

# **Medidas de salvaguardia: ¿defensa o protección comercial? Un análisis jurídico a la luz del caso República Popular China con el Perú en materia de textiles\***

Angélica Guerra Barón

## **1. Introducción**

Las medidas de salvaguardia (MS) como herramientas del comercio internacional fueron concebidas como salidas de emergencia para países, principalmente países desarrollados (PD), que veían en riesgo sus industrias nacionales ante el aumento de las importaciones. A pesar de haber sido aceptadas por las partes signatarias del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, siglas en inglés) de 1947, los Estados contratantes optaron por incluirlas en instrumentos bilaterales. Su uso reiterado llevó a la multiplicación de tales acuerdos internacionales, lo que generó la necesidad de estandarizar su uso. Luego de varios intentos, el GATT de 1994 reguló las MS como instrumentos de defensa comercial ante el aumento de las importaciones, tratando de incorporar los textiles a la pretendida liberalización económica. Si bien es cierto que las MS fueron previstas como medidas de defensa comercial, en el Acuerdo de Salvaguardias (AS) no se trazó una línea divisoria que permitiera diferenciarlas de las medidas proteccionistas.

## **2. Marco teórico sobre las medidas de salvaguardia**

Es posible distinguir dos estadios en el análisis de las MS: durante el GATT de 1947 y luego de la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC). La liberalización económica emprendida desde aquel fue objeto de varias excepciones desde

---

\* Realizado con base en el trabajo de tesis elaborado y presentado por la autora para optar por el título de Magíster en Derecho con mención en Derecho Internacional Económico de la PUCP.

su creación, entre ellas la aplicación de MS. Sin embargo, los Estados no recurrieron a las excepciones contempladas en el mismo GATT<sup>1</sup> (cláusulas de escape);<sup>2</sup> sino que se valieron de acuerdos bilaterales suscritos entre los Estados contratantes. Luego de la creación de la OMC con el Acuerdo de Marrakech (1995), el panorama cambió. El reiterado uso de instrumentos excepcionales como las medidas *antidumping*,<sup>3</sup> las subvenciones<sup>4</sup> y las MS; ocasionó mayor dependencia de los Estados de las dos primeras y menos usual de las últimas.

## 2.1. Concepto de medidas de salvaguardia

A nivel doctrinario, la literatura especializada suele calificar las MS como «remedios del comercio», mecanismos de defensa comercial frente a importaciones,<sup>5</sup> instrumentos que imponen restricciones a las importaciones,<sup>6</sup> entre otros. Desde el punto de vista normativo, las MS son vistas como «remedios extraordinarios» (GATT)<sup>7</sup> o «medidas de urgencia ante la importación de productos determinados» (Preámbulo AS); remitiendo directamente al artículo XIX del GATT (artículo 11 AS).

La intención de aumentar la liberalización económica, principalmente después de la Ronda Kennedy (1964-1967), se opacó por la inclusión de «válvulas de presión»<sup>8</sup> que

---

<sup>1</sup> El GATT de 1947 consistió en un conjunto de acuerdos recíprocos entre países signatarios cuyo objetivo fue disminuir las tarifas por debajo de los niveles alcanzados en la década de 1930. Los países se obligaron producto por producto a no imponer una tarifa por encima de la previamente negociada. SYKES, Alan O. «Regulatory Protectionism and the law of international trade». *The University of Chicago Law Review*, Winter 1999, 6,1, p. 13.

<sup>2</sup> Ver numeral 1.1 del documento.

<sup>3</sup> Regulado en el Acuerdo que lleva su nombre (Acuerdo *Antidumping*) es una situación de «discriminación internacional de precios» realizada por una empresa. Se configura cuando un producto importado es vendido en el país importador a un precio menor que el precio de venta del mismo producto en el país exportador. Información electrónica disponible en: <[http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/adp\\_s/adp\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/adp_s/adp_s.htm)> (Consulta: 25/05/06). Herramienta usada por países desarrollados (PD) y en desarrollo (PED) para imponer restricciones voluntarias a las importaciones. ROITINGER, Alexander. «Preserving Trade Policy Flexibility in Anti-dumping Reform». *Aussenwirtschaft*, 58. Jahrgang, Heft III, Zürich: Rüegger, S., 2003, p. 353.

<sup>4</sup> Las subvenciones y medidas compensatorias, se encuentran reguladas en el Acuerdo de Subvenciones y Medidas Compensatorias (SMC) de la OMC. En él se reglamentan las medidas que los miembros de la OMC pueden adoptar para contrarrestar los efectos negativos derivados del uso de subvenciones por parte de otros Estados. Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias. Disponible en: <[http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/scm\\_s/subs\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/scm_s/subs_s.htm)> (Consulta: 25/05/06).

<sup>5</sup> MUELLER, Felix. «Is the General Agreement on Tariffs and Trade Article XIX “Unforeseen Developments Clause” Still Effective Under the Agreement on Safeguards?». *Journal of World Trade*, December 2003, 37, 6, p. 1122.

<sup>6</sup> FINGER, Michael y Julio NOGUÉS (editores). *Safeguards & antidumping in Latin American trade liberalization. Fighting fire with fire*. Nueva York/Washington, D.C.: Palgrave Macmillan/The World Bank, 2006, p. 1.

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> Término utilizado por FINGER, Michael. *GATT Experience with Safeguards: Making Economic and Political Sense of the Possibilities that the GATT Allows to Restrict Imports*. Washington, D.C.: World Bank, s/f.

permitieron la suscripción de acuerdos para limitar o restringir las importaciones. Así, el artículo XIX del GATT contempló la posibilidad de que un Estado contratante adoptara ciertas medidas (salvaguardia) para proteger su industria doméstica de aumentos imprevistos por las importaciones de un producto que causara, o que fuera probable que le causara, un daño serio. Las salvaguardias podían ser impuestas bajo ciertas circunstancias (*unforeseen developments*), sin que se exigiera la previa investigación para su aplicación;<sup>9</sup> constituyéndose así lo que se conoce como «cláusula de escape». Sin embargo, los países «escaparon a la cláusula de escape»,<sup>10</sup> lo que llevó a la coexistencia de la cláusula con varios acuerdos bilaterales sobre la materia.<sup>11</sup>

En materia textil, durante las décadas de 1960 y 1970 los grandes tigres del Asia<sup>12</sup> se convirtieron en los principales exportadores de vestidos a menores costos a nivel mundial. Más adelante, durante los años ochenta, países como China, India, Tailandia, Indonesia y las Filipinas siguieron esa misma tendencia<sup>13</sup> Por lo tanto, para las grandes potencias importadoras la idea de limitar las exportaciones de textiles y vestidos de aquellos países era necesaria.

Desde los años cincuenta, los países exportadores de algodón (Japón, Hong Kong, China, India y Pakistán) «voluntariamente» decidieron imponer límites (cuotas) a las exportaciones de textiles de algodón hacia EEUU, debido a su posición proteccionista al igual que la de la industria europea traducida en la imposición de cuotas; acompañados posteriormente de acuerdos bilaterales de corto y de largo plazo.<sup>14</sup>

Ante la multiplicidad de acuerdos bilaterales sobre la materia, se optó por unificar y estandarizar los temas ya regulados. Mediante la suscripción en 1974 de un instrumento único conocido como el Acuerdo Multifibras (AMF), se impuso un «[...] complejo sistema de cuotas unilaterales y bilaterales, producto por producto y país

---

Disponible en: <<http://www.worldbank.org/html/dec/Publications/Workpapers/wps2000series/wps2000/wps2000.pdf#search='GATT%20safeguards'>> (Consulta: 25/08/06).

<sup>9</sup> Información disponible en: <[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/safeg\\_e/safeg\\_info\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/safeg_e/safeg_info_e.htm)> (Consulta: 9/03/06).

<sup>10</sup> Los Estados prefirieron negociar —por fuera del Acuerdo— restricciones voluntarias a las importaciones, acuerdos voluntarios de restricción, acuerdos voluntarios de extensión de las importaciones, acuerdos de mercado ordenado (OMA, siglas en inglés); originando una «zona gris». MUELLER, Felix. *Op. cit.*, p. 1122.

<sup>11</sup> Información disponible en: <[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/safeg\\_e/safeg\\_info\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/safeg_e/safeg_info_e.htm)> (Consulta: 01/09/2006).

<sup>12</sup> Corea del Sur, Hong Kong, Singapur y Taiwán. Para mayor información ver RADELET, Steven y Jeffrey SACHS. «Asia's reemergence». *Foreign Affairs*, volume 76, number 6, 1997, pp. 44-59, 50-55.

<sup>13</sup> TAN, Junyuan Christopher. *The Liberalization of Trade in Textiles and Clothing: Chinas' impact on the ASEAN's economies*. Thesis. Department of Economics, Stanford University, 2005, p. 7. Disponible en: <[http://www-econ.stanford.edu/academics/Honors\\_Theses/Theses\\_2005/Tan.pdf#search='multifiber%20agreement'](http://www-econ.stanford.edu/academics/Honors_Theses/Theses_2005/Tan.pdf#search='multifiber%20agreement')> (Consulta: 01/09/06).

