



Carta N° 62-2023/GG/COMEXPERU

Miraflores, 14 de marzo de 2023

Congresista

**EDGAR TELLO MONTES**

Presidente de la Comisión de Comercio Exterior y Turismo

Congreso de la República

Presente.-

Ref.: Proyecto de Ley N° 4355/2022-CR

De nuestra consideración:

Por la presente carta es grato saludarle y dirigirnos a usted a nombre de la Sociedad de Comercio Exterior del Perú – ComexPerú, una organización privada que busca contribuir en la implementación de políticas públicas, con una visión de defensa de principios (libre empresa, libre comercio y promoción de la inversión privada) por sobre intereses particulares, teniendo como objetivo mejorar la calidad de vida del ciudadano. Nuestro trabajo se basa en análisis objetivos, rigurosos y sólida evidencia técnica. Desde ComexPerú nos ponemos a su disposición para aportar en los temas y proyectos que se vean en su Comisión.

En esta oportunidad, hacemos de su conocimiento la posición de ComexPerú sobre el proyecto de ley de la referencia (en adelante, “el Proyecto”), mediante el cual se propone, entre otros aspectos, facultar al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Ministerio de la Producción (PRODUCE) y Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR), a establecer de forma excepcional salvaguardias a la importación de prendas de vestir sin considerar la intervención de la autoridad investigadora.

Al respecto, manifestamos nuestra más profunda preocupación sobre los efectos negativos que acarrearía una eventual aprobación del Proyecto al resultar incompatible con la naturaleza de las medidas de salvaguardia, sus fines y los compromisos asumidos por el Perú en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio – GATT y el Acuerdo de Salvaguardias de la Organización Mundial de Comercio – OMC (en adelante, “el Acuerdo”), el cual establece que la aplicación de medidas de salvaguardia debe responder a una investigación realizada por las autoridades competentes de acuerdo con procedimientos establecidos, labor que en el Perú, ejerce la autoridad investigadora, esto es, INDECOPI.

Así, de acuerdo con la normativa nacional sobre la materia y los acuerdos multilaterales, resulta indispensable la realización de un informe técnico que permita recopilar la información necesaria para el análisis de los elementos previstos en la normativa sobre salvaguardias.

No obstante, el Proyecto desconoce las funciones que ejerce la autoridad investigadora, como es el análisis detallado del caso, recomendando la aplicación o no de las medidas de salvaguardia correspondientes. En ese sentido, manifestamos las siguientes consideraciones:

## 1. Normativa internacional y aspectos que deben evaluarse para la aplicación de salvaguardias.

De conformidad con lo dispuesto por la OMC, los países miembros, entre ellos el Perú, pueden emplear los instrumentos de defensa comercial, como es el caso de las salvaguardias, para contrarrestar el daño que las importaciones causen a la industria local.

Las medidas de salvaguardia son válvulas de escape para elevar temporalmente los aranceles o aplicar restricciones cuantitativas (cuotas), bajo situaciones muy excepcionales, donde un incremento abrupto, súbito y extraordinario de importaciones puede causar un daño grave a una producción nacional.

A diferencia de los otros procedimientos en materia de defensa comercial, para la imposición de medidas de salvaguardia no se exige demostrar la existencia de prácticas desleales de comercio, sino que se requiere comprobar que el incremento súbito de las importaciones es la causa sustancial del daño experimentado por la industria local.

De acuerdo con el INDECOPI, dado que las medidas de salvaguardia se aplican en casos en los que no es necesario que exista una práctica desleal de comercio, la decisión de aplicar tales medidas debe considerar, además del daño real o potencial a la rama de producción nacional, los efectos que una decisión de esa naturaleza puede causar en los otros agentes del mercado (como los demás integrantes de la cadena productiva, los consumidores y los países exportadores)<sup>1</sup>.

Así, a efectos de imponer una medida de salvaguardia, el Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC establece que debe verificarse el cumplimiento de los siguientes requisitos técnicos: (i) incremento significativo de las importaciones investigadas; (ii) daño o amenaza de daño grave a la rama de producción nacional - RPN; y (iii) la relación de causalidad entre los elementos antes mencionados.

Asimismo, la evaluación de la aplicación de las medidas de salvaguardia no se limita a la verificación de los referidos requisitos, sino que, por su naturaleza, su aplicación requiere de una exhaustiva evaluación del interés público y de los efectos que la medida genera sobre la economía. Ello implica, entre otros aspectos, que se debe analizar el impacto de las salvaguardias en relación con el consumidor, así como con otros sectores involucrados.

