 55.10, 55.11, 55.12, 55.13, 55.15	329	397	248

56.02, 56.03, 56.04, 56.06, 56.07, 56.08	414	688	345
57.04	18	10	10
58.01, 58.02, 58.05, 58.06, 58.07, 58.08	125	88	6
59.03	0	0	10
60.01, 60.04, 60.05, 60.06	1962	2994	1346
61.01, 61.02, 61.03, 61.04, 61.05, 61.06, 61.07, 61.08, 61.09, 61.10, 61.11, 61.12, 61.14, 61.15, 61.16, 61.17	4278	2231	1000
62.01, 62.02, 62.03, 62.04, 62.05, 62.06, 62.07, 62.08, 62.09, 62.10, 62.11, 62.12, 62.14, 62.17	355	160	235
63.01, 63.02, 63.04, 63.07	125	125	56

Elaboración propia.

Lo primero que observamos en comparación con la Alianza del Pacífico es el abanico de productos exportados a Colombia utilizando las reglas de origen de la Comunidad Andina, siendo aquellos productos los que se encuentran clasificados en las partidas 61.10, 61.11, 61.17, 62.16 y 63.01, dando un total de 83 certificados de origen emitidos durante tres años a partir de su vigencia; mientras que, en ese mismo periodo, a través de la CAN se emitieron 8565 certificados, lo cual refleja la poca relevancia y llegada al sector exportador del acuerdo marco en las operaciones comerciales con destino a Colombia.

Sobre las mercancías, analicemos los requisitos específicos de origen (REO'S). Por un lado, el REO establecido en la CAN para prendas y complementos de vestir (capítulo 61) se fundamentan en el cambio de capítulo, y se excluyen partidas como la 50.07, 51.11 a 51.13, 52.08 a 52.12, 53.09 a 53.11, 54.07 a 54.08 en donde se encuentran los tejidos de hilados de filamentos artificiales, tejidos de lino, tejidos de algodón, etc.

Por otro lado, para las mercancías clasificadas en la misma partida materia de análisis en la Alianza del Pacífico se presenta un requisito específico de origen donde se obtiene el carácter de originario si los insumos de terceros países presentan un cambio de capítulo en su clasificación arancelaria; por ejemplo, para la producción de abrigos de fibras sintéticas artificiales de la subpartida 6101.30, en caso se utilicen materiales como hilados de lana, éstos deben ser originarios; además, que para cumplir con ello se debe tener a la mercancía cortada, cosida, tejida o ensamblada.

Por lo visto, las reglas de origen en la CAN no son tan complejas como las que sí se establecen en la Alianza del Pacífico; no obstante, en ambos acuerdos se establece la utilización de materiales originarios de las partes contratantes, lo cual es compatible con las normas multilaterales, ya que es parte de la aplicación del artículo XXIV del GATT.

Por último, analicemos la información del acuerdo de integración comercial entre Perú y México en comparación con las exportaciones en el marco de la Alianza del Pacífico.

Certificados de Origen emitidos en el marco de la Alianza del Pacífico con destino a México.

Partidas Arancelarias	AÑO 2016	AÑO 2017	AÑO 2018
54.07	50	98	0
56.07, 56.08	14	2	0
58.07	323	452	0
61.02, 61.04, 61.05, 61.06, 61.08, 61.10, 61.11, 61.12, 61.14	18	41	13
62.04, 62.06, 62.11	0	2	9
63.01, 63.02	0	1	0

Elaboración propia.

Respecto a las cifras en el segundo, tercer y cuarto trimestre del año 2016 que entró en vigencia la Alianza del Pacífico advertimos una cantidad considerable sobre la emisión de certificados de origen por los productos que se encuentran clasificados en la partida 58.07, que para ser más específicos son etiquetas, escudos y artículos similares, de materia textil, en pieza, cintas o recortados, sin bordar, cuyo requisito específico de origen se sustenta en el cambio de capítulo y la exclusión de materiales fuera de los países partes que estén clasificados en las partidas 51.06 – 51.13, 52.05 – 52.12, 54.04, 54.06 – 54.08, etc. sin ninguna variación respecto a la forma que se han establecido los demás REOS en el acuerdo marco de la Alianza del Pacífico.

Ahora bien, presentamos la información que corresponde a la emisión de certificados de origen en el marco del *Acuerdo de Integración Comercial entre Perú y México*:

Partidas Arancelarias	AÑO 2016	AÑO 2017	AÑO 2018
50.07	1	0	1
51.02, 51.07, 51.08, 51.09, 51.11, 51.12	47	46	17
52.05, 52.06, 52.07, 52.08, 52.09, 52.10, 52.11	200	147	56

53.09	1	3	0
54.02, 54.07	5	6	24
55.01, 55.03, 55.06, 55.09, 55.11, 55.12, 55.15	25	84	64
56.03, 56.06, 56.07, 56.08, 56.09	333	449	190
57.03, 57.05	0	6	4
58.05, 58.06, 58.07	38	42	230
60.04, 60.05, 60.06	73	80	37
61.01, 61.02, 61.03, 61.04, 61.05, 61.06, 61.07, 61.08, 61.09, 61.10, 61.11, 61.13, 61.14, 61.15, 61.16, 61.17	1760	1583	805
62.01, 62.02, 62.03, 62.04, 62.05, 62.06, 62.07, 62.08, 62.09, 62.11, 62.12, 62.14	378	329	223
63.01, 63.02, 63.05, 63.07	304	301	202

Elaboración propia.

En el AIC Perú – México la cantidad de mercancías exportadas con certificados de origen es mayor que en la Alianza del Pacífico, no obstante, la cantidad de certificados respecto a algunas partidas sí es superior en la Alianza del Pacífico que en el acuerdo bilateral. Para ello, comparemos la partida 54.07, tejidos de hilados de filamentos sintéticos, que durante todo el año 2017 fueron emitidos 98 certificados de origen, en cambio para el mismo año con el acuerdo bilateral tan solo se emitieron 6 certificados de origen, lo cual refleja una mayor acogida y utilización del acuerdo marco de la Alianza del Pacífico por los productores-exportadores. Cabe precisar que, los requisitos específicos de origen son similares en ambos acuerdos.

En efecto, hemos podido analizar y comparar la situación en la que se encuentran las exportaciones peruanas hacia México, Chile y Colombia a través de los certificados de origen en el marco de la Alianza del Pacífico frente a los acuerdos bilaterales entre los socios comerciales que también son los mismos que integran el proyecto del Pacífico, por lo que consideramos que la diversidad de dichos acuerdos tienen efectos en la emisión de los certificados de origen generando costos en la producción y exportación, lo cual es comprobable por la poca cantidad de certificados que se emiten de acuerdo con las normas de origen de la Alianza del Pacífico, a pesar que éstas son similares a las de los acuerdos bilaterales y en algunos casos más beneficioso debido a su flexibilidad.

Por lo tanto, queda descartada que la razón por la cual existe una cantidad inferior en las emisiones de certificados de origen de la Alianza del Pacífico respecto a los acuerdos

bilaterales, se deba a que sus reglas o, mejor dicho, que sus requisitos específicos de origen sean más restrictivos; sin embargo, es posible determinar que la superposición de reglas de origen condiciona la decisión de los productores-exportadores al momento de exportar una mercancía sujeta a preferencia arancelaria, por la existencia de costos adicionales. Cabe mencionar que, de acuerdo a la información brindada por el MINCETUR se pueden realizar otros estudios que expliquen a mayor profundidad la razón de su eficacia y sus efectos económicos, no obstante, no es la razón ni materia de análisis de la presente tesis.

En efecto, la diversidad de acuerdos junto con regímenes de origen distintos nos lleva a determinar que es necesario iniciar un proceso de convergencia que sea aterrizado y negociado por los cuatro países socios de la Alianza del Pacífico con el objetivo de tener ventajas de los acuerdos celebrados entre éstos.

Este contexto significa que estamos frente a una nueva forma de generar comercio sacando el máximo beneficio al *bowl* de instrumentos comerciales internacionales celebrados por las partes, sin dejar de lado el establecimiento de las cadenas globales de valor, por lo que la manifestación de flexibilidad dentro de las reglas de origen aterrizan en la regla denominada de acumulación diagonal o ampliada, con lo cual puede llegar a potenciar el Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, tema que será analizado en el subacápite siguiente.

3.1.3 La convergencia de las reglas de origen en la Alianza del Pacífico

Hemos analizado en el subacápite anterior la diversidad de los regímenes de origen de los acuerdos bilaterales de Perú con los socios comerciales de la Alianza del Pacífico y cómo incide en la certificación de origen. Así las cosas, he ahí el gran cuestionamiento a esta forma de sistema, puesto que consideramos que estas reglas dispersas deben converger en un acuerdo para liberalizar los aranceles de una manera uniforme y ordenada.

En efecto, Cornejo señala lo siguiente:

En la actualidad, un desafío y a la vez un componente prioritario en las negociaciones de convergencia es sin duda la posibilidad de utilizar el entramado de negociaciones preferenciales vigentes, en un ámbito geográfico más amplio que la determinada por

cada acuerdo bilateral. Esta ampliación del espacio geográfico de circulación y utilización de los productos negociados implica la eliminación de restricciones derivadas de la superposición de regímenes de origen entre los mismos países¹⁵⁸.

Hemos explicado a lo largo del primer capítulo el carácter restrictivo de las reglas de origen; sin embargo, si tenemos varios acuerdos con diferentes regímenes de origen implica un incremento en la restricción de los mismos, por ello, “los acuerdos de convergencia mayoritariamente pretenden por medio de distintos mecanismos aumentar el área territorial de libre comercio”¹⁵⁹.

En ese sentido, Perú, Chile, México y Colombia son cuatro países que comparten una misma visión de cara al comercio internacional y “la actualización de los regímenes de origen es clave para implementar o promover de manera eficiente y competitiva los encadenamientos productivos regionales conformados a partir de la libre circulación y utilización de insumos originarios de un conjunto de países más amplio que los que se vinculan en un único acuerdo comercial”¹⁶⁰. Y ese encadenamiento productivo regional se materializa en las operaciones a través de las cadenas globales de valor estudiadas anteriormente, rigiéndose estos cuatro países bajo un mismo marco jurídico de origen contemplados en un solo acuerdo (Alianza del Pacífico).

¹⁵⁸ CORNEJO, Rafael. *Estrategias y mecanismos para la convergencia de los acuerdos comerciales en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. Resumen de Políticas N° IDB-PB-270, p. 4.

¹⁵⁹ *Ídem*.

¹⁶⁰ *Ibid.* p. 5.

Ahora bien, en el acuerdo de la Alianza del Pacífico se “enfatisa la importancia de la convergencia y de avanzar de manera conjunta en un proceso de integración entre sus miembros y con terceros más profundo, cuando declaran los siguientes motivos de su creación”¹⁶¹:

RATIFICAR su voluntad de construir un espacio común con el propósito de profundizar la integración política, económica, social y cultural, así como de establecer compromisos efectivos de acción conjunta para mejorar el bienestar y niveles de vida de sus habitantes y promover el desarrollo sostenible en sus respectivos territorios;

FORTALECER la integración regional para alcanzar un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de sus economías y avanzar progresivamente hacia la libre circulación de mercancías, servicios, capitales y personas;

ESTABLECER reglas claras y de beneficio mutuo con el objetivo de estimular la expansión y diversificación del comercio de mercancías y servicios entre las Partes, así como de atraer inversiones a sus territorios;

RECONOCER que este proceso de integración tiene como base los acuerdos económicos, comerciales y de integración a nivel bilateral, regional y multilateral entre las Partes;

CONSIDERAR la condición de Miembros de la Comunidad Andina de la República de Colombia y de la República del Perú, y los compromisos que de dicha calidad se derivan entre estos Estados;

PROPICIAR una mayor vinculación con otras regiones, en particular con la región de Asia Pacífico, y

PROFUNDIZAR la cooperación e intensificar los flujos de comercio de mercancías y servicios e inversión con terceros mercados;

Fuente: BID - Cornejo

Los motivos que se reflejan en esta imagen (*supra*) son claros respecto a la voluntad de los socios de la Alianza del Pacífico, puesto que su interés no solo radica en la liberalización del comercio en su misma área comercial, sino que tienen como objetivo trascender fronteras e intensificar relaciones comerciales con otros bloques económicos. Como señala Cornejo, “esta perspectiva es una característica adicional que debería ser considerada en cualquier proyecto de convergencia comercial, pues constituye un área de trabajo y expansión que supera los objetivos habituales de un acuerdo bilateral que generalmente se propone objetivos al interior de su relación”¹⁶².

Esto significa que llegar a una convergencia de las reglas de origen no significa únicamente tener un mismo régimen para todos los países que conforman la Alianza del Pacífico, sino *incrementar y mejorar* los beneficios brindados por los acuerdos bilaterales a partir de reglas de origen con mayor flexibilidad y vinculadas a las cadenas globales de valor, especialmente, para el sector de los textiles y confecciones.

¹⁶¹ *Ibíd.* p. 9.

¹⁶² *Ídem.*

Ante esta situación, se aprecia del tratado materia de análisis la incorporación de la regla de acumulación de origen, pero aplicado sólo para los países que la conforman; sin embargo, “los esfuerzos de la Alianza del Pacífico tienen entre sus objetivos superar la división del comercio preferencial generada por sus diferentes regímenes de origen que acotan el ámbito de la acumulación de bienes e insumos solamente a los países firmantes de cada acuerdo. Esta flexibilización o ampliación de la acumulación de origen exige por consiguiente la inevitable negociación y adecuación de sus normas de origen”¹⁶³.

En consecuencia, la convergencia de las reglas de origen tendrá como resultado la ampliación de una zona de libre comercio, ya que dentro de la negociación se llegarán a establecer reglas más flexibles como es la regla de acumulación diagonal, la cual será analizada y estudiada en el siguiente subacápite.