<sup>14</sup> Como el Acuerdo de Largo Plazo sobre el Comercio Internacional de Textiles de Algodón (ALP) firmado bajo el auspicio del GATT de 1947. *Ibid.*, p. 10.

por país [...]»<sup>15</sup> en el evento de producirse un potencial «trastorno de mercado» (*market disruption*).<sup>16</sup>

Luego de la creación de la OMC, el AMF fue reemplazado por el Acuerdo de Textiles y Vestidos (ATV) en 1995. Al igual que el GATT de 1947, el ATV se concibió como un instrumento transitorio que permitiría incorporar el «mundo» de los textiles y los vestidos a la economía globalizada,<sup>17</sup> mediante la introducción de estándares multilaterales uniformes que reemplazarían las cuotas unilaterales y bilaterales del AMF.<sup>18</sup> Sin embargo, la lista de productos bajo el ATV aumentó, opacando la proclamada liberalización económica de la OMC.<sup>19</sup> El ATV terminó el 1 de enero de 2005 y con él se removieron muchas cuotas que China debió soportar.<sup>20</sup> En la actualidad, el debate sobre la aplicación de MS provisionales a la importación de textiles de origen chino sigue vigente.

Con la creación de la OMC, se impulsó el seguimiento de principios del comercio internacional allí reconocidos.<sup>21</sup> Pero, surgió la discusión sobre la vigencia, o no, del artículo XIX del GATT; ya que el Acuerdo de Salvaguardias (AS) de la OMC no contemplaba uno de los requisitos incorporados en el Acuerdo de 1947, complicando la ejecución de aquel<sup>22</sup>. En contraste con la claridad del preámbulo, que rechaza

---

<sup>15</sup> WOHN, Alice. «Towards GATT Integration: Circumventing Quantitative Restrictions on Textiles and Apparel Trade Under the Multi-Fiber Arrangement». *22U Pa J Intl Econ L* 375, 394, 2001. Citado por DARDICK, Tracy Elizabeth. «The US-China Safeguard Provision, the GATT, and Thinking Long Term». *Chicago Journal of International Law*, summer 2005, 6, 1, p. 469.

<sup>16</sup> TAN, Junyuan Christopher. *Op. cit.*, p. 10.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>18</sup> DARDICK, Tracy Elizabeth. *Op. cit.*, p. 469. Entendiendo por cuotas medidas no tarifarias, por lo tanto poco transparentes por generar inseguridad a los socios comerciales. GERTLER, Jeffrey. «What China's WTO accession is all about». En Deepak Bhattachali, Shangton Li y William Martin, (editores). *China and the WTO. Accession, policy reform, and poverty reduction strategies*. Washington, D.C./Oxford: The World Bank/Oxford University Press, 2004, p. 25.

<sup>19</sup> DARDICK, Tracy Elizabeth. *Op. cit.*, p. 469.

<sup>20</sup> Bajo el AMF, la RPC tuvo que soportar límites a las exportaciones de textiles (cuotas) hacia EEUU y Noruega, entre otros. Luego, bajo el ATV, esas mismas cuotas fueron incorporadas en este instrumento. La fase transitoria del AMF al ATV consistió en dos procesos: (i) La integración de productos dentro del GATT y fuera del ATV, y (ii) el aumento en las tasas de crecimiento de las cuotas que existían bajo el ATV; permitiendo a los países en desarrollo (PED) exportar más bienes bajo la restricción. Por ejemplo, si la tasa de crecimiento de la cuota era originalmente del 5%, luego debía aumentar a 5.8% hacia el 1 de enero de 1995; hasta lograr la integración total de los productos al ATV. TAN, Junyuan Christopher. *Op. cit.*, p. 11.

<sup>21</sup> Apertura de mercados, la no discriminación entre factores de origen nacional y extranjero (trato nacional: TN) y el tratamiento equitativo para todos los miembros (no discriminación: ND), entre otros. MUELLER, Felix. *Op. cit.*, p. 1120.

<sup>22</sup> Mayor información al respecto, ver LEE, Yong-Shik. «Continuing Controversy on "Unforeseen Developments" – Reviewer's Note». *Journal of World Trade*, December 2003; 37, 6, p. 1155; MUELLER, Felix. *Op. cit.*, pp. 1119-1151.

la aplicación de medidas de la «zona gris»;<sup>23</sup> poniendo de presente la contraposición existente entre aquel y el artículo XIX del GATT de 1947.

Sin embargo, en relación con los «remedios» al comercio, el balance fue distinto. Si bien es cierto el objetivo del GATT consistió en controlar las MS de modo que se le pusiera el fin a la «zona gris», la coexistencia de acuerdos bilaterales para aplicar cuotas a las exportaciones de textiles y vestidos de ciertos países, llevó a una discusión doctrinaria sobre la vigencia o no, del artículo XIX del GATT.<sup>24</sup>

### **3. Normativa internacional sobre medidas de salvaguardia aplicable a la importación de textiles de origen chino por el Perú**

Normativamente, las MS son reguladas en varios instrumentos internacionales con algunas variaciones; de ahí que sea posible distinguir las MS generales (MSG) y las MS provisionales (MSP), previstas en el AS. Así como las MS incorporadas en el PAC, las cuales se subdividen en MS de transición (MST) y las MST de tipo provisional (MSTP), ambas para productos específicos de origen chino.

#### **3.1. El Acuerdo de Salvaguardia de la OMC**

El AS de la OMC tiene como objetivo, entre otros, regularizar la situación que mundialmente se estaba dando con la aplicación indiscriminada de medidas de la «zona gris» en el marco del GATT/47. Finalmente, luego de varias reuniones multilaterales, pudo concretarse la culminación de las «medidas grises» en la Ronda Uruguay.<sup>25</sup>

El AS busca reforzar el artículo XIX del GATT, controlar multilateralmente las MS —además de la eliminación de medidas que escapasen a ese control— e incentivar el ajuste estructural de las industrias afectadas por el aumento de las importaciones (Preámbulo del AS).

El miembro<sup>26</sup> que procure aplicar MS a las importaciones provenientes de otro socio comercial, independientemente de la fuente de donde proceda —aplicando el

---

<sup>23</sup> Acuerdo sobre Salvaguardias. Traducción oficial al español. «[...] reestablecer el control multilateral sobre las salvaguardias y de suprimir las medidas que escapen de tal control [...]».

<sup>24</sup> Mayor literatura al respecto, ver LEE, Yong-Shik. *Op. cit.*, p. 1155; MUELLER, Felix. *Op. cit.*, pp. 1119-1151.

<sup>25</sup> Preámbulo del AS «[...] Reconociendo la necesidad de aclarar y reforzar las disciplinas del GATT de 1994, y concretamente las del artículo XIX (Medidas de urgencia sobre la importación de productos determinados), de restablecer el control multilateral sobre las salvaguardias y de suprimir las medidas que escapen a tal control [...]».

<sup>26</sup> Los miembros del Acuerdo no son únicamente los Estados. El AS incluye las uniones aduaneras (UA) como sujetos activos que en un futuro podrían utilizar las MS. Pie de página N° 1 del AS.

principio NMF—, deberá adelantar una investigación previa<sup>27</sup> y demostrar la presencia de tres requisitos indispensables (artículo 2 del AS):

- a. Aumento en la importación, en términos absolutos o en relación con la producción nacional,
- b. Daño grave o amenaza de daño grave<sup>28</sup> a la RPN,<sup>29</sup> y
- c. Nexo de causalidad entre el daño o la amenaza de daño y el aumento de las importaciones.<sup>30</sup>

A pesar de la intención de los negociadores de la Ronda Uruguay, de tratar de establecer criterios claros sobre lo que debe entenderse y la manera como debe interpretarse cada término del Acuerdo, la realidad del comercio internacional es más compleja.<sup>31</sup> Los elementos fácticos varían en cada caso, tanto que la interpretación de los términos del AS varía en los mismos paneles.

<sup>27</sup> Debe resaltarse el gran avance que trajo el AS al tratamiento que hasta el momento se le había dado a estas herramientas del comercio internacional, al exigirle al miembro afectado la realización de una investigación previa aplicación de cualquier medida por su parte —a diferencia del GATT de 1947—.

<sup>28</sup> Mientras que el daño grave consiste en un menoscabo general y significativo de la situación de una RPN (artículo 4, párrafo 1, literal a del AS); la amenaza de daño se refiere a la clara inminencia de que un daño grave ocurrirá, la cual deberá basarse en hechos claros; excluyendo alegatos, conjeturas y posibilidades remotas (artículo 4, párrafo 1, literal b del AS).

<sup>29</sup> La RPN se refiere al conjunto de productores de productos similares o directamente competidores que operan dentro del territorio del miembro, o aquellos cuya producción conjunta equivalga a un porcentaje importante de la producción nacional total de esos productos (artículo 4, párrafo 1, literal c del AS).

<sup>30</sup> En caso de que un factor distinto cause un daño a la producción nacional, tal daño no se atribuirá al aumento mencionado (artículo 4, párrafo 2, literal b del AS).