En paralelo, para su aplicación, se debe supervisar el estricto cumplimiento de los compromisos internacionales, observando no solo lo dispuesto por la OMC, sino en los acuerdos de integración y tratados de libre comercio suscritos por el Perú, debiendo evaluar las posibles reacciones que puedan tener otros Estados frente a la medida de salvaguardia y los posibles cuestionamientos que otros socios comerciales pudieran presentar en defensa de intereses sistémicos a consecuencia de la aplicación de este instrumento de defensa comercial.

## 2. Las fases para la aplicación de salvaguardias y la importancia de la labor del INDECOPI

---

<sup>1</sup> Oficio N°43-2022-PRE/INDECOPI del 15 de febrero de 2022: [0683 OFICIO 0043-2022-PRE-INDECOPI- OPINION PL 1057 \(congreso.gob.pe\)](https://congreso.gob.pe/0683_OFICIO_0043-2022-PRE-INDECOPI-OPINION_PL1057)



De acuerdo con el Decreto Supremo N° 020-98-ITINCI, modificado por Decreto Supremo N° 017-2004-MINCETUR (en adelante, “el Reglamento”), que regula en el ámbito nacional el Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC, el procedimiento para la aplicación de medidas de salvaguardia contempla dos fases diferenciadas: una primera fase de investigación, a cargo de la Comisión de Dumping, Subsidios y Barreras al Comercio del INDECOPI (CDB); y una fase de decisión o resolución, a cargo de la Comisión Multisectorial conformada por los ministros de Estado de las carteras de Comercio Exterior y Turismo, Economía y Finanzas, el sector al que corresponde la rama de producción nacional afectada por las importaciones (en adelante, “la Comisión Multisectorial”).

En la primera fase del procedimiento, el INDECOPI, a través de la CDB, es quien tiene competencias para decidir el inicio de la investigación y la responsabilidad de desarrollar la investigación. Para tal efecto, realiza un conjunto de actuaciones establecidas en el Reglamento, con el fin de recopilar información necesaria para el análisis de los elementos técnicos previstos en la normativa sobre salvaguardias.

Entre las principales actuaciones que realiza la autoridad investigadora durante la primera fase del procedimiento se encuentran las siguientes:

- Publicación de la resolución de inicio de investigación en el diario oficial “El Peruano”.
- Notificación a los países o economías cuyas exportaciones podrían ser afectadas por la aplicación de una eventual medida de salvaguardia, a fin de que puedan presentar pruebas y exponer sus opiniones.
- Remisión de cuestionarios a los productores nacionales para recabar información y pruebas necesarias a fin de determinar la existencia de daño grave o amenaza de daño grave a la rama de producción nacional.
- Realización de visitas inspectivas para verificar la información y pruebas aportadas por los productores nacionales.
- Realización de una audiencia pública de carácter obligatorio.
- Imposición de medidas de salvaguardias provisionales en cualquier etapa de la investigación, las cuales tendrán una duración máxima de 200 días calendario. La decisión acerca de la adopción de medidas provisionales será tomada por la Comisión Multisectorial en base al Informe Técnico preliminar emitido por la CDB. Procede la aplicación de medidas provisionales en circunstancias críticas, cuando cualquier demora entrañaría un perjuicio a la rama de producción nacional, difícilmente reparable.
- Presentación por el solicitante de un informe que contenga los lineamientos para un Plan de Reajuste, en un plazo de 30 días contados a partir de la publicación de la resolución que dio inicio a la investigación.

Esta fase del procedimiento se desarrolla por un plazo de seis (6) meses contados a partir de la fecha de publicación de la resolución que dispone el inicio del procedimiento, y concluye con la emisión de un Informe Técnico mediante el cual el INDECOPI, a través de la CDB, recomienda la aplicación o no de las medidas de salvaguardia correspondientes.

Los procedimientos de investigación en materia de salvaguardias, tanto en lo que corresponde a la evaluación de su inicio como en su desarrollo, deben ser tramitados por la autoridad investigadora observando rigurosamente los parámetros y exigencias técnicas establecidos en el Acuerdo sobre Salvaguardias y el artículo XIX del GATT de 1994, pues dichos tratados internacionales establecen obligaciones que todos los miembros de la OMC se han

comprometido a cumplir para garantizar que el comercio internacional se desenvuelva de manera más fluida, previsible y libre.