Ahora, entre los tipos de convergencia a nivel regional, según Cornejo, tenemos a la convergencia institucional, que es el nivel más formal de convergencia, como el caso de ALADI; el siguiente tipo es el de convergencia espontánea, la cual es promovida por países que desean profundizar sus vinculaciones comerciales a través de un acuerdo comercial que los englobe (MERCOSUR y CAN) y la *convergencia operativa* que consiste en la extensión de los beneficios de un acuerdo a los insumos de terceros países bajo ciertas condiciones. Esta convergencia se basa fundamentalmente en la acumulación ampliada¹⁶⁴.

Por estas razones, consideramos que ante la proliferación de los acuerdos comerciales bilaterales entre los socios de la Alianza del Pacífico, es necesario que se inicie e impulse un proceso de convergencia de los sistemas de origen, puesto que en el contexto internacional toma importancia el encadenamiento de los procesos de producción sumado a los procesos aduaneros y logísticos para la exportación e importación de mercancías. En otras palabras, “muchos países en América Latina han logrado una total liberación arancelaria por medio de acuerdos bilaterales e intentan desde hace tiempo

¹⁶³ *Ibíd.* p. 10.

¹⁶⁴ *Ibíd.* p. 11.

su convergencia para incrementar el comercio regional y favorecer la formación eficiente de las cadenas regionales de valor”¹⁶⁵.

Respecto a lo mencionado por Cornejo y el BID, consideramos que se puede incrementar en Latinoamérica el comercio regional y, sobretudo, que sus exportaciones compitan con otros bloques regionales como la Unión Europea o los países del Asia Pacífico. Esto incluye incorporar insumos de terceros países, puesto que cada mercancía (textiles y confecciones) necesita de cada insumo y proceso tecnológico que, en la mayoría de casos, no se puede conseguir en los miembros de la Alianza del Pacífico.

Por ello, proponemos como solución al problema de las exportaciones de textiles y confecciones, el cual afectó a nuestro país, que el Perú proponga a los países socios de la Alianza del Pacífico iniciar una negociación para uniformizar las reglas de origen de sus acuerdos bilaterales y, de esta manera, alcanzar la convergencia de las mismas en donde se contemple la formación de cadenas globales de valor e incorpore la regla de acumulación de origen diagonal en donde “sería factible (...) una subregión más grande que la generada en un ámbito de un acuerdo e inclusive posibilitaría promover una proyección conjunta de varios países fuera de la región”¹⁶⁶.

3.2 La acumulación diagonal de origen: potenciar la Alianza del Pacífico

Una nueva mirada o perspectiva dentro de las reglas de origen establecidas en el acuerdo marco de la Alianza del Pacífico tendrá efecto en el sector de los textiles y confecciones, facilitando y ampliando las fronteras en el comercio exterior, la cual será incorporada de acuerdo al proceso de convergencia de las reglas de origen iniciado por los socios de la Alianza del Pacífico.

A lo largo de la investigación se ha dado a conocer que hay reglas como la de transformación sustancial que a su vez se subdivide en varios criterios, es por ello que en el primer capítulo analizamos las reglas de cambio en la clasificación arancelaria y porcentaje *ad valorem*, no obstante, también el comercio internacional y su normativa prevé una regla de origen distinta denominada “acumulación de origen”.

¹⁶⁵ *Ibíd.* p. 38.

¹⁶⁶ *Ibíd.* p. 38.

Pues bien, es preciso señalar que la regla de acumulación de origen ha sido incluida o negociada por las partes de la Alianza del Pacífico; no obstante, no hemos podido apreciar la regla correspondiente a la acumulación diagonal o ampliada, tal como fue explicado en el primer capítulo de la presente investigación; sin embargo sí se presentan casos excepcionales como, por ejemplo, (i) cuando se trata de insumos o materiales clasificados en partidas específicas y que sean originarias de países como los Estados Unidos, (ii) cuando la importación de insumos sea considerado en una lista específica sin ir más allá de un análisis minucioso, y (iii) cuando se encuentra el supuesto de importación de insumos de países no partes en caso de desabastecimiento, que el mismo acuerdo comercial lo delega a un comité especial para funciones específicas respecto a este asunto; en concreto, el artículo 4.31 del acuerdo marco establece que el Comité de Escaso Abasto (CEA) tiene como función la de emitir un dictamen y de garantizar cuando cualquiera de las partes soliciten una dispensa para la utilización de materiales no originarios clasificados en los capítulos 50 a 60 del Sistema Armonizado utilizados en la producción de una mercancía clasificada en el capítulo 50 al 63 del mismo sistema, cuya utilización sea requerida por la regla de origen del anexo 4.2, y que no se encuentren disponibles en condiciones comerciales normales debido a que presentan un desabastecimiento absoluto, por volumen y por condiciones oportunas de entrega en el territorio de las partes.

Al conocer estos supuestos, nos preguntamos si el proyecto de integración de la Alianza del Pacífico y su acuerdo marco como instrumento del Derecho del Comercio Internacional requiere incluir como regla al criterio de acumulación de origen en su modalidad de acumulación diagonal o ampliada en el contexto de un proceso de convergencia de las reglas de origen.

Ahora bien, según ALADI, la acumulación de origen es un principio en virtud del cual los insumos originarios de otros países o los procesos productivos realizados en otros países pueden ser considerados como propios por el productor/exportador, a los efectos de la calificación de origen de su producto final. Pero, este principio o criterio como lo denomina la ALADI “tiene varias formulaciones y alcances en los distintos acuerdos (...) que dan al principio de acumulación un significado especial por su potencial efecto sobre

las corrientes comerciales. Por ello, parece recomendable buscar una visión integral de este concepto en la región latinoamericana”¹⁶⁷.

Para el BID, “la acumulación de origen constituye uno de los elementos más importantes en los regímenes de origen porque permite interrelacionar las estructuras productivas de los países miembros del acuerdo e incrementar efectivamente el comercio”¹⁶⁸.

Esta visión integral conlleva a definir la acumulación de origen como aquella regla de origen que permite que insumos no originarios o procesos de producción que no se den en el territorio de un país que no ha ratificado el tratado, se considere(n) como originario(s). Esto implica un cambio radical en la manera de ver las reglas de origen, porque si en un proceso productivo tenemos insumos no originarios, éstos deben cumplir con la regla de transformación sustancial, esto es, el salto de partida o el porcentaje *ad valorem* señalado.

Así las cosas, “en un mundo caracterizado por creciente globalización e interdependencia productiva, hacen del concepto de acumulación un elemento crucial de un régimen de origen. En efecto, cada vez más las políticas de producción de las empresas, tanto nacionales como transnacionales, estructuran sus procesos productivos en base a una distribución geográfica en la provisión y/o elaboración de sus insumos”¹⁶⁹.

Asimismo, a nivel internacional se ha aplicado el modelo de acumulación de origen a nivel pan-europeo mediterráneo a través del cual, por ejemplo, “[un] tejido originario de Marruecos [que] se exporta a la UE para ser impreso estará considerado como originario de la Comunidad. [Para ello] se considera la impresión como operación suficiente en el caso de la aplicación de las reglas de acumulación. Sin la acumulación, el tejido no adquiriría el origen comunitario”¹⁷⁰.

¹⁶⁷ ALADI. *ob. cit.* p. 4.

¹⁶⁸ Banco Interamericano de Desarrollo (BID). *Fundamentos de las reglas de origen preferenciales. Criterios Generales*. Edición 4, p. 58.

¹⁶⁹ *Ídem*.

¹⁷⁰ Estudio de Evaluación de Acuerdos Comerciales sobre Reglas de origen (UE y América Latina). *Informe Final: Proyecto de cooperación en materia de asistencia técnica relativa al comercio*. Consulta: 25 de agosto de 2018.

<file:///H:/TESIS%20%20TITULACION%20DE%20ABOGADO/TESIS/4to%20capitulo/ACUMULACION%20DE%20ORIGEN%20COMISION%20REVISORA.pdf>, p. 37.

Adicionalmente, vemos protocolos de origen que establecen la acumulación diagonal entre la Unión Europea, Albania, Bosnia y Herzegovina, Croacia, La Antigua República Yugoslaviana de Macedonia, Montenegro, Serbia y Turquía, y, del otro lado, más cercano a nosotros tenemos el caso de México y países de Centroamérica que negociaron la aplicación de la acumulación para el sector de los textiles, en donde para un sector “la aprobación de la acumulación de origen, bajo el tratado de libre comercio entre Estados Unidos y Centroamérica (CAFTA) permite compensar a los industriales textiles mexicanos de la eliminación arancelaria que sufrieron por los productos textiles (...), [por lo que] se reflejará en el crecimiento de las exportaciones textiles por más de 250 millones de dólares en el primer año”¹⁷¹. Así también, la acumulación de origen se ha manifestado en “los acuerdos de asociación económica UE-CARIFORUM en donde las partes pueden obtener sus insumos de cualquier otro país del Caribe, de la UE o del Grupo ACP, así como de determinados países vecinos”¹⁷².

A manera de ejemplo hemos advertido que para el acuerdo de integración comercial entre Perú – México, siendo este país líder en exportaciones de textiles y confecciones, se permite la aplicación de una regla denominada la “acumulación de origen ampliada” que consiste en lo siguiente:

Artículo 4.8

1. Cuando cada Parte haya establecido un acuerdo comercial preferencial con un país no Parte, y para propósitos de determinar si una mercancía es originaria bajo este Acuerdo, un material que sea producido en el territorio de dicho país no Parte, que sería originario bajo este Acuerdo si fuese producido en el territorio de una o ambas Partes, podrá ser considerado como originarios del territorio de la Parte exportadora.
2. Para la aplicación del párrafo 1, cada una de las Partes deberá aplicar disposiciones equivalentes a las señaladas en dicho párrafo con el país no Parte. Las Partes también podrán establecer otras condiciones que consideren necesarias para efectos de la aplicación del párrafo 1.

¹⁷¹ VLEX. *Defiende sector textil acumulación de origen*. Consulta: 28 de agosto de 2018. <http://app.vlex.com.ezproxybib.pucp.edu.pe:2048/#WW/search/*/acumulacion+de+origen/p4/WW/vid/196256475>

¹⁷² Organización Mundial del Comercio. *¿Hecho en...? Comprender las normas de origen* [Diapositiva]. Consulta: 29 de agosto de 2018. <https://ecampus.wto.org/Resources/CourseContents/ROO_R1_S_Print.pdf>.

A mayor abundamiento, el Tratado Transpacífico, la cual se encuentra sin Estados Unidos e intervienen 11 Estados, denominado CPTPP, cuando se encontraba en negociaciones se había incorporado la regla de acumulación de origen, en donde “no solamente es importante para el Perú por los nuevos mercados que abrirá, sino en especial porque contempla el mecanismo denominado acumulación de origen que facilitará y promoverá la inserción de las empresas peruanas en cadenas globales de valor”¹⁷³. En otras palabras, como señala Castillo, la acumulación permite a las empresas de los países parte abastecerse y ser abastecedoras de insumos desde y hacia los [11] países que conforman la región CPTPP. Con ello, las posibilidades para que las empresas peruanas obtengan beneficios tangibles del tratado se incrementan exponencialmente¹⁷⁴.

En efecto, “la dependencia de insumos importados es mayor en las pequeñas economías y es la razón por la cual la acumulación es imprescindible para la forma de lograr un impacto equitativo de las reglas entre un país y otro, ya que de no existir, el impacto de la exigencia de insumos originarios o de realización de procesos productivos o el aporte de valor originario, sería claramente desigual y desproporcionado en beneficio de los más grandes y en perjuicio de más pequeños”¹⁷⁵.

3.2.1 Las reglas en los textiles y confecciones

Las reglas de origen son variadas dependiendo de la categoría de los productos. En la presente tesis nos hemos enfocado en los textiles y confecciones y es ahí donde observamos que en “los acuerdos vigentes en los países latinoamericanos las exigencias de las reglas de origen son variadas, pues fluctúan desde considerar que la realización de procesos productivos es suficiente para conferir origen hasta el establecimiento de una amplia y detallada variedad de insumos que deben ser originarios simultáneamente con estos procesos productivos”¹⁷⁶. Dicho esto, se advierte que cuando en los países miembros de una zona comercial no es suficiente la materia prima originaria, se llegan

¹⁷³ CASTILLO, José. “El Perú en el Tratado de Asociación Transpacífico (TPP): beneficios y mitos”. *Agenda Internacional*, año 23, n° 34, p. 108.

¹⁷⁴ *Ídem*.

¹⁷⁵ Banco Interamericano de Desarrollo (BID). *ob. cit.* p. 60.

¹⁷⁶ *Íbid.* p. 47.

a establecer reglas que faciliten la utilización de insumos no originarios a partir de la negociación de reglas basadas en los procesos productivos como punto trascendental al momento de conferir el origen, como señala el BID.

Este es uno de los ejemplos basados en los regímenes de origen establecidos en los acuerdos comerciales de los países latinoamericanos; sin embargo, trasciende la regla de transformación sustancial en su modalidad de cambio en la clasificación arancelaria sin dejar de lado la regla de valor de contenido regional. Adicionalmente, “las reglas (...) tienen excepciones que inhabilitan el insumo no originario de determinadas fibras, hilados y telas según cual sea la apertura arancelaria que se está considerando”¹⁷⁷.

En efecto, las excepciones tienen como objetivo el uso de insumos originarios como bienes intermedios, caso contrario no se le otorga la preferencia arancelaria al momento de importar la mercancía a pesar que puede ser un insumo de un tercer país que tenga un costo menor para la producción. Como ejemplo señala el BID, “el capítulo 54 – filamentos sintéticos o artificiales, rango de partidas de la 60.01-60.06 y de subpartidas 5403.33 – 5403.39. Esta cantidad de excepciones alcanza su máximo en los capítulos de prendas (61 y 62) donde en total se exceptúan 480 subpartidas, todas ellas de la sección XI o sea del sector textil”¹⁷⁸.