<sup>31</sup> Un ejemplo de ello es la interpretación que a nivel de panel se ha dado sobre la violación del artículo 4 AS (daño grave o amenaza de daño grave), lo cual conlleva necesariamente al incumplimiento de lo señalado en el artículo 2 AS, sobre los requisitos para aplicar MS. Sin embargo, las opiniones se dividen: En el caso *Korea-Dairy* (Reporte de Panel), así se vislumbra. Primero se señaló que necesariamente la violación del artículo 4 llevaba al incumplimiento del artículo 2. Las Comunidades Europeas (CE) sostuvieron que Corea no había demostrado adecuadamente la existencia de un daño grave, ni del nexo causal entre este y el aumento de las importaciones. Por lo tanto, la violación de partes del artículo 4 del AS (4.2 o 4.3), constituiría la violación del 2. Mientras que en el mismo informe se estimó que, a pesar de la relación hecha por el Panel con respecto a los artículos 4 y 2 AS, no se pronunció sobre el incumplimiento de Corea del artículo 2 AS, debido a que las CE no argumentaron ni probaron la supuesta violación del artículo 2 AS. Por lo tanto, el Panel no pudo concluir la violación por aquellas alegada.

Información electrónica disponible en: <[http://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/analytic\\_index\\_e/safeguards\\_01\\_e.htm#article2B2b](http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/analytic_index_e/safeguards_01_e.htm#article2B2b)> (Consulta: 08/03/06). Otro caso que muestra la multiplicidad de interpretaciones se encuentra en el caso «*Argentina-Footwear (EC)*». De acuerdo con el artículo 2.1, debe demostrarse que las importaciones de un producto determinado han aumentado en tal cantidad —en términos absolutos o relativos— que cause o amenace causar daño grave a la RPN. El Panel resaltó que el aumento de las importaciones no es cualquiera. Por ello, la información a analizar no debe centrarse en las tendencias en las importaciones durante un par de años —como sugirió el Panel en ese caso—, sino que debe centrarse en las importaciones recientes. *Panel Report on Argentina-Footwear (EC)*, para. 8.160. Información disponible en: <[http://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/analytic\\_index\\_e/safeguards\\_01\\_e.htm#fntext40](http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/analytic_index_e/safeguards_01_e.htm#fntext40)> (Consulta: 08/03/06).

### 3.1.1. Investigación previa aplicación de las medidas de salvaguardia

Con el fin de evitar la aplicación de medidas económicas fruto de la tensión entre los miembros afectados, el AS incluye requisitos —de obligatorio cumplimiento— previos a la aplicación de MS.<sup>32</sup> La autoridad designada por el miembro de la OMC deberá llevar a cabo una investigación a fin de determinar si se ha producido una amenaza de daño o un daño efectivo. Para ello, deberá basarse en criterios objetivos y cuantificables que se relacionen con la RPN afectada, tales como: ritmo y cuantía del aumento de las importaciones, aumento de las importaciones en términos absolutos y relativos, parte del mercado interno absorbido por el aumento en las importaciones, cambios en el nivel de ventas, ganancias y pérdidas, producción y productividad, utilización de la capacidad y pérdida de empleo.

La investigación a realizar por parte de la autoridad competente comprende varios aspectos. La capacidad técnica adecuada del ente investigador es decisiva para esta etapa previa, así como la publicidad del procedimiento —en concordancia con el artículo X del GATT de 1994—. Ella se evidencia en la publicación de un aviso público razonable a los interesados<sup>33</sup> y en la práctica de audiencias públicas que permita exponer pruebas, argumentos legales, opiniones y respuesta a las comunicaciones. Este espacio permitirá a los interesados (exportadores, importadores, entre otros) expresar su opinión sobre la pregunta de fondo: ¿la aplicación de la medida de salvaguardia es un tema de interés público? (artículo 3 —*Investigación*— del AS).

En la etapa probatoria de la investigación previa, los interesados pueden presentar información.<sup>34</sup> Al final de la investigación, la autoridad competente deberá evaluar (artículo 4, párrafo 2, literal a del AS): ritmo y cuantía del aumento de las importaciones en términos absolutos y relativos, parte del mercado interno absorbida, cambios en el nivel de ventas, producción, productividad, utilización de la capacidad, ganancias y pérdidas, y efectos sobre el empleo.

---

<sup>32</sup> Sin embargo, los criterios que permiten diferenciar las salvaguardias de las medidas *antidumping* en la OMC no son tan claros en la realidad. Técnicamente es complejo diferenciar entre una y otra y escoger la medida que un miembro adoptará. Apuntes de la autora de la conferencia de Michael Finger «Observaciones breves sobre salvaguardias y *antidumping* en la liberalización comercial de América Latina», realizada en la Pontificia Universidad Católica del Perú el 18 de mayo de 2006. Con ocasión al texto: *Safeguards & antidumping in Latin American trade liberalization. Fighting fire with fire*. FINGER, Michael y Julio NOGUÉS (editores). *Op. cit.*

<sup>33</sup> La publicación debe hacerse rápidamente, «[...] a fin de que los gobiernos y los comerciantes tengan conocimiento de ellos [...]». GATT/1947, artículo X. Disponible en: <[http://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/gatt47.pdf](http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/gatt47.pdf)> (Consulta: 15/05/07).

<sup>34</sup> Puede ser confidencial, o no, previa justificación. Para mayor información al respecto, ver artículo 3, párrafo 2 del AS.

Finalmente, la autoridad investigadora producirá un informe, en el cual se expondrán detalladamente las constataciones, conclusiones y los aspectos de hecho y de derecho que facilitaron la decisión (artículo 3, párrafo 1 del AS).

A pesar de la aparente exactitud en cuanto al procedimiento a seguir y las preguntas que debe evacuar el organismo encargado, el alcance de la investigación que las autoridades competentes deben realizar varía en cada caso por razones previamente explicadas.<sup>35</sup>

### *3.1.2. Aplicación de las medidas de salvaguardia*

La aplicación de la MS no depende de la voluntad unilateral del Estado afectado por el aumento en las importaciones (artículo 7 del AS), sino que se restringe en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave, de modo que facilite el reajuste. De ahí que sea viable aplicar las medidas durante el período de tiempo necesario para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste (razonabilidad).

En general, el AS establece como tope máximo de aplicación de MS cuatro años. Sin embargo, será posible prorrogar su aplicación —sin superar ocho años—<sup>36</sup> siempre que se demuestre la necesidad de seguir aplicando la MS para prevenir o reparar el daño grave, acompañado de pruebas claras sobre el proceso de reajuste en el que se encuentra la RPN afectada.<sup>37</sup>

En caso de no lograr un acuerdo —dentro del plazo de 30 días— los miembros exportadores podrán suspender la aplicación de concesiones u otras obligaciones<sup>38</sup> sustancialmente equivalentes resultantes del GATT/1994 (medidas de retorsión)<sup>39</sup> (artículo 8 del AS).

---

<sup>35</sup> Para mayor información ver: <[http://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/analytic\\_index\\_e/safeguards\\_e.htm#top](http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/analytic_index_e/safeguards_e.htm#top)> (Consulta: 04/04/07).

<sup>36</sup> Para ello se tiene en cuenta el tiempo durante el cual se haya aplicado una MS provisional, el período de aplicación inicial y cualquier prórroga (artículo 7, párrafo 3 del AS).

<sup>37</sup> En caso de querer prorrogar la aplicación de las medidas, el Estado importador deberá cumplir con otros requisitos que señala el AS relativos al «nivel de concesiones y otras obligaciones» (artículo 8 del AS) y «notificaciones y consultas» (artículo 12 del AS).

<sup>38</sup> El miembro importador que trate de prorrogar la aplicación de la MS, deberá mantener un nivel de concesiones y otras obligaciones sustancialmente equivalente al existente en el GATT de 1994, entre el afectado y el miembro exportador que se afectaría por la prórroga. En esta parte se permite que los miembros involucrados negocien la mejor forma de compensación comercial de modo que los efectos de la aplicación sean menores.

<sup>39</sup> Las medidas de retorsión son una contra-respuesta del miembro de la OMC afectado, en este caso, por la imposición de una MS. Al verse afectado en sus exportaciones, el «sujeto pasivo» del remedio puede «compensar» el detrimento sufrido. Ese retiro o contra-respuesta puede hacerse contra un miembro específico, de modo que no opera el principio de no discriminación del sistema OMC. Información disponible en: <<http://www.comex.go.cr/difusion/ciclo/1996/jgranados.htm>> (Consulta: 09/04/07). Las medidas de retorsión consisten en la suspensión de beneficios por parte de un miembro afectado por la medida impuesta por otro. Información disponible en: <[http://www.sice.oas.org/dictionary/DS\\_s.asp](http://www.sice.oas.org/dictionary/DS_s.asp)> (Consulta: 09/04/07). Por ejemplo, el miembro afectado por la MS podrá aumentar los aranceles aplicados a las exportaciones del país

Adicionalmente, el miembro que desee prorrogar la MS debe notificar al Comité de Salvaguardias (CS) de la OMC.<sup>40</sup> Para ello, pondrá a su disposición toda la información pertinente de donde se colija la necesidad de prorrogar la medida,<sup>41</sup> pruebas sobre el proceso de reajuste en el cual se encuentra la RPN del Estado importador, y facilitará consultas previas con miembros que tengan un interés sustancial por ser exportadores del producto afectado por la medida.<sup>42</sup>

### *3.1.3. Medidas de salvaguardia provisionales*

Las MSP de la OMC se aplican en circunstancias excepcionales o críticas cuando cualquier demora en la aplicación de la MS conlleva a un perjuicio difícilmente reparable (artículo 6 del AS). Su aplicación será posible siempre y cuando existan pruebas preliminares donde se demuestre la existencia de daño o amenaza de daño a causa del aumento de las importaciones. Sin embargo, la aplicación provisional de estas medidas se encuentra limitada por ciertos factores.

