

Carta N° 09–2022/GG/COMEXPERU

Miraflores, 07 de enero del 2022

Señora Congresista

SILVIA MONTEZA FACHO

Presidenta de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera

Congreso de la República

Presente.-

Ref.: Proyecto de Ley N° 1057/2021-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”), que propone consolidar las facultades del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de Protección de la Propiedad Intelectual (en adelante, “el Indecopi”) en defensa del consumidor y de la producción nacional, otorgándole capacidad técnica para aplicar salvaguardias provisionales y definitivas, sin que la Comisión Multisectorial de Ministros, a la que hace referencia el Decreto Supremo N° 020-98-ITINCI¹ y modificatorias, pueda cuestionar, controvertir o desestimar lo consignado en el informe técnico que recomienda aplicar las medidas de salvaguardia.

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”) para garantizar un balance de derechos por parte de los países miembros frente al uso de este instrumento de defensa comercial excepcional. Asimismo, queremos llamar su atención sobre la falta de rigurosidad técnica del

¹ Decreto Supremo publicado el 18 de diciembre de 1998, mediante el cual se aprueban normas reglamentarias de los Acuerdos sobre Salvaguardias y de Textiles y Vestido de la Organización Mundial del Comercio.

Proyecto, que, lejos de sustentar sus argumentos con evidencia, carece de un análisis técnico y legal.

Al respecto, manifestamos las siguientes consideraciones:

1. Trasgresión al marco jurídico vigente.

Contrariamente a lo indicado en el Proyecto, la propuesta normativa importa una modificación –no una precisión– de la legislación nacional en materia de salvaguardias. Ello es así, debido a que actualmente los artículos 5° y 7° del Decreto Supremo N° 020-98-ITINCI y modificatorias (en adelante, “el Reglamento”) definen de manera clara las competencias de la Comisión Multisectorial, indicando que es la encargada de decidir si aplica o no una medida de salvaguardia o si suspende o revoca una salvaguardia previamente impuesta. Estas decisiones se formalizan mediante Decreto Supremo del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, refrendado por los ministros de la Comisión Multisectorial (Economía y Finanzas, y Producción).

Además de desconocer las facultades atribuidas a la Comisión Multisectorial, el Proyecto modifica las competencias otorgadas a la Comisión de Fiscalización de Dumping y Subsidios del Indecopi, establecidas en su Ley y Reglamento de Organización y Funciones², pues se le pretende atribuir, entre otros aspectos, competencias para imponer salvaguardias cuando únicamente cuenta con facultades para realizar investigaciones y emitir informes técnicos conforme detallaremos más adelante.

Asimismo, el Proyecto contravendría lo dispuesto en el artículo 74° de la Constitución Política del Perú, ya que, al ser la salvaguardia un gravamen arancelario, se debe respetar la potestad tributaria asignada constitucionalmente al Poder Ejecutivo, y por tanto es ajustado a la norma constitucional que sea la Comisión Multisectorial la encargada de decidir si aplica o no una medida de salvaguardia, y no el Indecopi como se propone en el Proyecto, ya que actualmente la decisión de aplicar dicha medida se materializa en un decreto supremo emitido por el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo y refrendado por los miembros de la referida Comisión Multisectorial, entre los que se encuentra el Ministro de Economía y Finanzas; siendo, finalmente, refrendado y promulgado por el Presidente de la República.

2. Deber de realizar un análisis de interés público sobre los posibles efectos de las salvaguardias en la economía.

La evaluación de la aplicación de las medidas de salvaguardia no se limita a la verificación de los requisitos exigidos por el Acuerdo, sino que, por su naturaleza³, 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

² Ver el artículo 22° de la Ley de Organización y Funciones del Indecopi y el artículo 43° de su Reglamento de Organización y Funciones.

³ 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. Este mecanismo es único en tanto afecta “comercio leal”, no importaciones a las que se ha probado prácticas desleales de dumping o subsidios.

analizar el impacto de las salvaguardias en relación con el consumidor, así como con otros sectores involucrados⁴.

Asimismo, 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.

Por tanto, el referido análisis excede las competencias y funciones que posee el Indecopi como autoridad investigadora, al no encontrarse facultada para evaluar el impacto de las salvaguardias en relación con el consumidor y con otros sectores involucrados en la norma que la regula, ni por encontrarse en capacidad para evaluar las consecuencias que acarrea la aplicación de una medida que impacta en las relaciones económicas, políticas y estratégicas que el Perú tiene con otros Estados. Así, el Indecopi no tiene conocimiento sobre la agenda comercial o de política exterior que lleva el país, por lo que no está en condición de asumir riesgos vinculados a decisiones en materia de comercio exterior, de ponderar los efectos negativos que puedan generarse para el país por efecto de retaliaciones comerciales o de cuestionamientos por parte de otros Estados, ni menos aún por el deterioro de sus relaciones internacionales.

3. Evaluación de las compensaciones comerciales.

Otro punto importante para considerar es que, de conformidad con el Acuerdo⁵, para aplicar las salvaguardias se debe evaluar la posibilidad de otorgar compensaciones a los países que se ven afectados, mediante la reducción de aranceles en otros sectores (por similares volúmenes de comercio) o aplicación de contramedidas similares por parte de los socios afectados (retaliación) en el mismo u otros sectores. Así, en cuanto a compensaciones comerciales, se debe considerar lo siguiente:

- La aplicación de medidas de salvaguardia requiere el análisis de las posibles medidas de compensación comercial que se tengan que otorgar, puesto que su imposición altera el balance de derechos y obligaciones en detrimento de los miembros de la OMC afectados por la medida, por lo que se exige el acuerdo de una compensación apropiada para restaurar este balance de derechos y obligaciones⁶.
- La falta de otorgamiento de una compensación o de acordar otros medios para mantener un nivel sustancialmente equivalente de concesiones y otras obligaciones permite a los miembros exportadores afectados considerar la adopción de

⁴ Ello ocurre, por ejemplo, en el caso de insumos o bienes intermedios, o en caso exista riesgo de retaliación por otros países.