¹⁷⁷ *Ibíd.* p. 50.

¹⁷⁸ *Ibíd.* p. 51.

Asimismo, no debemos olvidar de otro requerimiento más de carácter productivo, en donde “las prendas deben ser cortadas, tejidas y cosidas en los países del acuerdo. En efecto, estas exigencias llegan a resumirse en el siguiente cuadro¹⁷⁹:



Fuente: Elaboración del autor en base a lo establecido en los acuerdos mencionados

Fuente: BID

En síntesis, la variedad de acuerdos comerciales con regímenes de origen distintos hace que su aplicación para los textiles y confecciones sea compleja, lo cual también evidencia que las reglas de origen se cataloguen como restrictivas o defensivas¹⁸⁰. Hay reglas especiales como, que “las exigencias (...) de un producto se definen por medio de expresiones tales como: la regla de origen de una prenda es fibra en adelante (fibre forward), o de hilo en adelante (yarn forward) o de telas y tejidos en adelante (fabric forward)”¹⁸¹. Cuando se observe una regla con yarn forward significa que los conos de hilos deben ser originarios de las partes del tratado, como señala el BID.

Luego de haber brindado un panorama de las reglas de origen en los textiles y confecciones procederemos a analizar las reglas correspondientes a los mismos productos en el acuerdo marco de la Alianza del Pacífico.

El capítulo 4 del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico se concentra en las reglas de origen y en los procedimientos relacionados con ello. En concreto, el artículo 4.2

¹⁷⁹ *Ibid.* p. 53.

¹⁸⁰ Hay reglas especiales cuando “las exigencias (...) de un producto se definen por medio de expresiones tales como: la regla de origen de una prenda es fibra en adelante (fibre forward), o de hilo en adelante (yarn forward) o de telas y tejidos en adelante (fabric forward)”¹⁸⁰. Cuando se observe una regla con yarn forward significa que los conos de hilos deben ser originarios de las partes del tratado, como señala el BID.

¹⁸¹ *Ibid.* p. 56.

establece los criterios de origen, lo cuales son en este caso: (i) totalmente obtenido o producido enteramente en el territorio de una o más Partes; (ii) producido enteramente en el territorio de una o más partes, a partir exclusivamente de materiales que califican como originarios; y (iii) producida en el territorio de una o más partes, a partir de materiales no originarios, siempre que cumplan con los requisitos específicos de origen de conformidad con el Anexo 4.2.

De manera tal que, el Acuerdo objeto de análisis para la parte del criterio de totalmente obtenido nos remite al mismo capítulo, en donde el artículo 4.3 presenta una lista con las mercancías que cumplen origen. En cambio, para las mercancías que han requerido el uso de insumos no originarios, es decir, de bienes intermedios que no son originarios de México, Colombia, Chile ni Perú, se le aplican los requisitos específicos de origen donde podemos observar si para la determinación del origen se aplica el criterio de clasificación arancelaria, el porcentaje ad valorem o el de los requisitos específicos de producción.

Desde esta perspectiva, cabe analizar los capítulos 50 a 63, correspondientes al sector textil y de confecciones del arancel que se incorporan a la Alianza del Pacífico en el Anexo 4.2.

El capítulo 50 está vinculado a la seda, es ahí donde se concentran descripciones arancelarias como hilados de seda sin acondicionar para la venta al por menor, capullos de seda, seda cruda, etc. En total tenemos 11 descripciones, cuya subpartidas arancelarias son las siguientes: 5001.00, 5002.00, 5003.00, 5004.00, 5005.00, 5006.00, 5007.10, 5007.20 y 5007.90. En cada una de estas subpartidas es predominante el criterio de cambio de clasificación arancelaria; sin embargo, tiene variaciones en algunas subpartidas en donde solamente se requiere el cambio de capítulo (2 dígitos) y en otros el cambio de partida (4 dígitos). Es preciso destacar que en las subpartidas 5005.00 y 5006.00 se observan criterios de origen con la expresión "Excl"; esto es, que las partidas mencionadas luego de dicha expresión significan que los materiales mencionados tienen que ser originarios. Ejemplo, la subpartida 5005.00 corresponde a hilados de desperdicios de seda sin acondicionar para la venta al por menor y como requisito específico de origen debe cumplir con el cambio de partida, empero si los insumos utilizados están clasificados en las partidas arancelarias 50.04 y 50.06 sí o sí tienen que

ser originarias; en otras palabras, no se puede utilizar insumos como el hilado de seda importados de otros países que no sean de Colombia, México, Chile o Perú.

En el capítulo 51 se encuentra clasificada la lana y pelo fino u ordinario; hilados y tejidos de crin. Las partidas clasificadas se encuentran en un rango de 51.01 hasta la partida 51.12 y tenemos como mercancías a la lana sin cardar ni peinar, las hilachas de lana o de pelo fino u ordinario, los hilados de lana cardada sin acondicionar, de igual manera con la lana peinada, los hilados de pelo fino cardado o peinado, los tejidos de lana cardada, los tejidos de lana peinada o pelo fino peinado, etc.

Lo esencial de este capítulo es la cantidad de mercancías que requieren que los insumos sean originarios, es decir, se busca que la importación a terceros países sea mucho menor. Al respecto, veamos la subpartida 5112.20, cuya descripción son “los demás, mezclados exclusiva o principalmente con filamentos sintéticos o artificiales”. Sobre dicha subpartida recae el método de cambio de partida en la clasificación; no obstante, insumos como los hilados de lana cardada, lana peinada, etc. deben ser originarios, *contrario sensu*, no deben ser importadas de terceros países ajenos al Tratado.

En el capítulo 52 están clasificadas las mercancías relacionadas con el algodón como, por ejemplo, el algodón sin cardar ni peinar, el hilo de coser de algodón, incluso acondicionado para la venta al por menor, los hilados de algodón (excepto el hilo de coser) con un contenido de algodón superior o igual al 85% en peso, sin acondicionar para la venta al por menor, hilado de algodón con un contenido de algodón inferior al 85% en peso, tejido de algodón con un contenido de algodón superior o igual al 85% en peso, etc. Observamos la elaboración de la regla de origen en la partida 52.11 (tejido de algodón con un contenido de algodón inferior al 85% en peso, mezclado exclusiva o principalmente con fibras sintéticas o artificiales, de peso superior a 200 g/m²), en donde todas las subpartidas en las que se subdivide presentan la expresión “excl”, lo cual significa que el uso de esos materiales clasificados en algunos casos en el rango de las partidas 51.06 – 51.10 deben ser originarios. No hay ninguna subpartida que sólo exija el salto en la clasificación arancelaria.

El capítulo 53 se relaciona con las demás fibras textiles vegetales; hilados de papel y tejidos de hilados de papel como el lino¹⁸² en bruto o trabajado, pero sin hilar; estopas y desperdicios de lino (incluidos los desperdicios de hilados y las hilachas), el cáñamo (cannabis sativa) en bruto o trabajado, yute y demás fibras textiles del líber, coco, abacá, ramio, hilado de lino, tejidos de lino, etc. Lo interesante de este capítulo es la descripción de mercancías cuyos requisitos específico solo se sustentan en el método de clasificación arancelaria con las excepciones en las subpartidas 5310.10, 5310.90 y 5311.00, que presentan el carácter “excl” y en donde los hilados de yute o los hilados de las demás fibras textiles vegetales, deben ser originarias.

En el capítulo 54 se clasifican los productos vinculados con los filamentos sintéticos o artificiales; tiras y formas similares de materia textil sintética o artificial. Mercancías como el hilo de coser de filamentos sintéticos o artificiales, los hilados de filamentos artificiales, los monofilamentos sintéticos, los tejidos de hilados de filamentos sintéticos o artificiales, etc. Todas las subpartidas contenidas en este capítulo tienen como requisito específico de origen el cambio en la clasificación arancelaria, pero sobre todo la utilización de insumos originarios, dejando de lado los bienes intermedios de terceros países (nailon, polipropileno, poliéster, etc.). Asimismo, se va incrementando la complejidad en la producción de estas mercancías y se utilizan los insumos clasificados en los capítulos anteriores, lo cual nos mantiene alertas sobre la cantidad de bienes intermedios que deben ser originarios de los Estados parte del acuerdo.

El capítulo 55 contiene a las fibras sintéticas o artificiales discontinuas como los cables de filamentos sintéticos de nailon, poliésteres, acrílicos, de polipropileno, fibras sintéticas discontinuas, hilados de fibras sintéticas discontinuas, tejidos de fibras sintéticas. De igual manera, la presencia de la expresión “excl” se da en cada partida y subpartida, con lo cual la aplicación de la clasificación arancelaria como criterio se tiene que dar junto con la verificación de insumos que en el caso que sean parte de las partidas excluidas, éstas deben ser originarias.

¹⁸² El lino es la fibra de la planta de lino, con ello se producen hilos y tejidos. Es la fibra más duradera que se dispone. Se han encontrado telas de lino en muy buen estado en las pirámides egipcias. Ver: <www.remediando.com/2012/08/lino-en-bruto-para-hilar.html>.

Respecto al capítulo 56 se encuentran clasificados productos como la guata, fieltro y tela sin tejer; hilados especiales; cordeles, cuerdas y cordajes; artículos de cordelería. La “guata textil es fabricada con fibras o filamentos de algodón que se usa principalmente como relleno y aislante térmico (...), cuyas principales características son: (i) auto extingible, (ii) aislante térmico y acústico, (iii) extra liviana, (iv) resistente al lavado frecuente, (v) libre de todo tipo de olores y resinas, (vi) resistente al moho y la pudrición, y (v) no absorbe humedad”¹⁸³. Así también, la guata es utilizada en la confección de cortinas, colchas y telas decorativas¹⁸⁴. Por otro lado, se clasifican los hilos y cuerdas de caucho revestidos de textiles; hilados textiles, tiras y formas similares, hilados metálicos e hilados metalizados, redes de malla anudadas, etc.

En este punto el grado de participación de insumos se ha incrementado, pero la utilización del método de cambio en la partida o capítulo se genera con mayor intensidad, ya que en todas las subpartidas que componen el mencionado capítulo, la participación de insumos proveídos de los Estados parte es aún mayor.

El capítulo 57 corresponde a las alfombras y demás revestimientos para el suelo, de materia textil como las alfombras de nudo de materia textil, incluso confeccionadas. Sobre el requisito específico de origen le corresponde el salto de capítulo o partida arancelaria aplicada junto a la expresión “excl”, donde aquellos insumos deben ser originarios; no obstante, el capítulo incorpora una nota legal que debe ser leída e interpretada, de acuerdo a las reglas generales de interpretación sobre clasificación arancelaria. En la mencionada nota legal se menciona que sin perjuicio de lo establecido en los requisitos específicos de origen, los materiales como hilo nylon solution dye BCF clasificado en la subpartida 5402.32 pueden ser no originarios, lo cual significa la importación de insumos de terceros países. En concreto, para la alfombra de nudo de material textil de lana o pelo fino, incluso confeccionado (5701.10) debería ser integrado como insumo originario la partida 54.02; empero, por dicha excepción señalada en la

¹⁸³ Guata: “Un no tejido sorprendente”. Visto en la siguiente página web. <<http://dulce-txt.blogspot.pe/2014/08/guata-un-no-tejido-sorprendente.html>>.

¹⁸⁴ *Ídem*.

nota legal, productos subsumidos en las subpartidas 5402.32 hasta la 5402.69 puede ser no originarios.

El capítulo 58 conformado por tejidos especiales; superficies textiles con mechón insertado, encajes; tapicería; pasamanería; bordados como el terciopelo y felpa, tejidos con bucles del tipo toalla, tejidos de gasa de vuelta, tejidos de mallas anudadas, tapicería tejida a mano, cintas, etiquetas, escudos y artículos similares, de materia textil, bordados en pieza, productos textiles acolchados en pieza. Todas estas categorías de productos clasificados en dicho capítulo presenta como criterio la transformación sustancial utilizando el método de cambio en la clasificación arancelaria. De la misma manera se puede observar la expresión “excl”, sin ninguna excepción con lo cual se requieren insumos originarios.

Por otra parte, el capítulo 59 sobre telas impregnadas, recubiertas, revestidas o estratificadas; artículos técnicos de materia textil en donde se clasifican las napas tramadas para neumáticos fabricadas con hilados de alta tenacidad de nailon o demás poliamidas, de poliésteres o rayón viscosa, telas impregnadas, recubiertas, revestidas o estratificadas con plástico, telas cauchutadas, etc. también posee como requisito específico el criterio de exclusión para ciertos insumos o bienes intermedios, lo cual implica que deben ser originarios.

En el capítulo 60 están clasificados los tejidos de punto, el cual es un proceso de fabricación de telas en donde se utilizan agujas para formar una serie de mallas entrelazadas a partir de uno o más hilos. Asimismo, posee la característica de ser elástica. Este capítulo también presenta el requisito específico de origen de cambio en la clasificación arancelaria y sobre todo la exclusión de ciertos insumos de terceros países.

El capítulo 61 vinculado a prendas y complementos (accesorios), de vestir, de punto contiene una nota legal, en donde se ha establecido que para propósitos de determinar si una mercancía es originaria, la regla para dicha mercancía sólo aplicará a los componentes que determinen la clasificación arancelaria de esa mercancía. El capítulo 61 comprende una variedad de mercancías como los t-shirts, camisetas, camiones, pijamas, batas de casa, blusas, camiseras, camisas, camisas de punto, suéteres (jerseys),

pullovers, cardiganes, chalecos, prendas para bebés, conjuntos de abrigo, overoles, conjuntos de esquí, calzas, medias, calcetines, panty-medias, guantes, manoplas, etc.