La aplicación de las MSP se traduce en la posibilidad de que el miembro importador incremente los aranceles —reembolsables en caso de que no se compruebe que el aumento de las importaciones ha causado o amenazado causar daño grave a una RPN (artículo 6 del AS)—.

El tiempo máximo de aplicación de las medidas provisionales es de 200 días, los cuales se computarán como parte del período inicial de aplicación de las MS y se tendrán en cuenta al momento de calcular la duración de las mismas.

Hecho el análisis sobre las disposiciones del AS, a continuación se abordarán los aspectos más importantes del PAC, de modo que se tenga conocimiento del marco normativo global que regula este tipo de remedios al comercio.

---

que haya adoptado tal medida. Información disponible en <[http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/safeg\\_s/safeg\\_info\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/safeg_s/safeg_info_s.htm)> (Consulta: 14/11/06).

<sup>40</sup> El CS fue establecido mediante el AS y está bajo la autoridad del Consejo de Mercancías de la OMC. Lo integran los miembros que deseen pertenecer a él. En términos generales, el CS se ocupa de supervisar el cumplimiento del AS por parte de los Estados parte de la OMC. Las funciones detalladas se encuentran en el artículo 13 del AS.

<sup>41</sup> Ello incluye: pruebas de daño grave/amenaza de daño grave debido al aumento de las importaciones, descripción del producto del que se trata, medida propuesta, fecha de aplicación de la medida, duración y calendario para la liberalización progresiva; más la información adicional que el CS considere necesaria. Artículo 12, párrafo 2 del AS.

<sup>42</sup> El objetivo de la reunión consiste en intercambiar opiniones sobre la aplicación de la medida, examinar información y llegar a un acuerdo de modo que se de cumplimiento al artículo 8 del AS (Nivel de concesiones y otras obligaciones). Artículo 12, párrafo 3 del AS.

### 3.2. Protocolo de Adhesión de China a la OMC

La República Popular China (RPC) fue uno de los signatarios originales del GATT de 1947. Sin embargo, luego de la revolución (1949), la RPC perdió el control sobre la China continental. Rezagado en la isla, el gobierno de Taiwán anunció que abandonaría el sistema de comercio que imperaba en esa época; mientras que el gobierno en Beijing nunca reconoció la decisión de separación. Aparentemente la primera posición imperó, pues fue hasta el año 1986 que China le notificó al GATT su intención de reasumir su calidad de Estado signatario del Acuerdo.<sup>43</sup>

En 1995 la RPC solicitó su acceso a la OMC —bajo el artículo XII—. Además de la creación del «Grupo de Trabajo para el acceso de la RPC a la OMC» (WTO-Working Party), se negociaron nuevos temas, como servicios, medidas no tarifarias, derechos de propiedad intelectual, entre otros. Sin embargo, fueron necesarias más de dieciocho reuniones en los años subsiguientes (1996-2001) para que terminaran las negociaciones con el WTO-Working Party, además de reuniones con la Unión Europea (UE) y EEUU.

El paquete de documentos negociado con la RPC fue puesto a consideración de la Conferencia Ministerial (Doha, Qatar), donde por consenso se aprobó el texto que regularía el acceso de la China a la Organización.<sup>44</sup> Puede entonces afirmarse que el caso chino ha sido el proceso de negociación más largo y arduo en la historia del GATT/OMC.<sup>45</sup>

Admitida su membresía de modo condicionado, la RPC se convirtió en miembro de la OMC desde su entrada en vigor<sup>46</sup> el 10 de noviembre de 2001. Para ello, la RPC suscribió un Protocolo de Adhesión (PAC),<sup>47</sup> en el cual se listaron numerosos

---

<sup>43</sup> La dualidad de posiciones se debe a una razón histórica. Hong Kong, en el pasado colonia británica, fue parte signataria del GATT en 1986. En 1997 la RPC reasumió el control sobre Hong Kong, y desde entonces este pasó a ser una región administrativa especial de China con capacidad para decidir sus políticas económicas y mantener relaciones diplomáticas con otros Estados. Es por ello que «Hong Kong, China» participó totalmente en la Ronda Uruguay y luego suscribió el Acta de Marrakech. En adelante «Hong Kong, China» aparecerá como miembro signatario original del documento. En la misma situación se encuentra Macau, ex colonia portuguesa, sobre la cual la RPC reasumió el poder en 1999. Al igual que Hong Kong, Macau es una región administrativa especial de China, parte contratante del GATT en 1991 y signatario original de la OMC. Para mayor información, ver: <[http://www.wto.org/english/news\\_e/pres01\\_e/pr243\\_e.htm](http://www.wto.org/english/news_e/pres01_e/pr243_e.htm)> (Consulta: 08/11/06). Lo mismo puede decirse de «Chinese Taipei» —es decir Taiwán (China)— territorio aduanero y miembro de la OMC desde 2002. Ver GERTLER, Jeffrey. *Op. cit.*, p. 21.

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>46</sup> PAC. Decisión de 10 de noviembre de 2001. WT/L/432. OMC.

<sup>47</sup> Este instrumento se suscribe cada vez que un nuevo miembro solicita ser aceptado como miembro de la OMC. Además de manifestar la voluntad de obligarse por su contenido, los demás miembros logran entender el régimen comercial del candidato y determinar los cambios que deben realizarse antes de su ingreso. STEWART, Terence. *Accession of the People's Republic of China to the World Trade Organization: Baseline of commit-*

compromisos;<sup>48</sup> se insertaron varios principios recogidos en el GATT y la OMC. El principio de la no discriminación,<sup>49</sup> apertura de mercado,<sup>50</sup> transparencia y predictibilidad,<sup>51</sup> comercio no distorsionado<sup>52</sup> y tratamiento preferencial para PED.<sup>53</sup>

A pesar del reconocimiento del principio de trato preferencial para PED, al momento de negociar el acceso de la RPC a la Organización, los grandes bloques económicos (UE, EEUU, Japón) no aceptaron tal tratamiento.<sup>54</sup> Aunque finalmente la RPC accedió a la Organización sin que constara su calidad de PED,<sup>55</sup> se negociaron acuerdos de transición específicos en ciertas áreas de comercio.<sup>56</sup>

### 3.2.1. Mecanismo de salvaguardia de transición para productos específicos

Las MS se incluyeron dentro del listado de compromisos de la RPC contenidos en el PAC, bajo el título «Mecanismo de salvaguardia de transición para productos específicos» (MSTP) de origen chino. El miembro que pretenda aplicar las MSTP debe demostrar, además del origen chino del producto, que la importación de productos similares o directamente competidores se da en tal cantidad y condiciones que causa o amenaza causar una «desorganización de mercado»,<sup>57</sup> en detrimento de los productores nacionales.

---

*ments, initial implementation and implications for US- PRC trade relations and U.S. security interests.* Volume I. Law Washington, D.C.: Offices of Stewart and Stewart, 2002, pp. 1-127. Disponible en: <[http://www.uscc.gov/researchpapers/2000\\_2003/pdfs/access.pdf](http://www.uscc.gov/researchpapers/2000_2003/pdfs/access.pdf)>. *Op. cit.*, p. 12.

<sup>48</sup> Para mayor información sobre los compromisos adquiridos por RPC, ver STEWART, Terence. *Op. cit.*, pp. 13-27.

<sup>49</sup> Es decir que la RPC se obliga a reconocer a los miembros los principios de NMF y TN (artículo 3 del PAC).

<sup>50</sup> Ello mediante la promoción de sucesivas rondas multilaterales de negociación que buscan la disminución progresiva de barreras al comercio. GERTLER, Jeffrey. *Op. cit.*, p. 25.

<sup>51</sup> Mediante la predictibilidad se busca dar seguridad, prefiriendo normas sobre tarifas, a aquellas medidas no tarifarias —menos seguras y menos transparentes—, como cuotas y licencias. En lo que se refiere a comercio de bienes, este principio apunta a la fijación de techos arancelarios. GERTLER, Jeffrey. *Op. cit.*, p. 25.