Así, la labor del INDECOPI es fundamental, pues será dicha entidad la que, como parte de su investigación, deberá analizar los siguientes factores técnicos para sustentar su recomendación de aplicar o no medidas de salvaguardias sobre las importaciones investigadas:

- El ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones del producto, en términos absolutos y en relación con la producción y el consumo nacional.
- La parte del mercado interno absorbida por las importaciones en aumento.
- El precio de las importaciones, determinando si se han ubicado en niveles considerablemente inferiores al precio corriente del producto nacional similar o directamente competidor.
- Las repercusiones de las importaciones sobre la rama de producción nacional de los productos similares o directamente competidores.
- Otros factores, distintos de las importaciones, que guarden relación causal con el daño o amenaza de daño a la rama de producción nacional de que se trate.

En la segunda fase del procedimiento, la Comisión Multisectorial cumple el rol de autoridad resolutive, pues es a dicho órgano al cual el Reglamento le confiere exclusivamente la potestad de decidir la aplicación o no de las medidas solicitadas. Una vez recibido el Informe Técnico del INDECOPI con la recomendación de aplicar o no las medidas de salvaguardia, la Comisión Multisectorial debe evaluar si opta por aplicarlas.

Para ello, la Comisión Multisectorial debe evaluar el interés público, los efectos que la imposición de la medida de salvaguardia puede generar en el país, así como las relaciones comerciales con los terceros países eventualmente afectados.

Además, en caso se opte por la aplicación de medidas de salvaguardia, la Comisión Multisectorial debe celebrar consultas con las autoridades de los países que tengan interés sustancial como exportadores del producto investigado, conforme lo dispone el artículo 37 del Reglamento.

Según se aprecia, en los procedimientos en materia de salvaguardias existe una separación de funciones entre el INDECOPI, a través de la CDB, y la Comisión Multisectorial.

Ello, pues la CDB ejerce la función administrativa de llevar a cabo la investigación del procedimiento sobre salvaguardias, mientras que la Comisión Multisectorial, al momento de optar por la imposición o no de la medida de salvaguardia, ejerce funciones que exceden la función administrativa dado que debe realizar un análisis de conveniencia (por interés público y efecto en las relaciones comerciales internacionales) de la aplicación de la medida de salvaguardia.

Por tanto, la propuesta normativa importa una modificación de la legislación nacional en materia de salvaguardias. Ello es así, debido a que actualmente el artículo 20° del Reglamento otorga una serie de funciones a la CDB del INDECOPI, en su condición de autoridad investigadora. No obstante, mediante el artículo 6° del Proyecto se faculta al MEF, PRODUCE y MINCETUR a establecer de forma excepcional salvaguardias a la importación de prendas de vestir sin considerar la intervención de la autoridad investigadora, esto es, sin cumplir con

lo dispuesto en el artículo 20° del Reglamento, desconociéndose la primera fase del procedimiento.

Asimismo, conforme ha sido explicado, es en esta primera fase en la que el INDECOPI realiza la función administrativa de investigar y emitir el respectivo Informe Técnico que comprenda el análisis de los factores técnicos que deben ser verificados para que proceda la aplicación de la medida de salvaguardia, la estimación de los probables efectos que conllevaría dicha medida, así como la recomendación o propuesta que se formula a la Comisión Multisectorial para su aplicación.

De esa manera, si se suprime la participación del INDECOPI, ello implicaría que se apliquen salvaguardias sin que el procedimiento se conduzca correctamente y sin recopilar la información necesaria para el análisis de los elementos técnicos previstos en la normativa sobre salvaguardias, tales como la determinación del aumento significativo de las importaciones del producto investigado, así como el daño grave o la amenaza de daño grave que tales importaciones generan a la rama de producción nacional que elabora productos similares o productos directamente competidores.

Por lo expuesto, se hace evidente la importancia de la evaluación que realiza la autoridad investigadora, a fin de cumplir con lo dispuesto por la normativa sobre salvaguardias a fin de determinar si se cuenta con indicios suficientes del daño grave o amenaza de daño grave como consecuencia del aumento significativo de las importaciones en términos absolutos o en relación con la producción nacional.

Por lo anteriormente expuesto, consideramos que el Proyecto desnaturalizaría las medidas de salvaguardia, conforme ha sido sustentado, y generaría que se incumplan obligaciones internacionales asumidas por el Perú en materia de comercio exterior, por lo que no debería ser aprobado.

Quedando a su disposición para remitir o precisar más información al respecto, agradecemos su gentil atención y nos valemos de la ocasión para reiterarle nuestra especial consideración y estima personal.

Atentamente,

**Jessica Luna Cárdenas**  
Gerente General