Veamos, para la subpartida 6101.20 (abrigos, chaquetones, capas, anoraks, cazadoras y artículos similares, de punto, para hombres o niños de algodón) se establece el criterio de transformación sustancial con el cambio de capítulo en la clasificación arancelaria y la exclusión de ciertos insumos que no sean originarios, pero además incluye una condición, la cual consiste en que la mercancía debe estar cortada (o tejida en forma) como cosida o de otra manera ensamblada en territorio de una o más de las partes. Igual aplicación para los trajes (ambos o ternos), conjuntos, pantalones largos, pantalones con peto, pantalones cortos y shorts, vestidos, faldas, etc. En consecuencia, a eso se refiere la nota legal debido a que el requisito específico adicional de tener la mercancía cortada, cosida o ensamblada es el elemento que coadyuva a la determinación del carácter originario.

El capítulo 62 contiene la clasificación de prendas y complementos (accesorios), de vestir, excepto los de punto, los cuales ya están clasificados en el capítulo 61. Asimismo, contiene una nota legal como la del anterior capítulo. En consecuencia, posee el mismo tratamiento que el capítulo 61 *mutatis mutandis*.

Finalmente, el capítulo 63 contiene a los demás artículos textiles confeccionados; juegos; prendería y trapos. Al igual que los capítulos 61 y 62 hay una nota legal, la cual establece que la regla para dicha mercancía sólo aplicará a los componentes que determinen la clasificación arancelaria. En el grupo de mercancías contenidas en este capítulo tenemos a las mantas de lana, pelo fino, de fibra sintética, ropa de cama, mesa, tocador o cocina, visillos, cortinas, guardamalletas, rodapiés de cama, sacos, artículos de tapicería, toldos de cualquier clase, artículos de prendería, trapos, cordeles.

La clasificación arancelaria como requisito específico de origen aunado a la exclusión de ciertos insumos o bienes intermedios no originarios e, incluso, considerando la forma en que la mercancía esté cortada, cosida, tejida o ensamblada son los factores que determinan el origen de una mercancía clasificada en el capítulo 63.

De este repaso de cada regla de origen o requisito específico de origen en el sector materia de análisis se observa que es importante para la existencia de un

encadenamiento productivo a nivel internacional que el Perú se asocie e incorpore insumos de terceros países que no se encuentran vinculados con los socios de la Alianza del Pacífico, pero que sí tienen una correspondencia con los acuerdos ratificados por el Perú con grandes potencias económicas a nivel internacional como Estados Unidos, la Unión Europea y los países asiáticos.

3.2.2 Aplicación de la acumulación diagonal en la Alianza del Pacífico

Luego de revisada la teoría sobre las reglas de origen y su funcionamiento, proponemos aplicarla al sector de textiles y confecciones peruanos en el marco jurídico establecido en la Alianza del Pacífico, el cual brindará beneficios a dicho sector en nuestro país. A razón de ello, este acuerdo comercial tiene un gran potencial en la región Latinoamérica y en el mundo, debido a que es un bloque económico que posee una gran capacidad de gestión hacia las exportaciones e importaciones a pesar de ser un acuerdo que entró en vigor el año 2015, por lo que podríamos decir que este proyecto de integración recién da sus primeros pasos, con lo cual genera muchas expectativas de consolidarse.

Precisamente, el tema que trasciende es el de las reglas de origen, los cuales como hemos venido sosteniendo son instrumentos que permiten alcanzar el beneficio arancelario, con lo cual incrementa las exportaciones e importaciones entre los países partes del bloque comercial, sin dejar de lado su carácter restrictivo comercial.

En ese sentido, la acumulación diagonal aplicada a la Alianza del Pacífico se daría de la siguiente manera: Perú como parte del acuerdo marco de la Alianza del Pacífico exporta a México, pero debido a la reducción de sus costos en insumos requiere importarlos de un país ajeno al acuerdo comercial. Para ello, se importan insumos como, por ejemplo, las fibras sintéticas y el *spandex* de Estados Unidos que no está sujeto a la aplicación de derechos antidumping y los incorpora en el producto final.

Como podemos observar, al incluir dentro de la cadena productiva insumos que permiten el encadenamiento de dos sectores industriales de distintos países refleja el desenvolvimiento de las cadenas globales de valor. Ahora bien, sabemos de acuerdo a la doctrina que para la acumulación diagonal el país que incorpora insumos del tercer país, ambos deben haber celebrado y ratificado a su vez un acuerdo comercial, con lo cual para el caso concreto observamos que Perú ha ratificado el acuerdo de promoción

comercial con Estados Unidos, por lo tanto, sí estaría permitido la acumulación diagonal de origen. Al respecto, la Comisión Europea señala que “la acumulación sólo será aplicable si los países de fabricación final y de destino final han celebrado acuerdos de libre comercio, que establezcan normas idénticas en materia de origen con todos los países que intervengan en la adquisición del carácter originario, esto es, con todos los países de los que las materias primas utilizadas son originarias”¹⁸⁵.

De esta manera, Perú potencia su industria de textiles y confecciones y los exporta a los países socios de la Alianza del Pacífico, con los beneficios establecidos y logrando una cadena productiva flexible y que incorpore insumos que no necesariamente están relacionadas con el costo sino también por la calidad que quieran brindar el producto.

Finalmente, la convergencia de las reglas de origen y la acumulación diagonal también es aplicable para los países socios de la Alianza del Pacífico, con lo cual se colige que como bloque económico, la Alianza del Pacífico podría exportar productos de textiles y confecciones a otras zonas comerciales o uniones aduaneras a nivel mundial aplicando la acumulación diagonal, lo cual incide en la cadena productiva de los países socios de la Alianza, esta es una propuesta que no es materia de análisis de la presente tesis pero que es importante para el análisis en posteriores investigaciones.

3.2.3 Implicancias y enmienda

Pues bien, la propuesta de convergencia de las reglas de origen debe ser materializada a través de una negociación institucionalizada promovida por el Perú considerando uniformizar las reglas de los respectivos acuerdos bilaterales y a su vez flexibilizarlas a través de la incorporación de la regla de acumulación de origen diagonal como convergencia operativa para el sector de los textiles y confecciones.

Al respecto, el capítulo 4 del acuerdo marco de la Alianza del Pacífico regula las normas de origen y procedimientos relacionado con ello y es en el artículo 4.8 que se establecen las disposiciones vinculadas con la acumulación.

Artículo 4.8:

¹⁸⁵ Diario Oficial de la Unión Europea, C 220/5, 13 de setiembre de 2006, Comunicación de la Comisión (2006/C 220/03). En: ALADI. *Ibid.* p. 39

1. Los materiales originarios del territorio de una o más Partes, incorporados en una mercancía en el territorio de otra Parte, serán considerados originarios del territorio de esa otra Parte, siempre que cumplan con las disposiciones aplicables del presente Capítulo.
2. Una mercancía será considerada originaria, cuando sea producida en el territorio de una o más Partes, por uno o más productores, siempre que cumplan con las disposiciones aplicables del presente Capítulo.
3. Los párrafos 1 y 2 serán aplicados únicamente cuando el arancel aduanero de la mercancía resultado de la eliminación arancelaria, sea 0% en todas las Partes.

Esta disposición sólo contempla la acumulación regional que tiene la misma estructura de la acumulación bilateral, la cual ha sido explicada en los capítulos anteriores; sin embargo, este acuerdo no contempla la acumulación diagonal o ampliada al margen de tener en el anexo correspondiente a los requisitos específicos de origen, la incorporación de ciertos insumos de Estados Unidos o a través de una lista indicando los materiales específicos.

Respecto a los beneficios de la acumulación de origen diagonal se tiene que es un “elemento clave para promover el comercio y la integración de las cadenas productivas en el ámbito geográfico del acuerdo”¹⁸⁶, ya que como señala el BID con “la acumulación extendida los miembros de un acuerdo pueden acumular insumos de terceros países no miembros de su acuerdo, siempre que estos terceros países tengan la característica común de tener vigentes acuerdos con cada uno de los miembros del acuerdo”¹⁸⁷.

Por consiguiente, proponemos que se incorpore como regla de origen en el acuerdo marco de la Alianza del Pacífico a la acumulación de origen diagonal, por lo que los países partes (Perú, México, Chile y Colombia) deben enmendar el Acuerdo de la Alianza del Pacífico respecto a ese punto^{188 189}.

¹⁸⁶ Banco Interamericano de Desarrollo (BID). *ob. cit.* p. 59.

¹⁸⁷ *Ibid.* p. 63

¹⁸⁸ Podemos observar un ejemplo de enmienda en el acuerdo comercial entre Chile y Estados Unidos firmado en el año 2013 en donde se promulgó el acuerdo que enmienda el anexo 4.1 relativo a las normas de origen específicas del tratado de libre comercio. < [http://app.vlex.com.ezproxybib.pucp.edu.pe:2048/#WW/search/*/enmienda \(...\)](http://app.vlex.com.ezproxybib.pucp.edu.pe:2048/#WW/search/*/enmienda (...)) >.

¹⁸⁹ En ese sentido, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 en su artículo 39 señala que un tratado podrá ser enmendado por acuerdo entre las partes. Según Villiger, article 30 contains the general rule regarding the amendment of treaties and must be read together with article 40 and 41 (...) Where a treaty makes no

Al respecto, en el capítulo 19 sobre las disposiciones finales del Protocolo Adicional o Acuerdo Marco se regula la enmienda (art. 19.4) en donde las partes podrán adoptar por escrito cualquier enmienda, la cual entrará en vigor y formará parte del mismo, de conformidad con la disposiciones del tratado¹⁹⁰. En consecuencia, en el mismo capítulo 4 sobre las reglas de origen (art. 4.30) las partes han creado el Comité de Reglas de Origen y Procedimientos Relacionados con el Origen, Facilitación de Comercio y Cooperación Aduanera integrado por representantes de cada Parte, el cual tiene competencia sobre el capítulo de origen y el capítulo 5 sobre facilitación de comercio y cooperación aduanera, el cual tiene como funciones:

(...)

2. b) Proponer a la Comisión de Libre Comercio:

i) Adecuaciones y modificaciones del Anexo 4.2 como resultado de las enmiendas al Sistema Armonizado (SA) o de la evaluación de una solicitud presentada por una Parte.

ii) Cualquier modificación o interpretación sobre lo dispuesto en los Capítulos citados en el párrafo 1, y

iii) Modificaciones al formato e instructivo del certificado de origen a que se refiere el Artículo 4.17.

(...)

provision for the duration of its existence, it can be amended at any time". Asimismo, para la Sección de Tratados de la Oficina de Asuntos Jurídicos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el texto de un tratado puede enmendarse de conformidad con las disposiciones sobre enmienda que contenga el propio tratado o de conformidad con el capítulo IV de la Convención de Viena. Por lo tanto, al haber advertido en el acuerdo marco una disposición específica para la enmienda del Tratado carece de objeto aplicar las disposiciones de la Convención de Viena. Cfr. VILLIGER, Mark. *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, p. 512 y Organización de las Naciones Unidas. Manual de tratados. [Reporte] Consulta: 26 de agosto de 2018, p. 22.

¹⁹⁰ Artículo 19.3:

1. La entrada en vigor del presente Protocolo Adicional estará sujeta al cumplimiento de los procedimientos legales internos de cada Parte.

2. El presente Protocolo Adicional entrará en vigor el primer día del tercer mes siguiente a la fecha en que el Depositario reciba la última notificación por la cual las Partes informen que los procedimientos referidos al párrafo 1 se han completado, o en cualquier otra fecha que las Partes acuerden.

3. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 2, Colombia podrá dar aplicación provisional al presente Protocolo Adicional antes de su entrada en vigor, conforme a su legislación interna y al derecho internacional.

De esta manera, consideramos que el Comité de Reglas de Origen debe proponer a la Comisión de Libre Comercio¹⁹¹ la enmienda o modificación del artículo 4.8 del capítulo de origen a efectos de incorporar la regla de origen de acumulación diagonal o ampliada con el objeto de facilitar el comercio y permitir que la producción de textiles y confecciones tenga un mayor crecimiento (exportaciones) en nuestro país insertando a los procesos de producción en las cadenas globales de valor.

Ahora bien, vemos que el acuerdo de la Alianza del Pacífico en las cifras no ha tenido una gran participación en las exportaciones peruanas, con lo cual siguen siendo solicitadas las preferencias que se derivan de los acuerdos bilaterales celebrados hace años por nuestro país. Esto genera preocupación, ya que el acuerdo marco de la Alianza del Pacífico tiene mucho potencial al tener como uno de sus partes a México, exportador de textiles que encabeza la región latinoamericana.

La propuesta radica en la incorporación de la acumulación de origen diagonal¹⁹² a la Alianza del Pacífico, de manera que pueda haber correspondencia entre el funcionamiento de este acuerdo comercial con las cadenas globales de valor a través de

¹⁹¹ Capítulo 16 del Acuerdo Marco sobre la Administración del Protocolo Adicional:

Artículo 16.1: Comisión de Libre Comercio

1. Las Partes establecen la Comisión de Libre Comercio. Esta Comisión estará integrada por los funcionarios gubernamentales de nivel ministerial de cada Parte a que se refiere el Anexo 16.1, o por quienes éstos designen, y será presidida por la Parte que ejerza la Presidencia Pro Tempore de la Alianza del Pacífico.

(...)

Artículo 16.2: Funciones de la Comisión de Libre Comercio:

(...)

2. a) adoptar decisiones para:

(i) mejorar las condiciones arancelarias de acceso al mercado sobre mercancías originarias establecidas en sus respectivas listas de eliminación arancelaria del Anexo 3.4.