<sup>52</sup> En cuanto al comercio no distorsionado (*undistorted trade*), la OMC asegura el seguimiento de este principio mediante las disciplinas de subsidios y *dumping*, que permite a los miembros imponer medidas compensatorias y *antidumping*, respectivamente. Igual sucede con la aplicación de MS para miembros afectados por el aumento en las importaciones que originan daños graves a sus industrias nacionales. *Ibid.*, p. 26.

<sup>53</sup> Por medio suyo, a los PED y países en transición a economías de mercado se les reconocen períodos de transición para ajustar sus sistemas y políticas nacionales a las obligaciones derivadas de la Ronda Uruguay. *Ibid.*

<sup>54</sup> Como sería la posibilidad de recibir asistencia técnica o de contar con periodos de transición más largos en ciertos Acuerdos, antes de que se les exija la plena aplicación de los compromisos asumidos. Asimismo, la posibilidad de que se le aplique la «Cláusula de habilitación». Esta cláusula, adoptada en el marco del GATT en 1979, permite a los PD otorgar un trato más favorable y diferenciado a los PED. Información disponible en: <[http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/devel\\_s/d1who\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/devel_s/d1who_s.htm)> (Consulta: 09/04/07).

<sup>55</sup> Esto a diferencia del sistema de Naciones Unidas (NU), donde el Estado se «autocalifica» como PED o PD. Tratándose del comercio mundial, se requiere de una «aceptación». STEWART, Terence. *Op. cit.*, pp. 7 y 8.

<sup>56</sup> GERTLER, Jeffrey. *Op. cit.*, p. 26.

<sup>57</sup> El aumento rápido de las importaciones —en términos relativos o absolutos— de un artículo similar o directamente competidor, (ii) el aumento debe ser causa importante de daño grave o amenaza de daño grave para

El PAC no exige la celebración de investigaciones previas con los requisitos del AS de la OMC, facilitando el procedimiento. La solución consiste en la celebración de consultas —con un plazo máximo de 60 días a partir de la recepción de solicitud de las mismas— con la RPC con el fin de alcanzar una solución satisfactoria para los interesados y el miembro importador afectado.

Luego de las negociaciones es posible que el miembro afectado decida aplicar una medida en el marco del AS (artículo 16, párrafo 1 del PAC) o una MSTP, por haber un acuerdo con la RPC sobre el origen del daño;<sup>58</sup> o, que no se llegue a ningún acuerdo.<sup>59</sup> En ese caso, el miembro importador podrá retirar concesiones o limitar de otra manera las importaciones de los productos comprometidos; sin embargo, solo podrá hacerlo en la medida necesaria para prevenir o reparar la desorganización de mercado (artículo 16, párrafo 3 del PAC).<sup>60</sup>

### 3.2.2. Duración de la MST y opciones de la RPC

A diferencia del AS, el PAC no establece un período máximo de aplicación de las MS. El criterio de la razonabilidad es el que impera, al señalar que se aplicarán MST durante el «tiempo necesario» para prevenir o reparar la desorganización de mercado. Una vez aplicadas, la RPC podrá suspender el nivel de concesiones u obligaciones sustancialmente equivalentes resultantes del GATT de 1994 al comercio del miembro afectado por las importaciones (medidas de retorsión).<sup>61</sup> En cualquier caso, la RPC deberá notificar inmediatamente al CS de la OMC.

### 3.2.3. Medida de salvaguardia de transición de tipo provisional

Al igual que el AS de la OMC, el PAC plantea la posibilidad de que en circunstancias críticas, el miembro afectado pueda recurrir a una medida de tipo temporal. La MSTP podrá adoptarse siempre que se determine preliminarmente una amenaza de desorganización de mercado o su efectiva realización, a causa de las importaciones

---

la RPN afectada (relación de causalidad), y (iii) el volumen de las importaciones y su efecto sobre los precios de artículos similares o directamente competidores y sobre la RPN afectada. artículo 16, párrafo 4 del PAC.

<sup>58</sup> En este caso, la RPC podrá adoptar las medidas que considere necesarias para prevenir o reparar la «desorganización de mercado» (artículo 16, párrafo 2 del PAC).

<sup>59</sup> En este caso existe un deber de notificación superior, por lo tanto de transparencia. Antes de aplicar una medida, el miembro afectado deberá demostrar que la aplicación de la MSTP «redundará en beneficio del interés público» y luego publicar un informe donde explique las razones que lo llevaron a tal decisión, el alcance y duración de las MS (artículo 16, párrafo 5 del PAC).

<sup>60</sup> Independientemente del evento que suceda, debe notificarse al CS.

<sup>61</sup> Siempre que el afectado haya adoptado la MSTP debido a un aumento relativo en el nivel de importaciones y se encuentre vigente más de dos (2) años, o que el afectado haya adoptado la MSTP debido a un aumento absoluto en el nivel de importaciones y se encuentre vigente más de tres (3) años.

de origen chino (artículo 16, párrafo 7 del PAC). Posteriormente, se deberá notificar inmediatamente al CS, solicitando la realización de consultas bilaterales.

La MSTP se podrá aplicar máximo por 200 días, dando cumplimiento a lo señalado anteriormente sobre requisitos para la aplicación de esa medida (artículo 16, párrafo 1 del PAC), la celebración de consultas bilaterales (artículo 16, párrafo 2 del PAC) y el cumplimiento del principio de transparencia inserto en el Protocolo (artículo 16, párrafo 5 del PAC).

#### **4. La experiencia peruana en cuanto a la importación de textiles de la RPC**

##### **4.1. Antecedentes normativos**

En líneas generales, el Perú incorporó en su legislación el tratamiento de las MS multilateralmente. Se distinguen tres instrumentos legales que las reglamentan: el Decreto Supremo (DS) 020-1998-ITINCI, complementado por el DS 017-2004-MINCETUR, y el DS 023-2003-MINCETUR.

El DS 020-1998-ITINCI regula el AS junto con el ATV de la OMC. Se definen en este instrumento los conceptos y procedimientos previstos por la OMC en el AS, incorporando íntegramente los artículos 2 y 3 del Acuerdo y define ciertos conceptos no explicados en el AS.<sup>62</sup>

Otros elementos del DS 020-1998, no contemplados en el AS, fueron añadidos inadecuadamente, contraviniendo los lineamientos de la OMC al incorporar elementos que excedieron lo multilateralmente acordado con otros miembros en el seno de la Organización. Sin embargo, estos aspectos merecen ser analizados en otro documento.

##### **4.2. Etapa investigativa y decisiva**

Con relación a las autoridades encargadas de la investigación, hay un elemento particular que marca la diferencia con la normativa multilateral. Mientras que la investigación es adelantada por el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI-CDS),<sup>63</sup> la etapa decisiva recae en una comisión gubernamental.

---

<sup>62</sup> El DS 020-1998 sigue lo estipulado en el AS, como: producto similar, producto directamente competidor, circunstancias críticas, partes interesadas, medidas de salvaguardia, plan de reajuste y producto importado son detallados. Asimismo, el procedimiento a seguir, la confidencialidad de la información suministrada durante la investigación, el análisis y la determinación del daño y el tratamiento especial para PED.

<sup>63</sup> La creación del Indecopi (Decreto Ley 25868 de 1992) implicó la disolución del Itintec. Bajo el gobierno militar (1968-1980) el Itintec se encargó de marcas, patentes, propiedad intelectual, entre otros. Pero, su desempeño se caracterizó por la gran burocratización. WEBB, Richard, Josefina CAMMINATI y Raúl LEÓN.

El Indecopi es un cuerpo colegiado conformado por funcionarios que se reúnen periódicamente para estudiar y decidir casos o aspectos a ellos presentados mediante resoluciones apelables. Sus miembros son elegidos por la mesa directiva del Instituto, pero no pertenecen o representan ninguna agencia pública al momento de expresar sus opiniones o de votar;<sup>64</sup> asegurando así la autonomía de las comisiones.

Sin embargo, la decisión es adoptada por una Comisión Multisectorial (CMS)<sup>65</sup> conformada por el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR), el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el Ministerio de Producción del sector afectado. La Comisión procura tener en cuenta no solo un análisis técnico, sino el punto de vista del país mismo.

### 4.3. Antecedentes fácticos

Desde el año 2000, el aumento en las importaciones de textiles de origen chino creció de modo que importantes empresas textiles peruanas representadas por la Sociedad Nacional de Industrias (SNI)<sup>66</sup> solicitaron insistentemente la aplicación de MS en sus distintas versiones (MSTP, MSP, MSG).

#### 4.3.1. Aplicación de MSTP (PAC)

En el año 2003, la SNI solicitó el inicio de una investigación al Indecopi con miras a aplicar MSTP (PAC) a la importación de textiles originarios de la RPC. Basándose en una supuesta desorganización del mercado de confecciones textiles del Perú,<sup>67</sup> la SNI reunió argumentos fácticos<sup>68</sup> y jurídicos e insistió en la irrelevancia de la determinación de la causa del «aumento rápido» de las importaciones, debido a la

---

*Antidumping mechanisms and safeguards in Peru.* World Bank Policy Research Working Paper 3658, July 2005, pp. 1-30; p. 7. El Instituto cuenta con siete comisiones autónomas: Comisión de Protección al Consumidor, Competencia Desleal, Acceso a Mercado, Libre Competencia, Regulaciones Técnicas y Comerciales, Procedimientos Concursales y CDS. Información disponible en: <[www.indecopi.gob.pe](http://www.indecopi.gob.pe)> (Consulta: 28/03/2007).