⁵ Artículo 8.1) del Acuerdo:

(..) Para conseguir este objetivo, los Miembros interesados podrán acordar cualquier medio adecuado de compensación comercial de los efectos desfavorables de la medida sobre su comercio.

⁶ Van den Bossche & Zdouc. The Law and Policy of The World Trade Organization. Text, cases and materials. Third edition. Cambridge: 2013. Pp. 630.

contramedidas contra el comercio del Estado que impone la salvaguardia⁷, esto es, de aplicar retaliación.

Por tanto, la adopción de una decisión sobre los sectores que podrían ser afectados como parte de una negociación de compensaciones, excede el rol y facultades que posee el Indecopi como autoridad investigadora, pues involucra aspectos vinculados a política comercial y arancelaria de competencia del Ministerio de Economía y Finanzas – MEF, así como perspectivas de desarrollo que involucran otros sectores, tales como el agrícola, manufacturero, pesquero, entre otros.

Asimismo, se requiere de un proceso de negociación con otros países, lo cual es competencia del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, así como del Ministerio de Relaciones Exteriores. Por tanto, se reafirma la inviabilidad para el Indecopi de decidir sobre la aplicación de medidas de salvaguardia y conducir el proceso de negociación internacional que ello genera.

4. Espacios de negociación entre los distintos miembros de la OMC.

De conformidad con el artículo 12° del Acuerdo, el miembro que se proponga aplicar o prorrogar una medida de salvaguardia deberá brindar oportunidades adecuadas para que se celebren consultas previas con los Estados que tengan un interés sustancial como exportadores del producto de que se trate, con el fin de examinar la información proporcionada, intercambiar opiniones sobre la medida y llegar a un entendimiento sobre las formas de alcanzar los objetivos de la norma⁸.

Al igual que en el punto anterior, este tipo de actuaciones no pueden ser conducidas por la autoridad investigadora, ya que no se encuentra facultada para ejercer funciones de negociación, sino que más bien corresponden al ámbito de la política comercial y política exterior. Cabe señalar que las negociaciones que se prevén para la distribución de cuotas se encuentran recogidas en el artículo 5.2 a) y b), artículo 8° y principalmente bajo el artículo 12° que regula las notificaciones y consultas.

5. Debe acreditarse que la industria se encuentra en proceso de reajuste.

De acuerdo con el artículo 5.1 del Acuerdo, un miembro de la OMC solo aplicará medidas de salvaguardia en tanto sea necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste⁹. En ese sentido, mediante el Reglamento se exige a la industria que solicita una medida de salvaguardia, la presentación de un plan de reajuste que demuestre de qué manera se adecuará a la competencia internacional al término de la vigencia de las salvaguardias. Este requisito es indispensable para la OMC, debido a

⁷ Piérola, Fernando. The Challenge of Safeguards in the WTO. Cambridge: 2014. Pp. 356-358.

⁸ Artículo 12 del Acuerdo:

3. El Miembro que se proponga aplicar o prorrogar una medida de salvaguardia dará oportunidades adecuadas para que se celebren consultas previas con los Miembros que tengan un interés sustancial como exportadores del producto de que se trate, con el fin de, entre otras cosas, examinar la información proporcionada en virtud del párrafo 2, intercambiar opiniones sobre la medida y llegar a un entendimiento sobre las formas de alcanzar el objetivo enunciado en el párrafo 1 del artículo 8.

4. Antes de adoptar una medida de salvaguardia provisional de las previstas en el artículo 6, los Miembros harán una notificación al Comité de Salvaguardias. Se iniciarán consultas inmediatamente después de adoptada la medida.

⁹ Plan de reajuste: Programa, sujeto a revisión y seguimiento por parte de las autoridades competentes, que las empresas solicitantes de las medidas de salvaguardia se comprometen a ejecutar durante el período de aplicación de dichas medidas para, entre otros, permitir la facilitación de la transferencia más ordenada de recursos hacia fines más productivos, aumentar la competitividad o acomodarse en las nuevas condiciones de competencia.

que la aplicación de estas medidas solo se puede justificar en tanto exista un plan viable de reajuste a criterio de las autoridades.

En ese sentido, se hace más evidente que la evaluación que realice la autoridad investigadora sobre el plan de reajuste va a ser limitada, requiriéndose una evaluación más amplia a nivel de política industrial o del sector de que se trate, a fin de cumplir con lo dispuesto por la norma y poder sustentar dicho cumplimiento a los socios comerciales en las consultas y espacios de negociación antes descritos. Este factor es determinante para que la medida se muestre consistente con el marco multilateral y pueda lograr un balance necesario frente a los perjuicios que generará al consumidor o a las industrias usuarias del producto investigado, producto del incremento de aranceles o las restricciones aplicadas al comercio. Por ello, los planes de reajuste deben venir acompañados con un plan de inversión para mejorar la competitividad de la industria.

Por lo anteriormente expuesto, consideramos que el Proyecto desnaturalizaría las medidas de salvaguardia y su carácter extraordinario y, conforme ha sido sustentado, generaría que se incumplan los compromisos asumidos por el Perú en materia de comercio exterior, por lo que no debería ser aprobado.

Atentamente,

Jessica Luna Cárdenas
Gerente General