(ii) aprobar las recomendaciones propuestas por el Comité de Reglas de Origen y Procedimientos Relacionados con el Origen, Facilitación de Comercio y Cooperación Aduanera, de conformidad con el artículo 4.30.2 (b) (i). (El subrayado es nuestro).

(...)

¹⁹² De incorporarse la regla de acumulación de origen diagonal al acuerdo de la Alianza del Pacífico es importante mencionar que no tendría como efecto una desviación comercial vulnerando el artículo XXIV del GATT de 1994 (excepción al principio de nación más favorecida). Cabe destacar que si bien, para Van Den Bossche, la importancia del sistema OMC radica en la eliminación de la discriminación, la excepción permite dar una preferencia a los países que conforman una zona de libre comercio o unión aduanera.

la regla de origen mencionada, logrando también la convergencia de las reglas de origen en el Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico.

3.3 El Perú como propulsor de la convergencia de las reglas de origen en la Alianza del Pacífico

A modo de culminar esta investigación mediante la cual las reglas de origen deben confluir en la Alianza del Pacífico e incorporar a la acumulación de origen diagonal de acuerdo con el encadenamiento en los procesos de producción es que nos proyectaremos al futuro a partir del cambio que hemos propuesto.

“La crisis financiera mundial del 2008/2009 que afectó especialmente el mercado de los Estados Unidos (EE.UU.) causó serios estragos al sector textil peruano. Años después, y cuando se pensaba en una recuperación paulatina a nivel mundial (...) se present[ó] un panorama poco favorable”¹⁹³. Luego de este periodo de crisis mundial también se sumó la crisis política y económica del país de Venezuela en Latinoamérica y ello es importante de ser mencionado, debido a que las exportaciones peruanas en su mayoría (valorizado en dólares) tenían como destino dicho país, por lo que fue un duro golpe para la industria textil y de confecciones.

De otro lado, Martín Reaño¹⁹⁴ señala que “las exportaciones de confecciones han disminuido, pero fue mitigado por la exportación de textiles entre los años 2013 y 2014. Asimismo, considera que la ventaja competitiva es la exportación de hilados finos, pero que no se debe dejar de lado el tema del algodón, ante su poca producción al día de hoy (28,000 hectáreas) en comparación con la India que tiene la hegemonía a nivel mundial”¹⁹⁵.

No obstante, aún con este panorama negativo el sector pudo resistir “gracias a los diversos tratados de libre comercio que han venido negociándose en los últimos años. En especial porque en la gran mayoría de estos acuerdos se valoró la visión de desarrollo

¹⁹³ Sociedad Nacional de Industrias (SNI). “La industria textil se reinventa”. *Revista Institucional de la Sociedad Nacional de Industrias*, n° 872, p. 13.

¹⁹⁴ Gerente del Comité Textil de la Sociedad Nacional de Industrias.

¹⁹⁵ Semana Económica. “Entrevista a Martín Reaño”. *En Semana Económica.com*. Consulta: 03 de setiembre de 2018 <<https://www.youtube.com/watch?v=GADrnzBNL-A>>

a nivel de la cadena, a través de la aplicación de normas de origen en las que los hilados y tejidos deben ser fabricados en el Perú o en países con el que se suscribió el acuerdo”¹⁹⁶.

Empero, esto no ha sido suficiente; para César Tello¹⁹⁷, presidente del Comité Textil de ADEX, las exportaciones en el año 2017 de textiles no han obtenido los mejores resultados, por lo que sólo se generó medio millón de dólares, lo cual es un indicador muy bajo. En concreto, se exportaron en el último año unos 1200 millones de dólares y señala que la falta de competitividad y desarrollo ha debilitado el posicionamiento peruano en el mercado textil y de confecciones.

Estos indicadores por parte de los gremios de empresarios en un periodo que comenzó desde la crisis económica a nivel mundial en el 2008, y pasando por factores externos y regionales como hemos explicado en los párrafos anteriores, significa que no basta con la diversificación de acuerdos comerciales, sino que las reglas que se establezcan en cada acuerdo por las Partes deben estar acordes con los grandes cambios a nivel mundial, nos referimos al contexto de las cadenas globales de valor y a la regla de acumulación de origen.

En ese sentido, resaltamos nuestra propuesta de incorporar la regla de acumulación de origen diagonal por los efectos positivos que genera a la cadena de valor, lo cual implica que ésta sea más eficiente. Como señala ALADI, “si esta figura se trasladase hipotéticamente a futuros acuerdos entre la Unión Europea y agrupaciones de integración latinoamericana, es posible percibir la potencialidad del principio de acumulación como impulsor del comercio y de la competitividad empresarial”¹⁹⁸.

A mayor abundamiento,

Partamos de la premisa que el principio de acumulación incorporado en los acuerdos comerciales entre países constituye una poderosa herramienta para facilitar el comercio comoquiera que permite el reconocimiento de los materiales y procesos, como propios, para efectos de la calificación de origen en la fabricación de productos. El principio,

¹⁹⁶ SNI. *ob. cit.* p. 14.

¹⁹⁷ Diario Gestión. “Entrevista a César Tello – ADEX”. En Gestión.pe. Consulta: 04 de setiembre de 2018 < <https://gestion.pe/economia/impulso-exportaciones-sector-textil-233891> >.

¹⁹⁸ ALADI. *ob. cit.* p. 38.

acompañado por las preferencias comerciales sobre materiales y por los acuerdos sobre libre prestación de servicios se constituye entonces en un importante complemento para promover el intercambio de bienes y servicios¹⁹⁹.

En efecto, incorporar una nueva regla de origen a la Alianza del Pacífico significa darle mayor dinamismo, siempre que los insumos a ser utilizados por parte de terceros países no sean objeto de aplicación de derechos antidumping.

Además, debemos entender que la Alianza del Pacífico es un acuerdo comercial que tiene que ser potenciado, porque tiene un futuro promisorio “al constituir el 57% de las exportaciones latinoamericanas. Si se sumara toda su producción y se contara como un país, sería la octava economía del mundo, además que al 2017 ya habían exportado más de 559,000 millones de dólares”²⁰⁰.

La enmienda al acuerdo marco de la Alianza del Pacífico – como propuesta – para incorporar la acumulación de origen diagonal debe reflejarse en una conexión mucho más profunda con el Asia, Europa o América. De esta manera, “de acuerdo al artículo 11 del Acuerdo Marco, está abierta la posibilidad que terceros Estados se puedan incorporar como Estados miembros de este proceso, siempre que así lo soliciten y tengan vigente un acuerdo de libre comercio con cada una de las Partes. La adhesión de terceros Estados está sujeta, además, a la aprobación por unanimidad del Consejo de Ministros”²⁰¹.

Por estas razones, de los países observadores de la Alianza del Pacífico, es preciso mencionar que “Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Singapur tienen interés en incorporarse”²⁰² o adherirse al acuerdo comercial, generando mayor capacidad productiva y de inversión.

Finalmente, hemos llegado a la conclusión que a partir del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, Perú, Colombia, Chile y México tienen la capacidad de convertirse en un

¹⁹⁹ *Ibíd.* p. 43.

²⁰⁰ Andina Noticias. “Alianza del Pacífico busca dinamizar comercio con el Asia”. Andina Noticias.com. Consulta: 04 de setiembre de 2018. < <https://andina.pe/agencia/noticia-alianza-del-pacifico-busca-dinamizar-comercio-con-asia-723916.aspx> >

²⁰¹ NOVAK, Fabián y Sandra NAMIHAS. *ob. cit.* p. 49.

²⁰² Andina Noticias. *ob. cit.*

bloque dinámico y fuerte con presencia en la economía mundial y, para ello, consideramos la importancia de tener un enfoque jurídico a partir de las reglas o normas de origen como instrumentos de facilitación del comercio exterior.



CONCLUSIONES

1. Las reglas o normas de origen son aquellos instrumentos legales (leyes, reglamentos y prácticas administrativas) que determinan el carácter originario de una mercancía, que consiste en el vínculo jurídico de una mercancía con el territorio en el que es producido, pero que mantienen dentro de su naturaleza su carácter restrictivo al comercio.
2. Las reglas de origen se clasifican en reglas preferenciales y no preferenciales, las primeras son aquellas que se sustentan en un tratado o acuerdo comercial, las segundas son aplicadas al comercio internacional que escapa de todo acuerdo que otorgue algún privilegio arancelario o para arancelario como son la implementación de medidas de defensa comercial (antidumping, compensatorios y salvaguardias) e información estadística utilizada en el examen de políticas comerciales de la OMC.
3. Las reglas de origen son considerados, por una lado, como instrumentos de facilitación de comercio exterior y, por otro, como obstáculos innecesarios al comercio al desarrollarse en diversos acuerdos comerciales.
4. La regla o criterio de transformación sustancial es aplicado a productos con un proceso productivo más complejo y en el que intervienen materiales no originarios de terceros países. Los métodos que acreditan la transformación sustancial es el cambio en la clasificación arancelaria, el porcentaje ad valorem y operaciones específicas de fabricación y elaboración, de los cuales el más utilizado en el capítulo de origen en el acuerdo marco de la Alianza del Pacífico para los textiles y confecciones es el del cambio en la clasificación arancelaria, que consiste en diferenciar a nivel de capítulo, partida y subpartida arancelaria los insumos de la mercancía final.

5. Los requisitos específicos de origen son aquellas reglas que protegen una industria productiva determinada como la del sector de los textiles y confecciones con una cantidad considerable de insumos originarios a efectos de ser considerados como tales.
6. La acumulación de origen es una regla de origen que implica que los insumos utilizados por los socios comerciales de un tratado se consideren como originarios; sin embargo, también existe un tipo de acumulación extendida o diagonal que permite incorporar en la producción insumos de terceros países ajenos a los acuerdos comerciales.
7. La cadena productiva de los textiles y confecciones se encuentra enmarcada por varias etapas en donde se utilizan y obtienen las fibras naturales o sintéticas para luego convertirlas en hilado, darles la suficiente fuerza y torsión para luego modificarlos a tejidos, con lo cual nos lleva al último eslabón de la cadena como es la confección de prendas de vestir u otros productos textiles.
8. La industria peruana es reconocida por la fibra natural utilizada en su industria textilera; sin embargo, según las estadísticas del Ministerio de Producción también es considerable el uso de los insumos sintéticos importados de países asiáticos como la China.
9. La caída de las exportaciones de los textiles y las confecciones requiere de un cambio en la perspectiva de las reglas de origen y proceso de productivo vinculado con las cadenas globales de valor.
10. El fenómeno de las cadenas globales de valor ha surgido de la fragmentación de los procesos productivos de acuerdo al comercio en valor agregado, la producción compartida, etc. el cual se ve reflejado en la incorporación de insumos o bienes intermedios de diversos países haciendo que los procesos de producción sean menos costos y eficientes al mismo tiempo.

11. La cadena de valor puede realizarse a través de la incorporación de valor extranjero a sus exportaciones (upstream) o a través del suministro de insumos a otros países (downstream). Para el caso del Perú, se requiere de la incorporación de insumos de terceros países en la cadena global de valor cuando se trate de insumos artificiales como el poliéster o polipropileno, así como también la cadena downstream, ya que nuestro país posee insumos de origen animal y vegetal, los cuales pueden ser suministrados a los países que conforman la Alianza del Pacífico.
12. Las cadenas globales de valor son un mecanismo que dinamiza el proceso productivo, teniendo como resultado el crecimiento de la exportación de un país, lo cual desemboca en un desarrollo económico sostenido a partir del cual el sector de los textiles y confecciones lograrán reactivarse en el Perú.
13. Las reglas de origen varían de acuerdo a lo negociado por las partes en un tratado de libre comercio y, precisamente, la proliferación de acuerdos comerciales es el punto de conexión entre éstas y las cadenas globales de valor, con lo cual de los acuerdos bilaterales celebrados y ratificados por el Perú con los socios que conforman la Alianza del Pacífico, es de suma importancia el acuerdo con México, debido a que contempla la regla de acumulación ampliada, regla de origen vinculada con las cadenas globales de valor.
14. A partir de la entrada en vigor del acuerdo de la Alianza del Pacífico en el año 2015, se empezó a utilizar el certificado de origen como medio probatorio que facilita el comercio exterior, el cual es utilizado por los importadores de los socios comerciales; no obstante, del análisis de la información estadística recibida por el Mincetur advertimos la poca cantidad de emisión de certificados de origen respecto de los acuerdos bilaterales, con lo cual el Perú no se beneficia de las preferencias arancelarias del acuerdo de la Alianza del Pacífico.
15. La diversidad de los regímenes de origen en los acuerdos bilaterales del Perú con los socios comerciales que conforman la Alianza del Pacífico incide en la toma de

decisiones de los productores-exportadores peruanos, viéndose reflejado en la emisión de certificados de origen.

16. La solución a la proliferación de los regímenes de origen consiste en llegar a una convergencia de las mismas en el acuerdo de la Alianza del Pacífico, uniformizando criterios.
17. La convergencia de las reglas de origen conlleva a negociar nuevas reglas de origen como incorporar la acumulación de origen diagonal.
18. La acumulación de origen diagonal permite que los insumos originarios de otros países o procesos productivos puedan ser considerados como propios por el productor exportador a los efectos de la calificación de origen de su producto final.
19. La incorporación de la regla de acumulación de origen en el acuerdo de la Alianza del Pacífico a través de su enmienda, de acuerdo a la regulación establecida en el mismo tratado, es el camino para dinamizar y generar una mayor producción y exportación de textiles y confecciones en el Perú insertándolo a las cadenas globales de valor.
20. La Alianza del Pacífico conformada por Perú, Colombia, México y Chile tiene la capacidad de convertirse en un bloque económico dinámico con una presencia fuerte en el comercio mundial a partir de la importancia de tener un enfoque jurídico en el que sean relevantes las reglas de origen como instrumentos de facilitación del comercio exterior y, sobretudo, por la aplicación de la regla de acumulación de origen diagonal vinculada con el fenómeno de las cadenas globales de valor.