<sup>64</sup> WEBB *et al.* 2006. WEBB, Richard, Josefina CAMMINATI y Raúl LEÓN. «Antidumping Mechanisms and Safeguards in Peru». Chapter 8. En Michael Finger y Julio Nogués (editores). *Op. cit.*, 2006, p. 256; WEBB *et al.* *Op. cit.* 2005, p. 9.

<sup>65</sup> Creada mediante DS 020-1998 ITINCI.

<sup>66</sup> Institución sin fines de lucro que agrupa las principales industrias textiles del Perú y que aboga por la defensa y representación de los intereses de sus asociados. Información disponible en: <<http://www.sni.org.pe/servicios/defensa/>> (Consulta: 07/03/2007).

<sup>67</sup> Experimentada en 13 categorías: A (ternos, conjuntos, trajes), B (casacas y similares), C (camisas, blusas, polos), D (pantalones, shorts), E (faldas, vestidos), F (ropa interior), G (medias, calcetines, medias *party*), H (accesorios y ropa de deporte especial), I (ropa de bebe), S (suéteres), C1 (toallas), C2 (sábanas), C2\* (demás ropa de cama). Expediente 058-2003-CDS. Indecopi. Folio 03 de la solicitud de investigación de la SNI a la CDS del Indecopi.

<sup>68</sup> Como el haber atribuido la falta de crecimiento del mercado peruano al desplazamiento del mercado nacional durante los años 1999-2002, debido al crecimiento de las importaciones de confecciones chinas.

objetividad del Protocolo; reconociendo dificultades como la falta de información confiable y reciente a nivel nacional.<sup>69</sup>

La Comisión de Dumping y Subsidios (CDS) decidió iniciar la investigación, para lo cual invitó a las partes interesadas —con legítimo interés— a hacerse parte en el procedimiento de investigación. Tras la recopilación de información suministrada por el Ministerio de la Producción,<sup>70</sup> la Superintendencia Nacional de Aduanas del Perú (SUNAD)<sup>71</sup> y distintos entes estatales<sup>72</sup> y privados;<sup>73</sup> el Indecopi presentó el informe N° 037-2003 incorporando los elementos exigidos por el AS, pero en distintos marcos temporales.<sup>74</sup> Recomendó la declaratoria de emergencia por sesenta (60) días de la industria textil y de confecciones del Perú con el fin de aplicar MSTP;<sup>75</sup> aclarando que la posible aplicación de MSTP no equivalía a una medida proteccionista del Estado. Igualmente, resaltó la importancia de aplicar las medidas, a fin de evitar: «[...] el colapso de la Industria Textil y de confecciones debido a la competencia desleal de los productos importados de la República Popular China».<sup>76</sup>

---

<sup>69</sup> Para fundamentar su solicitud, la SNI realizó encuestas a un grupo representativo de empresas agremiadas a la institución; resaltando que se trataba de empresas con gran experiencia en el mundo de las confecciones que habían experimentado menores daños que los sufridos por las pequeñas empresas. Reconociendo la atomización del sector textil peruano y la falta de información reciente y completa del sector laboral, la SNI adjuntó cifras (Basados en encuestas realizadas a los asociados de la SNI, productores de Gamarra, de Villa El Salvador y productores arequipeños. Expediente 058-2003-CDS. INDECOPI, folio 013.) sobre los puestos de trabajo —directos e indirectos— que en el sector textil peruano se habían perdido a causa del aumento de las importaciones de la RPC. Otro elemento que la Sociedad incorporó a su solicitud fue el gran número de empresas del sector textil y de confecciones que habían sido objeto de liquidaciones por el Indecopi. Finalmente, la caída de los precios de venta de productos confeccionados en el Perú, a causa del grandioso volumen de importaciones chinas, fue otro factor tenido en cuenta por la SNI al hacer la solicitud al CDS.

<sup>70</sup> Solicitud de información: Expediente 058-2003-CDS. INDECOPI, folio 071. El Ministerio de la Producción consideró que el aumento de las importaciones de textiles de origen chino estaba causando un daño al mercado de confecciones peruanas. Por lo tanto, recomendó la aplicación de MSTP por un período mínimo de dos (2) años para evitar daños irreparables a este sector.

<sup>71</sup> Resolución 152-2003/CDS-INDECOPI. 16 de octubre de 2006. Publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 18 de octubre de 2003, p 253413.

<sup>72</sup> Como el Ministerio de Trabajo y Promoción Social del Perú, la Comisión de Producción y PYMES (Pequeñas y medianas empresas), Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), el MEF, la Intendencia Nacional de Estudios Tributarios y Planeamiento de la Superintendencia de Administración Tributaria (SUNAT), a la Dirección Nacional de Asuntos Multilaterales y Negociaciones Comerciales Internacionales del MINCETUR, entre otros.

<sup>73</sup> La empresa Tendencias & Actitudes fue contratada por el Indecopi para la realización de un estudio sobre la situación del sector de confecciones peruano. Informe N° 037-2003/CDS-INDECOPI.

<sup>74</sup> (i) Los objetos producto de la investigación, (ii) la evolución de las importaciones de los productos investigados (enero/2000-agosto/2003), (iii) la determinación sobre la supuesta desorganización de mercado (enero/2000-octubre/2003), y (iv) el efecto de no aplicar MSTP inmediatamente, entre otros.

<sup>75</sup> Informe N° 01-2003-1004/CPYMES.

<sup>76</sup> Comisión de Producción y PYMES. Primera legislatura ordinaria 2003-2004. Martes 21 de octubre de 2003. Lugar: Sala de Audiencias – Sala N° 2. Folio 310, Expediente N° 058-2003-CDS. INDECOPI.

Del análisis de la evolución de las importaciones de confecciones textiles de origen chino, la CDS trató de determinar si se había dado un aumento significativo en las importaciones y si había sido en términos absolutos o solo relativos<sup>77</sup> del total importado,<sup>78</sup> Se comprobó un aumento significativo en el volumen absoluto de las importaciones del producto investigado<sup>79</sup> y el aumento de las importaciones de textiles chinos en términos relativos.<sup>80</sup>

Luego se trató de determinar si el aumento de las importaciones había causado o amenazado causar una desorganización de mercado —en los términos del PAC—. <sup>81</sup> Debido a la atomización del sector textil y al ser el mercado externo el destino de buena parte de la producción peruana de textiles, se recogió información mediante encuestas dirigidas únicamente al mercado interno.

Debido a los perjuicios difícilmente reparables que podrían evitarse, la CDS recomendó la aplicación urgente de MSTP (párrafo 7, sección 16 PAC) en forma de sobretasas arancelarias —en lugar de las cuotas— por considerar esta medida más eficaz para reparar y evitar mayores daños a la RPN.<sup>82</sup>

Adoptando la recomendación de la CDS, la CMS decidió aplicar las MSTP mediante el DS 026-2003-MINCETUR del 23 de diciembre de 2003. Seguido de la notificación de la medida a la Secretaría de la OMC, al CS y a la Misión Permanente de la RPC ante Ginebra para iniciar consultas bilaterales con el gobierno de ese país.

Anunciada la decisión del gobierno de no tornar en temporales las MSTP ya aplicadas, instituciones privadas y distintos ministerios solicitaron al Indecopi el inicio de

---

<sup>77</sup> Por «aumento absoluto» se entiende un aumento real de las importaciones, mientras que el «aumento relativo» se refiere al incremento de la proporción de las importaciones de un mercado en proceso de contracción, aun cuando el volumen de las importaciones no esté creciendo. MINDREAU, Manuel. *Del GATT a la OMC [1947-2005]: La economía política internacional del sistema multilateral de comercio*. Lima: Universidad del Pacífico. Centro de Investigación, 2005, p. 116 (pie de página 16).

<sup>78</sup> Para ello, los volúmenes de ropa importada se midieron en kilos, descartando tanto el valor monetario de las importaciones —por no ser una expresión correcta de las mercancías ingresadas al Perú— como el número de prendas importadas, es decir por unidades.

<sup>79</sup> Informe N° 037-2003/CDS, p. 10.

<sup>80</sup> En términos relativos, las importaciones originarias de China en el año 2000 representaron 57% del total importado al Perú, mientras que en el año 2003 (enero-agosto) representaron el 84%. *Ibid.*, p. 12.

<sup>81</sup> Para ello se tuvieron en cuenta otros aspectos como la evolución de la producción nacional peruana y de los precios internos, indicadores de empleo, la utilización de la capacidad instalada y el estado de las obligaciones financieras. Sin embargo, su estudio se dificultó por la falta de información oficial y por la atomización del subsector textil. *Ibid.*, p. 50.