ANEXO

➤ **Proliferación de los Acuerdos Comerciales: El caso de los Estados Miembros de la Alianza del Pacífico y su efecto en el sector textil y de confecciones**

Consideramos importante dar a entender el fenómeno de la proliferación de los acuerdos comerciales aplicado a la Alianza del Pacífico y los socios comerciales que lo integran, porque es el punto de conexión entre las reglas de origen y las cadenas globales de valor; en otras palabras, depende de las reglas de origen negociadas en un tratado de libre comercio para que la producción y posterior exportación de un país se vea incrementada dentro de los cauces de los principios del libre comercio.

En ese sentido, evaluaremos si los acuerdos celebrados entre Perú-Chile, Perú-México, Perú-Colombia a través de la CAN contemplan reglas de origen que estén vinculadas o respondan al fenómeno de las cadenas globales de valor en los capítulos correspondientes a los textiles y confecciones.

En el contexto actual, no solo “la interdependencia entre países por la vía comercial ha crecido significativamente, ya que la mayoría incorpora partes o servicios importados”²⁰³, sino que los instrumentos internacionales como los tratados o acuerdos comerciales se han intensificado de una manera exponencial. Ello implica que la diversidad de los acuerdos son elementos dominantes en el comercio mundial, por lo que tienen la capacidad de generar integración entre los Estados.

Sin embargo, observamos dentro de este contexto la superposición de los mismos en el que un Estado puede ser parte de una zona de libre comercio con los Estados B, C y D y a su vez también puede ser parte de otro acuerdo, pero con los mismos o diferentes Estados, dependiendo del caso en concreto (C, D y E).

La situación planteada en el párrafo anterior permite situarnos en la Alianza del Pacífico y es por esa razón que a continuación analizaremos las disposiciones de los acuerdos bilaterales entre Perú y los socios comerciales de la Alianza del Pacífico enfocándonos en los capítulos de acceso al mercado y reglas de origen.

²⁰³ FERRANDO, Alonso. *ob. cit.* p. 1.

➤ **Perú y los socios comerciales que conforman la Alianza del Pacífico**

La relación de Chile, México y Colombia como socios del Perú en el comercio internacional varía de acuerdo a las negociaciones establecidas entre las partes en referencia a las reglas de origen y al acceso al mercado. Ello, debido a la capacidad de negociación de acuerdo a los objetivos comerciales de cada país, lo cual se manifiesta en el comercio internacional a través de la excepción al principio de nación más favorecida. Ahora bien, la singularidad en cada tratado de libre comercio respecto al régimen de origen en el contexto de la proliferación de los acuerdos comerciales nos permite realizar un estudio a profundidad de las similitudes y diferencias en cada acuerdo. Esto nos sirve para detectar si las reglas de origen establecidas en estos acuerdos comerciales bilaterales tienen efectos en las cadenas globales de valor del sector de los textiles y confecciones.

➤ **Acuerdo de integración comercial entre Perú y Chile**

“El Acuerdo de Libre Comercio entre Perú y Chile fue suscrito el 22 de agosto de 2006, en la ciudad de Lima y se encuentra vigente desde el 1 de marzo de 2009. Dicho Acuerdo constituye una ampliación del Acuerdo de Complementación Económica N° 38 vigente desde 1998 y desarrollado en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). En tal sentido, se mantuvo el programa de liberación arancelaria”²⁰⁴. En consecuencia, veamos el tratamiento de las mercancías correspondientes a textiles y confecciones en cuanto al acceso al mercado y, posteriormente, a las reglas de origen.

➤ **Acceso al mercado**

El acceso al mercado está vinculado con las partidas arancelarias negociadas, lo cual es aplicable a todo acuerdo comercial. Por ese motivo, es importante saber el tiempo que demora la desgravación arancelaria establecida en el acuerdo, en razón de cerrar el círculo virtuoso formado entre la creación de las reglas de origen y su posterior aplicación o subsunción en el supuesto para llegar a la consecuencia jurídica que consiste en obtener el arancel preferencial.

²⁰⁴ MINCETUR. Consulta: 18 de mayo de 2018 <[http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option= \(...\)>](http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option= (...)>).

Así las cosas, el capítulo 3 del acuerdo contempla la liberalización de mercancías, en donde se establece el programa de desgravación arancelaria, con lo cual se permite el intercambio de mercancías entre Perú y Chile con reducciones arancelarias. Para ello, en el numeral 3 del artículo 3.2 del programa tenemos lo siguiente:

Para hacer efectiva la desgravación arancelaria, las partes del acuerdo han creado categorías para que el proceso de liberalización arancelaria sea ordenado. De esta manera, en los capítulos 50 a 63 se encuentran clasificados los textiles y confecciones y cada capítulo dentro del arancel engloba una serie de categorías de desgravación.

Como primera categoría tenemos el "D-0", el cual consiste en aquella desgravación total de gravámenes a la importación para el comercio entre ambas partes a partir del 01 de julio de 1998, tal cual figura en el Anexo 3.2-A. Entre los capítulos que comprenden a dicha categoría se encuentran, el capítulo 50 vinculado a la seda, capítulo 51 donde está clasificada la lana y pelo fino u ordinario, capítulo 52 relacionado con el algodón, capítulo 53 con las demás fibras textiles vegetales, capítulo 54 vinculado a los filamentos sintéticos o artificiales, capítulo 55 que contiene fibras sintéticas o artificiales discontinuas, capítulo 56 con la guata, fieltro y tela sin tejer, capítulo 58 conformado por tejidos especiales, capítulo 60 donde están clasificados los tejidos de punto, capítulo 61 relativo a las prendas y complementos de vestir, de punto y capítulo 63 que contiene a los demás artículos textiles confeccionados; juegos; prendería y trapos.

Por otro lado, la categoría "DT-5" concibe un programa de desgravación a 5 años para el sector textil; en ese sentido, en el Perú el margen preferencial de reducción arancelaria se inicia teniendo aranceles del 12% y 20% *ad valorem* sobre determinadas mercancías, lo cual se reduce al 10,2% y 17%, respectivamente y, en consecuencia, es a partir del 01 de julio de 2002 que los aranceles llegaron a niveles de 0% *ad valorem*. Esta categoría fue aplicada para las mercancías clasificadas en todos los capítulos (50 a 63) vinculados con los textiles y confecciones. Cabe mencionar que, el capítulo 59 nos remite al numeral 10 del anexo 3.2-B, en donde se tienen condiciones especiales como el patrimonio histórico: 60% de reciprocidad para los demás tejidos cauchutados.

La categoría "DT-3A" está sujeta a la desgravación en 3 años, en donde del 20% *ad valorem* se reduce a 17%, llegando a una desgravación del 0% *ad valorem* desde del 01

de julio de 2001. Se aplica esta medida en los capítulos 53 relacionado con las demás fibras textiles vegetales; hilados de papel y tejidos de hilados de papel como el lino y 58 conformado por los tejidos especiales.

Por su parte, la categoría “DT-3B” genera una desgravación de 3 años, en donde las mercancías con un *ad valorem* de 11% se ven reducidas a 0% a partir de enero de 2001. Los capítulos que contienen esta categoría son el 52 y 55. Cabe señalar que, el capítulo 52 se refiere al anexo 3.2-B numeral 11, el cual consiste que a pesar que las mercancías se encuentran en una categoría de desgravación de 3 años, de manera excepcional los hilados peinados o cardados de título inglés igual o superior al número 40 están afectos a desgravación inmediata, es decir, una vez que el tratado entre en vigor.

La categoría “DT-6” consiste en la desgravación en 6 años para aquellas mercancías que poseen un arancel *ad valorem* de 20%, llegando a 0% desde el 01 de enero de 2004. Los capítulos que contienen esta categoría son el 52, 55, 61 y 62.

La categoría “DT-8A” consiste en la liberalización arancelaria en 8 años para mercancías con un porcentaje *ad valorem* de 12% a 20%, llegando a culminar dicho proceso desde el 01 de julio de 2006. Los capítulos que incluyen esta categoría son el 51, 52, 54, 55, 56, 58, 61, 62 y 63. Asimismo, con la categoría “DT-8B” la desgravación se realiza en 8 años, a partir del cual Perú empieza a desgravar mercancías que tenían un arancel de 20%, lo que conlleva al obtener un *ad valorem* de 0% desde el 01 de julio de 2006.

De esta manera, observamos la importancia que tiene el capítulo de acceso al mercado en el tratado de libre comercio entre Perú y Chile, ya que con el proceso de desgravación arancelaria nos permite saber en cuanto tiempo las mercancías no estarían gravadas con un arancel superior al 0%. Asimismo, con ello sabemos que el acceso al mercado va de la mano con las reglas de origen, porque la desgravación arancelaria de manera recíproca entre los Estados parte requiere que las mercancías exportadas e importadas sean originarias de Perú y Chile.

➤ **Reglas de origen**

Habiendo determinado el período de desgravación de las mercancías vinculadas a los textiles y confecciones, lo cual al año 2018 se encuentran en un *ad valorem* de 0%, corresponde analizar lo concerniente a las reglas de origen.

El capítulo de origen del acuerdo comercial entre Perú y Chile considera los criterios vistos en el primer capítulo de la presente investigación; sin embargo, dentro de los requisitos específicos de origen (Anexo 4.5) encontramos una regulación especial para los textiles y confecciones.

En líneas generales, la regla de origen adoptada en la mayoría de los capítulos es la del cambio en la clasificación arancelaria (transformación sustancial) como, por ejemplo, el cambio de capítulo y de partida; no obstante, la excepción al salto arancelario debe entenderse como la utilización de bienes intermedios o insumos estrictamente originarios, es decir, de Chile o Perú.

Ahora bien, en el capítulo 61 sobre las prendas y complementos (accesorios) de vestir, de punto se advierte una nota legal que tiene que ser leída junto con el requisito específico de origen (interpretación sistemática). De manera que, la regla de origen debe cumplirla tanto el material que otorgue el carácter esencial como el forro visible; además, se condiciona a que la mercancía esté cortada (o tejida a forma), como cosida o de otra manera ensamblada en territorio de los países parte. De igual manera es aplicable este requisito de origen a los capítulos 62 y 63 donde se alcanza la mayor complejidad en el proceso de producción de los textiles y confecciones.

Es importante mencionar que las excepciones a los requisitos específicos de origen permiten que los hilados, hilos, telas o tejidos que no se produzcan en los territorios de los países parte, puedan ser de terceros, cuando se utilicen como insumos para manufacturar una mercancía que pueda acogerse a los beneficios del acuerdo. Para ello, Perú y Chile acordaron tener un listado común, en el que se detalle las mercancías que pueden provenir de terceros países como, por ejemplo, los hilados de alta tenacidad de poliéster, de nailon o de otras poliamidas o de rayón viscosa, impregnados o recubiertos, con caucho o plástico o los tejidos planos para usos técnicos.

Esta excepción es de vital trascendencia, ya que permite la importación de insumos o bienes intermedios de terceros países, lo que en muchos casos reduce el costo de producción de las empresas de textiles y de confecciones. Ello tiene implicancia en la forma de apostar por una cadena global de valor más eficiente sin restricciones que sobrepasen la razonabilidad.

De otro lado, en los casos donde la oferta de hilado, hilos, telas o tejidos sea insuficiente, también se podrán importar bienes intermedios de terceros países, previa comprobación fehaciente y con autorización expresa. En el Perú, la entidad que emite esta autorización y evalúa si no existe oferta suficiente es la Sociedad Nacional de Industrias (SNI).

No obstante, las partes del acuerdo señalan que ambas causales por las cuales se permite la importación de insumos o bienes intermedios, podrán calificar origen siempre y cuando el valor CIF de los insumos no originarios, no supere el 40% del valor FOB de los tejidos o confecciones resultantes, es decir, los materiales o insumos originarios deben alcanzar un 60% o más en el proceso de producción, ello sobre aplicado a la regla del porcentaje en el valor como parte de la transformación sustancial.

En resumen, la configuración del capítulo de origen del acuerdo comercial entre Perú y Chile, respecto a textiles y confecciones, utiliza el criterio de transformación sustancial, aplicando el cambio en la clasificación arancelaria y porcentaje en el valor de los insumos utilizados. Así también, existen excepciones que son interpretadas sistemáticamente aceptando la utilización de insumos o bienes intermedios de los países parte cuando la oferta es insuficiente para el intercambio comercial y posterior manufactura. Ello, nos permite colegir que para la producción de mercancías textiles y de confecciones y posterior intercambio comercial no se restringe totalmente la utilización de insumos o bienes intermedios de terceros países, lo cual es compatible con el GATT.

➤ **Acuerdo de complementación económica entre Perú y México**

“El acuerdo de integración comercial Perú y México fue suscrito el 06 de abril de 2011 y entró en vigor el 01 de febrero de 2012”²⁰⁵. México es uno de nuestros principales socios comerciales en la Región, ya que cuenta con 112 millones de habitantes con un ingreso *per cápita* de 9250 dólares, es decir, es una economía dinámica y, sobretodo, con niveles muy altos en la exportación de textiles y confecciones. Asimismo, entre el 2000 y 2010 el intercambio comercial entre ambos países creció a una tasa promedio de 13,7%, según MINCETUR.

²⁰⁵ MINCETUR. Consulta: 20 de mayo de 2018 <[http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=c\(...\)=>](http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=c(...)=>).