<sup>82</sup> Las sobretasas podrían ser aplicadas como un porcentaje del valor CIF o FOB de importación, o como un monto fijo sobre los kilos de confecciones. En cuanto a las sobretasas, la Comisión propuso la aplicación de un monto fijo, en lugar de un porcentaje. Para ello propuso tener como referencia los precios de la Office of Textiles and Apparels (OTEXA) o las sobretasas arancelarias respecto al precio promedio de importación del resto de países, excluyendo a China. *Ibid.*, pp. 62, 63.

una investigación oficiosa sobre la aplicación de medidas de salvaguardia generales (MSG) a ciertos productos textiles. Sin embargo, la CDS rechazó la propuesta, puesto que resultaba imposible afirmar con base —en la misma información con la cual se tomó la decisión de aplicar la MSTP a la luz del PAC— que el aumento de las importaciones de los demás miembros de la OMC fuera la causa del «daño grave» experimentado por la RPN del Perú.<sup>83</sup>

#### 4.3.2. *Aplicación de MSP (OMC)*

De acuerdo con la normatividad peruana (DS 017-2004-MINCETUR), el inicio oficioso de investigaciones, sin solicitud de la RPN afectada, era viable siempre y cuando se dieran circunstancias especiales (desorganización o atomización de la industria doméstica o interés nacional) y existieran indicios suficientes de daño grave o amenaza de daño grave como consecuencia del aumento significativo de las importaciones en términos absolutos o relativos (artículo 10). Con base en esta posibilidad, y ante la negativa de la CDS, distintos ministerios solicitaron reiteradamente el inicio oficioso de otra investigación.

Así, el Ministerio de la Producción solicitó en distintas ocasiones el inicio de una investigación oficiosa por el Indecopi, aduciendo que la posible aplicación de MSG constituía un tema de interés nacional.

Pasados unos días, la CDS inició una investigación al amparo del AS de la OMC<sup>84</sup> debido al impacto negativo de las importaciones de textiles sobre el mercado en general (producción, ventas, empleo) a causa de los elevados volúmenes y bajos precios de los productos importados.

Distintos actores fueron declarados como partes con legítimo interés. Entre ellos, representantes de empresas comercializadoras e importadoras (tiendas por departamento Ripley S.A., Saga Falabella S.A., entre otras), empresas exportadoras (Sociedad de Comercio Exterior del Perú – COMEXPERU)<sup>85</sup> y de productores nacionales peruanos (SNI). Igualmente, miembros de la OMC como la UE, el gobierno de la Región Administrativa de Hong Kong y la RPC, entre otros.<sup>86</sup> Una vez notificados

<sup>83</sup> Oficio N° 060-2004/CDS-INDECOPI.

<sup>84</sup> Invitando a los interesados a expresar su posición acompañando las pruebas debidas Debidamente publicada en el Diario Oficial *El Peruano*, el 22 de agosto de 2004. Resolución N° 054-2004/CDS.

<sup>85</sup> Organismo privado que representa a las principales empresas vinculadas al comercio exterior del Perú, de acuerdo a los principios que proclama (promoción del comercio exterior, defensa del libre mercado e impulso de la inversión). Disponible en: <<http://www.comexperu.org.pe/>> (Consulta: 08/03/2007).

<sup>86</sup> La notificación del inicio del procedimiento incluyó a los principales países exportadores del producto investigado, mediante las representaciones diplomáticas u oficinas comerciales en el Perú. Entre otros incluyó a Canadá, Taiwán, Brasil, Chile, EEUU, Colombia, Argentina, Ecuador, India, Corea e Indonesia. Asimismo, el inicio de la investigación se notificó debidamente a Tailandia y Pakistán.

los miembros de la OMC interesados en el desarrollo de la investigación, se notificó al CS.<sup>87</sup>

En el informe N° 022-2004/CDS, la Comisión intentó determinar preliminarmente la existencia de un daño grave en RPN como consecuencia del aumento de las importaciones de confecciones textiles de los miembros de la OMC (artículo 6 AS). Determinado preliminarmente el daño grave o amenaza de daño<sup>88</sup> (artículo 6 del AS) y comprobado el aumento de confecciones producidas en el Perú cuyo destino fue el mercado interno y externo (exportaciones), la CDS tuvo en cuenta los demás criterios objetivos exigidos en el AS.<sup>89</sup>

Asimismo, determinó de manera preliminar la relación causal entre el aumento de las importaciones y el daño grave causado a la RPN del Perú,<sup>90</sup> constató la disminución de las ventas de productos nacionales en el mercado interno *vis-á-vis* el aumento de las importaciones debido a los menores precios de los productos similares o directamente competidores<sup>91</sup> y concluyó que el daño o la amenaza de daño se debió al aumento de las importaciones exclusivamente, no por factores distintos.<sup>92</sup> No obstante,

<sup>87</sup> Notificación efectuada el 08 de septiembre de 2004.

<sup>88</sup> La Comisión tuvo que recurrir a la definición del DS 020-98-ITINCI (modificado por el DS 017-2004-MINCETUR) para poder determinar el significado del «producto directamente competidor (Son productos que comparten las mismas características físicas, cualidades y usos) y así diferenciarlo de los «productos similares» (son productos que, sin tener las mismas cualidades o características, son sustitutos cercanos. De este modo, si los consumidores distinguen los unos de los otros, cuando compran o usan uno, ya no compran o usan el otro. Teniendo en cuenta que se trata de un producto de la RPN que, siendo similar al que se compara, es equivalente para fines comerciales por dedicarse al mismo uso y por ser intercambiable con este. En este sentido, la RPN del Perú incluiría la industria de prendas de vestir, ropa de cama y toallas de tocador y cocina. Ello si se tiene en cuenta que el producto a ser investigado incluye prendas de vestir, ropa de cama y ropa de tocador y cocina con bucles (toallas). Asimismo, el Indecopi diferenció con claridad el significado de lo que debe entenderse por productos similares y directamente competidores). Para luego concluir que resultaba de más fácil aplicación al caso bajo investigación el término «producto directamente competidor». Informe N° 022-2004/CDS, pp. 8, 9.

<sup>89</sup> Cambio en el nivel de ventas fue menor al nivel de las importaciones, crecimiento en la producción de confecciones textiles —debido al aumento en las exportaciones peruanas por la inclusión de varios productos en el ATPDEA (*Andean Trade Preference Drug Enforcement Act*) con EEUU—, cambios en el nivel de empleo (siendo las microempresas las más afectadas), parte del mercado interno (la suma de todas las ventas nacionales más las importaciones durante un mismo periodo de tiempo) absorbido por el aumento de las importaciones. *Ibid.*, p. 16.

<sup>90</sup> Para ello recurrió al análisis de las «condiciones de competencia», con base en el cual se evalúan las condiciones en las cuales compite el producto importado y los productos similares o directamente competidores del mercado peruano. Siendo las «condiciones de competencia» del mercado del país importador las que determinen si el aumento causa o amenaza causar un daño grave a la rama de producción del Perú. El análisis de tales condiciones se basó en el informe del Grupo Especial en el caso Argentina – Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado en 1999. Documento N° WT/DS121/R, párrafo 8.250, año 1999. *Ibid.*, p. 24.

<sup>91</sup> *Ibid.*, p. 26.

<sup>92</sup> Ello mediante el «examen de no atribución», el cual consiste en el estudio de otros factores distintos del aumento de importaciones que hubieran podido causar un daño a la RPN del Perú. *Ibid.*

la Comisión encontró que el aumento de las exportaciones (2003) mitigó el daño o su amenaza.

A pesar del crecimiento de la producción nacional expresado en el PIB, la Comisión consideró que las importaciones habían crecido de manera explosiva absorbiendo el mercado interno del Perú.

Para la Comisión resultó evidente la configuración de los requisitos exigidos por el AS. Además del menoscabo experimentado por la RPN peruana, se sumaba la existencia de circunstancias críticas y la inminencia de aplicar MSP para evitar el daño irreparable al sector investigado. Por lo tanto, la CDS recomendó aplicar las MSP.

Basado en el informe N° 022-2004/CDS, el CM decidió aplicar MSP a los productos investigados<sup>93</sup> (DS 023-2004-MINCETUR)<sup>94</sup>, excluyendo los productos importados de algunos miembros de la OMC en virtud de su grado de desarrollo<sup>95</sup> —en concordancia con el tratamiento diferencial (artículo 9 AS)—. La duración de la MSP no podía superar los doscientos (200) días calendario, contados a partir del día siguiente de la publicación del mencionado decreto (14 de octubre de 2004).

#### *4.3.3. Aplicación de MSG (OMC)*

Estando en vigor la MSTP por el Perú, organismos públicos y privados solicitaron al Indecopi investigar la posibilidad de aplicar MSG a la importación de textiles de miembros de la Organización.

Tal como sucedió en la investigación sobre la posible aplicación de MSTP dentro del marco del PAC, la Comisión partió por precisar en su informe (007-2005/CDS) los productos que podrían afectarse por la medida,<sup>96</sup> para luego centrarse en la determinación de la existencia de daño grave a la RPN. Para ello, examinó el aumento de las importaciones —en términos absolutos y relativos— y los indicadores de daño grave o amenaza de daño grave.