➤ Acceso al mercado

“Respecto al acceso al mercado tenemos que los principales beneficios para el Perú se reflejan en el acceso preferencial de más de 12,000 productos. (...) Así, algunas exportaciones del sector textil y confecciones podrán ingresar libres del pago de arancel a México”²⁰⁶, con lo cual el mercado que se genera ya como bloque comercial o área de libre comercio con la Alianza del Pacífico potencia el crecimiento económico de ambos países en dicho sector. Pues bien, respecto al capítulo de acceso al mercado de este acuerdo comercial, se observa que en la Sección C del Capítulo 3 se encuentran los lineamientos a seguir para la desgravación arancelaria, en donde ninguna de las partes podrá incrementar los aranceles existentes, de ahí que nos remite al Anexo 3.4-A., por la que Perú y México deben remitir una lista con las reducciones arancelarias a sus mercancías.

Al respecto, la categoría “A” consiste en la eliminación de los aranceles a partir de la entrada en vigor del acuerdo y, en efecto, es aplicable a los capítulos 50 a 63. Por su parte, la categoría “B” elimina los aranceles en 5 cortes anuales iguales comenzando a partir de la entrada en vigor para quedar libre desde del 01 de enero del año 5. Dicha categoría se encuentra reflejado en los capítulos 51, 52, 54, 55, 56, 57, 59, 62 y 63.

De otro lado, la categoría “EXCL” se encuentra en el capítulo 63, subpartida 6309.00.00.00 correspondiente a los artículos de prendería, los cuales son excluidos del programa de eliminación arancelaria, por lo que México y Perú podrán mantener o adoptar medidas de conformidad con sus derechos y obligaciones derivados del GATT.

En consecuencia, en comparación con la desgravación para textiles y confecciones en el acuerdo comercial entre Perú y Chile, el capítulo de acceso al mercado sobre textiles y confecciones no presenta muchas categorías, ya que en todos los capítulos se desgravan los aranceles de inmediato, es decir, se llega a un 0% *ad valorem* cuando entre en vigor el acuerdo, lo cual es un indicador del grado de sensibilidad en el intercambio comercial entre ambas Partes. Finalmente, al año 2018 las categorías de desgravación se han

²⁰⁶ *Ídem.*

cumplido y, en consecuencia, los textiles y confecciones que cumplan las reglas de origen serán beneficiados con el 0% de *ad valorem*.

➤ **Reglas de origen**

El capítulo IV del acuerdo comercial regula las reglas de origen y procedimientos relacionados con el mismo tópico, en donde los criterios de origen aplicados se basan en la regla sobre productos totalmente obtenidos y transformación sustancial con los sub-criterios del cambio en la clasificación arancelaria y valor de contenido regional. Además, en el artículo 4.7 se resalta el tema de la acumulación de origen como regla especial, en donde las mercancías o materiales originarios de una parte incorporada a una mercancía en el territorio de la otra parte, serán considerados originarios del territorio de esta última.

Sin embargo, el artículo 4.8 va más allá de lo establecido en el artículo anterior, debido a que se encuentra regulada la acumulación de origen ampliada, que se aplica cuando cada parte haya establecido un acuerdo comercial preferencial con un país no parte, y para propósitos de determinar si una mercancía es originaria bajo este acuerdo, un material que sea producido en el territorio de dicho país no parte, que sería originario bajo este acuerdo si fuese producido en el territorio de una o ambas partes, podrá ser considerado como originario del territorio de la parte exportadora.

En términos sencillos, una empresa localizada en Perú desea confeccionar una prenda de vestir y exportarla a México, pero advierte que los insumos para elaborar esa mercancía no los encuentra a nivel local ni en México, por esa razón, debe importar un material de un tercer país, pero para ello debe pagar el arancel correspondiente, lo cual eleva sus costos de producción; he ahí la importancia del acuerdo con México porque permite ampliar los alcances del carácter originario de la mercancía a pesar que no contiene insumos, estrictamente, provenientes de los países parte, pero la condición es que Perú - en nuestro caso - debe haber celebrado un acuerdo comercial con el país de donde es originario el insumo, con lo cual encadena dos acuerdos comerciales generando un efecto positivo en la cadena de valor y a nivel de las preferencias arancelarias.

A mayor abundamiento, para analizar las reglas de origen donde exista la presencia de materiales no originarios tenemos que remitirnos al Anexo del artículo 4.2 sobre las reglas específicas de origen. Así, para los capítulos correspondientes a textiles y confecciones (50 a 63) se tiene el siguiente tratamiento:

La nota legal 1 de la Sección XI regula que cuando se utilice el hilado elastomérico de la subpartida 5402.44, originario de Estados Unidos, en la producción de una mercancía, será considerado como originario y tendrá beneficios arancelarios.

Respecto a la nota legal 2, en el caso de las mercancías clasificadas en las partidas 61.01 a 61.17 o 62.01 a 62.17, que utilicen el hilado elastomérico serán considerados originarios si el hilado es importado del territorio de Estados Unidos o de Brasil.

Ahora, las excepciones que se interpretan como que los insumos o bienes intermedios tienen que ser de las partes del tratado no son excesivas y hay algunos capítulos como el 50 y 51 donde solo se confiere origen con el cambio de clasificación arancelaria del capítulo o de la partida, claro que conforme se verifica en los capítulos siguientes el modo de producción se va complejizando por lo que las partes sí han establecido exclusiones sobre el origen de los insumos. No obstante, es importante señalar que el capítulo 57 sobre alfombras y demás revestimientos para el suelo presenta una nota legal de capítulo en donde hay una lista de materiales que pueden ser incorporados a pesar de no ser originarios.

Los capítulos 61 y 62 presentan una nota legal especial que señala que las reglas sólo serán aplicadas a los materiales que determinen la clasificación arancelaria de la mercancía. A modo de ejemplo, para la mercancía clasificada en la subpartida 6110.90 se requiere que el insumo o bien intermedio no originario esté clasificado en otro capítulo, pero con la condición que el insumo sea imprescindible en la elaboración de la mercancía final, caso contrario no debe seguir la regla de origen.

Por último, observamos que en los capítulos 61, 62 y 63 se incluyen la condición para que la mercancía esté cortada o tejida a forma, o ambas, y cosida o de otra manera ensamblada en territorio de una o ambas Partes, *contrario sensu*, no podrá ser aplicable la regla de origen.

En síntesis, el capítulo de origen del acuerdo entre Perú y México no presenta un régimen cerrado para los productos textiles y confecciones, por lo que brinda la oportunidad de importar insumos no originarios de terceros países (acumulación ampliada) pero con ciertos matices, lo cual tiene implicancia en la reducción de costos en las cadenas de valor.

➤ **Perú y Colombia: El Acuerdo de Cartagena**

“En mayo del año 1969, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú firmaron el acuerdo de Cartagena, con el propósito de mejorar, juntos, el nivel de vida de sus habitantes mediante la integración y la cooperación económica y social”²⁰⁷, con lo cual abrió paso a la creación del Pacto Andino, para luego en el año 1997, a través del protocolo de Trujillo, se introdujeron reformas al acuerdo de Cartagena, por lo que se dio la creación de la Comunidad Andina como proceso de integración. A la actualidad, la Comunidad Andina está conformada por Perú, Colombia, Bolivia y Ecuador. En este punto es importante mencionar que las relaciones con Colombia no se han dado a través de un tratado bilateral, sino por medio de la CAN, de ahí que analizaremos la liberación arancelaria y las reglas de origen en la Comunidad Andina.

➤ **Programa de liberación arancelaria**

“El programa de liberación entre Perú y el resto de países de la Comunidad Andina está básicamente establecido por la Decisión 414 sobre perfeccionamiento de la integración andina”²⁰⁸, en ese contexto se puede observar la división en 8 anexos, en donde algunas mercancías quedaron libres de aranceles en el año de 1997, siendo el plazo de culminación a más tardar el 31 de diciembre de 2005. Cabe resaltar que, en el artículo 8 de esta Decisión, se menciona que el Perú no está obligado a aplicar el arancel externo común, hasta que la misma comisión decida cuál será la modalidad y plazo para la incorporación de este mecanismo, empero al día de hoy aún no se aplica el arancel externo común en la Comunidad Andina y es así como Perú, Colombia, Bolivia y Ecuador gravan sus aranceles a terceros países sin uniformidad ni predictibilidad.

²⁰⁷ MINCETUR Consulta: 23 de mayo de 2018 <[http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=co\(...\)](http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=co(...))>.

²⁰⁸ COMUNIDAD ANDINA. Consulta: 23 de mayo de 2018. <[http://www.comunidadandina.org/Prensa.aspx?\(...\)](http://www.comunidadandina.org/Prensa.aspx?(...))>

Para el año 2004, el programa de liberación de Colombia a favor de Perú ha significado que “el 99.59% del universo arancelario se encuentra liberado (...) y quedan 27 subpartidas NANDINA en proceso de desgravación arancelaria que corresponde al 0.41% del universo arancelario”²⁰⁹. De manera recíproca, la liberación arancelaria de Perú a favor de Colombia radica en el 98.87% del universo arancelario, por lo que sólo “quedan 74 subpartidas NANDINA en proceso de desgravación que corresponden al 1.13% del universo arancelario”²¹⁰, lo cual ya fue cumplida en la actualidad.

De otro lado, de manera específica el Perú y Ecuador celebraron un convenio de aceleración y profundización de libre comercio en el año de 1999, cuyo objeto fue formalizar las listas de productos de desgravación inmediata y gradual.

Finalmente, hemos podido observar que los plazos de desgravación arancelaria ya fueron cumplidos, es decir, prácticamente en la Comunidad Andina el universo arancelario se encuentra desgravado a un 0% *ad valorem*; sin embargo, a pesar de todo el esfuerzo por tener éxito en el proceso de integración y ser más que una zona de libre comercio, aún no se ha llegado a un consenso total respecto al arancel externo común para terceros países, deuda que queda pendiente hasta el día de hoy. Ahora bien, lo que corresponde es analizar y verificar las reglas de origen en la CAN y cómo se aplican para los casos específicos de textiles y confecciones, a través de los requisitos específicos de origen.

➤ **Reglas de origen**

La Decisión 416 establece las normas generales para la calificación y certificación de origen de las mercancías, en ella encontramos desarrolladas las reglas de origen como la de totalmente obtenido o íntegramente producido para productos de reino animal, vegetal y animal, o mercancías que provengan de procesos productivos sin mucha complejidad.

²⁰⁹ SECRETARÍA GENERAL DE LA CAN. “Informe sobre el estado de situación del programa de liberación entre Perú y resto de países de la Comunidad Andina a enero de 2004”. Biblioteca Digital Andina. Consulta: 25 de mayo de 2018 <<http://www.comunidadandina.org/bda/docs/CAN-INT-0018.pdf>>, p. 3.

²¹⁰ *Ibid.* p. 6.

Así también, el artículo 2 de la Decisión nos remite a los requisitos específicos de origen cuando se incorporan materiales no originarios; sin embargo, a las mercancías que no se les ha especificado el requisito específico y resulten de un proceso de ensamblaje se aplicará la regla de valor contenido regional, en donde el valor CIF de los insumos no debe exceder el 50% del valor FOB de exportación para el caso de Colombia y Perú. De ahí la relevancia de la regla de valor de contenido regional, ya que es aplicado a través de una fórmula que incluye el valor de los materiales no originarios y valor total de la mercancía.

Cabe mencionar que, en el artículo 4 se da un caso especial, en donde la Secretaría General puede establecer requisitos específicos de origen para las mercancías elaboradas en terceros países, pero utilizando materiales originarios de las Partes, lo cual es un alejamiento al criterio de territorialidad en donde las mercancías deben elaborarse en el país, asimismo, nos preguntamos si esta regla vulnera el criterio de transformación sustancial, ya que se está confiriendo origen sólo con el hecho que los insumos originarios sean utilizados en la producción de una mercancía fuera de la región o comunidad Andina.

Por otro lado, los requisitos específicos de origen se encuentran en la Resolución 506 y es en el artículo 3 donde se menciona que los productos del sector textil y de confección son originarios si cumplen con los criterios de origen específicos que analizaremos a continuación.

Del capítulo 50 al 55 observamos que las reglas de origen se sustentan en el cambio de clasificación arancelaria junto con las excepciones que nos indica que hay ciertos insumos o bienes intermedios que tienen que ser originarios.

A partir del capítulo 56 hasta el 60 también se hace referencia al salto de la clasificación arancelaria junto con las excepciones; no obstante, la regla señala de manera específica que cuando se utilicen hilados no producidos en la subregión, además del cambio de partida arancelaria, el valor CIF del componente importado no deberá ser superior al 50% del valor FOB del producto resultante. Con ello, limita la utilización de los insumos a un porcentaje determinado.

Respecto a los capítulos 61, 62 y 63, la regla de cambio de clasificación arancelaria se exige sólo al material que otorgue el carácter esencial para la transformación y dicho material debe satisfacer los requisitos que correspondan. A modo de ejemplo, para las prendas y complementos de vestir se exige que el material que le otorgue el carácter esencial debe estar clasificado en un capítulo distinto de la 62.01 a la 62.17, pero si el insumo está clasificado en los capítulos 50, 51, 52, 53, 54, 55 y 58 debe ser originario, es decir, de Colombia, Ecuador, Bolivia o Perú.

Finalmente, para los mismos capítulos si el margen de preferencia alcanza un nivel de 60% entre el Perú y los países miembros de la CAN, además de la regla de origen desarrollada en el párrafo anterior, también debe tenerse en cuenta que el valor CIF del material importado no debe ser superior al 50% del valor FOB del producto resultante, lo cual es una suma de las demás condiciones, lo cual lo convierte en una regla de origen restrictiva.

En resumen, si bien el capítulo de origen contempla los criterios que en la práctica se han venido estandarizando, también se ha desarrollado como requisito específico de origen el tratamiento de los textiles y confecciones, en donde los productos con mayor complejidad tienen límites establecidos cuando se utilizan o incorporan materiales o bienes intermedios no originarios.

BIBLIOGRAFÍA

- Alavi, Amin (2010). "Potential Trade Agreements and the Law and Politics of GATT Article XXIV". *Beijing Law Review*, vol. 1, n° 1, pp. 7-13.
- Albán, José, Giovanni Cardona y Janeth Abadía (2016). "Los acuerdos comerciales regionales y el regionalismo abierto: posibles efectos de desviación de comercio o erosión de preferencias. Análisis de caso en el sector confecciones". *Revista En Contexto*, n° 5, pp. 137-162.
- Anderson, Anna (2016). "Export performance and Access to intermediate inputs: the case of rules of origin liberalisation". *The World Economy*, pp. 1048-1079.
- Andina Noticias (2018). "Alianza del Pacífico busca dinamizar comercio con el Asia". Andina Noticias.com. Consulta: 04 de setiembre de 2018. <<https://andina.pe/agencia/noticia-alianza-del-pacifico-busca-dinamizar-comercio-con-asia-723916.aspx> >
- Anheuser-Busch v. United States 204 U.S. 556 (1908). <<http://supreme.justia.com/cases/federal/us/207/556/>>.
- Asociación Latinoamericana de Integración – ALADI (2007). Informe: El principio de acumulación de origen en la región. Elementos comunes y diferencias, posibilidades de homologación y extensión. SEC/di/2052.
- Augier, Patricia, Michael Gasiorek y Charles Lai-Tong (2005). "The impact of rules of origin on trade flows". *Economic Policy – Université de la Méditerranée*, pp. 567-624.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2013). *Reglas de origen del sector textil y del vestido*. Curso avanzado sobre reglas de origen preferenciales. Primera Edición.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2013). *Curso avanzado sobre reglas de origen preferenciales*. Módulo 1 – Criterios de calificación de origen y reglas del sector textil. Primera Edición.

- Banco Interamericano de Desarrollo (2014). *Fundamentos de las Reglas de Origen Preferenciales*. Módulo 4, Criterios Generales. Cuarta Edición.
- Barceló, John (2006). "Harmonizing preferential rules of origin in the WTO system". *Cornell International Law Journal*. New York, vol. 72, n° 6, pp. 1-44.
- Bernaldo, Enrique (2002). *Clasificación Arancelaria de Mercancías. Claves del Comercio Exterior*. España: Taric S.A.
- Castillo, José (2016). "El Perú en el Tratado de Asociación Transpacífico (TPP): beneficios y mitos". *Agenda Internacional*, año 23, n° 34, pp. 99-124.
- Centrum Católica (2010). *Reporte financiero: sector textil del Perú*. Bunkenroad Latinoamérica.
- Comunidad Andina (2018). Consulta: 23 de mayo de 2018. <<http://www.comunidadandina.org/Prensa.aspx?id=909&accion=detalle&cat=NP&title=avances-en-el-programa-de-liberacion-arancelaria-de-peru-con-los-paises-andinos>>
- Cornejo, Rafael (2018). *Estrategias y mecanismos para la convergencia de los acuerdos comerciales en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo: Sector de Integración y Comercio. IDB-PB-270.
- Corrales, Minor (2018). "El régimen de origen en los Tratados de Libre Comercio". En wikispaces. Consulta: 05 de mayo de 2018. <<https://normadeorigen.wikispaces.com/file/view/Charla+Origen+Lic.Ma+rvin+Corrales.pdf>>.
- Cosío, Fernando (2014). *Tratado de Derecho Aduanero*. Lima: Jurista Editores.
- Cheng, Lurong. "The BRICS in the global value chains: an empirical note". En *Scielo*, pp. 221-239. Consulta: 15 de mayo de 2018. <<http://www.scielo.org.co/pdf/ceco/v31nspe57/v31nspe57a10.pdf>>
- Diario Gestión (2018). "Entrevista a César Tello – ADEX". En *Gestión.pe*. Consulta 04 de setiembre de 2018. <<https://gestion.pe/economia/impulso-exportaciones-sector-textil-233891>>.

Estudio de Evaluación de Acuerdos Comerciales sobre Reglas de Origen (UE y América Latina) (2007). *Informe final: Proyecto de cooperación en materia de asistencia técnica relativa al comercio*. Consulta: 25 de agosto de 2018. <file:///H:/TESIS%20%20TITULACION%20DE%20ABOGADO/TESIS/4to%20capítulo/ACUMULACION%20DE%20ORIGEN%20COMISION%20REVISORA.pdf>

Ferrando, Alonso (2013). *Las cadenas globales de valor y la medición del comercio internacional en valor agregado*. Buenos Aires: Instituto de Estrategia Internacional.

García, Ana y Valentín Solís (2013). "Comercio Internacional: Cadenas Globales de valor. Una aproximación desde la teoría de redes". *Revista Economía Mundial. España*, n° 37, pp. 151-180.

García-Duran, Patricia y Monserrat Millet (2014). "Lectura de la política comercial de la UE desde una perspectiva multilateral". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n° 108, pp. 119-140.

Gereffi, Gary y Karina Fernández (2016). *Global value chain. Analysis: a primer*. Segunda Edición. Estados Unidos: Duke University.

Harilal, K. y P. Beena (2005). "Reining in rules of origin – based protectionism: a critique of WTO initiatives". *Economic & Political Weekly*. La India, vol. 40, n° 51, pp. 5419-5427.

Hilpold, Peter (2003). "Regional Integration according to Article XXIV GATT – Between Law and Politics". *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 7, pp. 219-260.

Hoekman, Bernand (2006). "Rules of origin for goods and services". En: Barceló, John. *Cornell International Law Journal*. New York, vol. 72, n° 6, pp. 1-44.

Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Propiedad Intelectual – INDECOPI (2014). *Informe de labores 2014*. Lima: Biblioteca Nacional del Perú

- IP Noticias (2018). Consulta: 17 de mayo de 2018. <
plataforma.ipnoticias.com/Landing?cac=I1V5eTG%2BSDL1gx3KjPyZlg%3D
%3D&i=8rjVc38Q1fmQN9n3eazhjw%3D%3D&c=quStGkqLS%2B8b5AR5IM
%2BI7twVM3Rr2TYvdfFYLGO DMF0%3D>.
- Izam, Miguel (2003) “Normas de origen y procedimientos para su administración en América Latina”. *Serie Comercio Internacional – CEPAL*. Santiago, n° 28, pp. 1-76.
- Jones, R. y H. Kierzkowski (1990). “The role of services in production and international trade: a theoretical framework”. In R. Jones and A.O. Krueger, *The Political Economy of International Trade: festschrift in honor of Robert E. Baldwin*. Oxford: Basil Blackwell, pp. 31-48.
- Jones, Vivian y Michael Martin (2012). “International Trade: rules of origin”. *Congressional Research Service*, n° 7, pp. 1-19.
- La Madrid, Patricia (2013). *La falta de compatibilidad de las reglas de origen establecidas en el Acuerdo Comercial celebrado entre el Perú y la Unión Europea con las normas correspondientes de la Organización Mundial del Comercio*. Tesis de licenciatura en Derecho. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Facultad de Derecho.
- López, José (2008). “Las normas de origen para las mercancías en el Sistema GATT-OMC”. *Información Comercial Española: ICE*. Madrid, vol. 843, pp. 163-180.
- Martínez, José (2013). “Las reglas de origen: instrumento para regular las zonas comerciales regionales con acceso arancelario preferencial”, n° 117, pp. 1-30.
- Mavroidis, Petros (2012). *Trade in goods. The GATT and the Other WTO Agreements Regulating Trade in Goods*. Segunda Edición. Reino Unido: Oxford University Press.
- Mesías, Luis (2010). “Las reglas de origen”. En: Guevara, Ernesto y Fabián Nývák. *El Perú y el comercio internacional*. Lima: Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 103-119.

- Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (2009). Decreto Supremo N° 004-2009-MINCETUR/DM. *Reglamento del Procedimiento de Verificación de Origen*.
- Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (2018). Consulta: 18 de mayo de 2018. <http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=70&Itemid=93>.
- Ministerio de Comercio Exterior y Turismo – MINCETUR (2018). Carta N° 264-2018-MINCETUR/SG/OGA-LEY N° 27806. Lima.
- Ministerio de la Producción (2015). *Industria textil y de confecciones. Estudio de Investigación Sectorial*. Lima: Biblioteca Nacional del Perú.
- Monroy, Marco (1978). *El Derecho de los Tratados*. Bogotá: Themis.
- Mundo Ejecutivo (2018). Consulta: 17 de agosto de 2018. <mundoejecutivo.com.mx>.
- Nieto, Víctor y Julián López (2017). “Cadena de textil-confecciones. Estructura, Comercio Internacional y Protección”. *Departamento Nacional de Planeación*. <<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/460.pdf>>
- Nóvak, Fabián (2013). “Los criterios para la interpretación de los Tratados”. *Revista de Derecho Themis*, n° 63, pp. 71-88.
- Nóvak, Fabián y Sandra Namihás (2015). *Alianza del Pacífico. Situación, perspectivas y propuestas para su consolidación*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales – PUCP.
- Organización Mundial del Comercio (1994) *Acuerdo sobre Normas de Origen*. Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.
- Organización Mundial del Comercio (2018). *ACR y la OMC. Aprendizaje en línea* [Diapositiva] Consulta: 30 de junio de 2018. <https://ecampus.wto.org/admin/files/Course_469/CourseContents/RTA-R1-S-Print.pdf>

Organización Mundial del Comercio (2015). *Entender la OMC*. Quinta Edición. Suiza: Publicaciones de la OMC.

Organización Mundial del Comercio (2014). *¿Hecho en...? Comprender las normas de origen* [Diapositiva]. Consulta: 29 de agosto de 2018. <https://ecampus.wto.org/Resources/CourseContents/ROO_R1_S_Print.pdf>.

Organización Mundial del Comercio (2002). *Regímenes de Normas de Origen en los Acuerdos Comerciales Regionales*. WTO/REG/2/45. Suiza, 05 de abril de 2002.

Organización Mundial del Comercio (2014). *Reporte: examen de las políticas comerciales del Perú 2014*. Suiza. (WT/TPR/S/289/Rev. 1).

Organización de las Naciones Unidas (2001). *Manual de tratados*. [Reporte] Consulta: 26 de agosto de 2018.

Ortiz, Enio y María Pinho (2015). "Evolución jurídica y convergencia de las normas de origen en los procesos de integración económica de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR)". *Revista Acta Universitaria*, vol. 25, n° 1, pp. 31-43.

Perea, Claudia (2016). "Importancia de la acumulación de origen en el comercio internacional". *Ius 360*. Consulta: 21 de agosto de 2018. <<http://ius360.com/jornadas/derecho-aduanero/v-jornada-de-derecho-aduanero/importancia-de-la-acumulacion-de-origen-en-el-comercio-internacional/>>.

Real Academia Española (2018). *Diccionario de la Lengua Española*. Página Web. Búsqueda realizada el 05 de mayo de 2018. <<http://dle.rae.es/?id=UEfuBID>>.

Rodríguez, Maximiliano (2013). "La interpretación e integración de los instrumentos de Derecho Comercial Internacional: el caso de las reglas de Rotterdam". *Revista e-Mercatoria*, vol. 12, n° 2, pp. 140-171.

- Salmón, Elizabeth (2014). *Curso de Derecho Internacional Público*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Sandoval, Seyka (2015). “La cadena global del valor: consideraciones desde el ciclo del capital”. *Revista Problemas de Desarrollo*, n° 82, pp. 165-190.
- Secretaría General de la Comunidad Andina (2018). “Informe sobre el estado de situación del programa de liberación entre Perú y el resto de países de la Comunidad Andina a enero de 2004”. Biblioteca Digital Andina. Consulta: 25 de mayo de 2018. <<http://www.comunidadandina.org/bda/docs/CAN-INT-0018.pdf>>.
- Semana Económica (2015). “Entrevista a Martín Reaño”. En *Semana Económica.com*. Consulta: 03 de setiembre de 2018. <<https://www.youtube.com/watch?v=GADrnzBNL-A>>
- Sociedad Nacional de Industrias (2012). “La industria textil se reinventa”. *Revista Institucional de la Sociedad Nacional de Industrias*, n° 872, pp. 1-64.
- Stephenson, M. y W. James (1995). “Rules of origin and Asia-Pacific Economic Cooperation”. *Journal of World Trade*, vol. 29, n° 2, pp. 83-101.
- Sztulwark, Sebastián y Santiago Juncal (2014). “Innovación y Producción en la Industria Manufacturera: Estudio Comparativo de Cadenas Globales”. *Journal of Technology Management & Innovation*, vol. 9, n° 4, pp. 119-131.
- Tello, Mario (2018). “Las cadenas globales de valor. La maldición de los recursos naturales avisada”. *Revista Intel – Red Sur*, n° 39, pp. 170-177. Consulta realizada el 08 de mayo. <<http://www19.iadb.org/intal/icom/data/La%20madición%20de%20los%20recursos%20naturales%20revisada.pdf>>
- Unger, Mark y Mario Matus (2016). *Derecho de la Organización Mundial del Comercio*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Unión Europea (2006). *Diario Oficial de la UE*, C 220/5. Comunicación: Comisión – 2006/C 220/03.

Van Den Bossche, Peter (2015). *The Law and Policy of the World Trade Organization. Cases and materials*. Reino Unido: Cambridge University Press.

Villiger, Mark (2009). *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*. Boston: Martinus Nijhoff Publishers.

Vlex (2018). *Defiende el sector textil acumulación de origen*. Consulta: 28 de agosto de 2018. <[http://app.vlex.com.ezproxybib.pucp.edu.pe:2048/#WW/\(...\)](http://app.vlex.com.ezproxybib.pucp.edu.pe:2048/#WW/(...))>.

Witker, Jorge. (1993) "Las reglas de origen y procedimientos aduanales. El tratado de libre comercio de américa del norte, análisis, diagnóstico y propuestas jurídicas". UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas. México D.F. Tomo, pp. 131-157.