---

<sup>93</sup> Tomada la decisión, el gobierno de ese entonces comunicó al CS de la OMC para iniciar las consultas correspondientes.

<sup>94</sup> Para determinar el monto de la salvaguardia el mismo decreto estableció —siguiendo la recomendación del Indecopi— que sería el resultado de la diferencia entre el precio CIF de importación y la sobretasa máxima señalada también en el mismo decreto (anexo 1); es decir los precios OTEXA; referidos al valor de las importaciones realizadas por EEUU de la RPC. Esta información se obtuvo a través de la Office of Textiles and Apparels. Oficio N° 205-2003-PRODUCE/VMI. Informe para analizar desorganización de mercado, daño o amenaza de daño por las importaciones de confecciones textiles procedentes de la RPC al Perú; pp. 9, 10.

<sup>95</sup> Para ver una lista completa de los Miembros excluidos y las respectivas subpartidas, ver el anexo 2 del DS 023-2004-MINCETUR.

<sup>96</sup> Se trató de los mismos productos tenidos en cuenta en la investigación sobre MSTP (PAC). Esto es, los capítulos 61,62 y parte del capítulo 63 del Arancel Nacional de Aduanas del Perú. Informe N° 007-2005/CDS, pp. 8, 9.

Con el fin de determinar el ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones (artículo 4, párrafo 2, literal a del AS), el análisis se hizo en términos absolutos y relativos. En este aparte, la CDS resaltó la incidencia de la ropa usada en las importaciones, pero la excluyó por no hacer parte del flujo comercial.

Al analizar el volumen importado, se observó que las importaciones totales de los productos investigados se triplicaron en términos absolutos del año 2000 al 2003. Sin embargo, hacia el año 2004 el panorama cambió debido a la aplicación de MSTP del PAC y de MSP del AS. En cuanto al aumento relativo de las importaciones entre los años 2000 y 2003, estas crecieron a un ritmo mucho más acelerado que la producción nacional.<sup>97</sup> Por lo tanto, fue evidente el aumento de las importaciones en términos absolutos y relativos.

En cuanto a la parte del mercado interno absorbida por el aumento de las importaciones, la CDS observó una tendencia de las importaciones a absorber una parte del mercado peruano cada vez mayor. Sin embargo, al momento de analizar los cambios en el nivel de ventas, la CDS no solo tuvo en cuenta las ventas destinadas al mercado interno, sino también aquellas destinadas a la exportación; reportando un crecimiento de las ventas destinadas al mercado externo (2000-2003). Esto a diferencia del análisis hecho para las MSTP.

Teniendo en cuenta las variables analizadas por la CDS, tan solo dos de ellas (ritmo y aumento de las importaciones) permitieron comprobar que las importaciones de productos textiles habían aumentado durante el periodo estudiado, logrando absorber parte del mercado peruano. Sin embargo, su impacto sobre la RPN no fue suficiente para constituir un daño grave (menoscabo general significativo).<sup>98</sup>

A ello se sumó el balance positivo de indicadores como el empleo, el mercado interno y el de exportaciones, los cuales experimentaron un crecimiento sin afectar el nivel de precios al consumidor final. Por lo tanto, la Comisión concluyó que no se había configurado un daño grave a la RPN de acuerdo con las exigencias técnicas del AS de la OMC.

Mediante el DS 014-2005-MINCETUR, la CMS decidió dar por terminada la aplicación de MSP a la importación de confecciones textiles, sin imponer MS definitivas.

---

<sup>97</sup> Entre los años 2000 y 2003 la producción nacional del Perú creció 34%, *vis-à-vis* el incremento en 111% de las importaciones de productos investigados. *Ibid.*, p. 21.

<sup>98</sup> Lo mismo puede decirse de la variable ganancias y pérdidas de las empresas —de las cuales se tuvo información—. Se encontró un cambio, pero este indicador por sí solo no podría señalar un deterioro de la RPN. Distinto sucedió cuando se analizaron posibles cambios en el nivel de empleo. La mano de obra utilizada aumentó consistentemente sin distinguir el tamaño de la empresa. Por lo tanto, tampoco podría hablarse de un deterioro significativo de la RPN.

## 5. Distinguiendo las medidas de defensa de las medidas de protección comercial

### 5.1. Marco teórico

La importancia de lograr distinguir entre medidas de defensa y medidas de protección comercial es de tipo jurídico. En cuanto a su significado, su contenido se interpreta en términos políticos, no económicos.

El tratado constitutivo de la OMC no permite regulaciones domésticas de tipo proteccionista que limiten el libre comercio. Por el contrario, tanto el GATT como la OMC basan sus preámbulos en el comercio libre y abierto. Sin embargo, en estos instrumentos existen otras formas de proteccionismo, conocidas como «válvulas de presión»,<sup>99</sup> que la Organización tolera.<sup>100</sup>

En la doctrina especializada examinada<sup>101</sup> no se encontró ninguna definición que permitiera diferenciar una medida de defensa de una medida de protección comercial. Doctrinariamente se hace referencia a las MS como mecanismos de protección y de defensa indistintamente, generando confusión.

Con el ánimo de tener alguna claridad sobre lo que encierran estos conceptos, se tratará al máximo de delimitar su contenido.

Se distinguen dos clases de circunstancias políticas dentro de las cuales es posible aplicar las MS: bajo circunstancias de normalidad y bajo circunstancias excepcionales. En el primer caso, los gobiernos se abstienen de introducir medidas proteccionistas —como los VER—; mientras que en circunstancias de estrés político (excepcionales) resulta inevitable aplicar medidas proteccionistas.<sup>102</sup>

De lo anterior se puede afirmar que las medidas de defensa comercial corresponden a circunstancias de normalidad doméstica del país que las aplica; mientras que las medidas proteccionistas son aquellas que se aplican en circunstancias políticas excepcionales por los gobiernos de los países importadores.

Bajo circunstancias de «estrés político», la presión ejercida por el sector productivo afectado por las importaciones puede ser de tal envergadura que influencia

<sup>99</sup> Término utilizado por FINGER, Michael. *GATT Experience with Safeguards*. *Op. cit.*, p. 3.

<sup>100</sup> SYKES, Alan. *Op. cit.*, p. 6.

<sup>101</sup> FINGER, Michael y Julio NOGUÉS. *Op. cit.*; DARDICK, Tracy Elizabeth. *Op. cit.*; MINDREAU, Manuel. *Op. cit.*; TAN, Junyuan Christopher. *Op. cit.*; LEE, Yong-Shik. *Op. cit.*; MUELLER, Felix. *Op. cit.*; ROITINGER, Alexander. «Preserving Trade Policy Flexibility in Antidumping Reform». *Aussenwirtschaft*, 58. *Jahrgang, Heft III*. Zürich: Rüegger, S, 2003; SYKES, Alan. *Op. cit.*; FINGER, Michael. *GATT Experience with Safeguards*. *Op. cit.*

<sup>102</sup> ROINTINGER, Alexander. *Op. cit.*, p. 354.

directamente la agenda política del gobierno a tal punto que, incluso sin aumento en las importaciones, puede llevar a la aplicación de MS. Por el contrario, si el sector productivo del que se trata no es competitivo, es posible que, aun cuando se cumplan los requisitos exigidos multilateralmente, el gobierno decida no aplicar ninguna herramienta del comercio internacional.<sup>103</sup>

A pesar de la aparente claridad, hay varios puntos que quedan pendientes. Primero, cuando se intenta diferenciar si una medida busca defender o proteger un sector económico, no es posible recurrir a generalizaciones. Existen elementos adicionales a tener en cuenta. Así, la aplicación de MS de corte proteccionista no se asocia directamente con el grado de desarrollo del miembro importador; puesto que basta con que existan requerimientos fuertes de la industria afectada —o potencialmente afectada— por el aumento de las importaciones, para que la presión política facilite la aplicación de las MS. Si a lo anterior se suma la presencia de los requisitos exigidos por el AS, recurrir a ese remedio del comercio podría ser exitoso.

En este sentido, ante la imposibilidad de idear generalizaciones, se recomienda un análisis específico para cada caso particular. Lo que para un miembro importador puede significar daño o amenaza de daño, para otro sector económico puede no serlo. Asimismo, el estrés político que pueda experimentar un PD podría no ser igual al que padecen los PED.

La presión a la que se someten los gobiernos por parte de sus industrias es única y en ocasiones puede ser constante. En ese sentido, si en un Estado predominan circunstancias de estrés político, podría deducirse que las MS se aplican allí más como medidas de protección que como medidas de defensa. De ahí que resulte difícil encontrar eventos donde se haya recurrido a las MS como mecanismo de defensa.

En ese sentido, las MS deben ser vistas como posibles respuestas a un cambio en las circunstancias del mercado que sirvan como mecanismo de ajuste, no de protección.<sup>104</sup> De lo contrario, se estaría atentando contra los principios mismos de la OMC.

En segundo lugar, las MS se aplican dentro del contexto de comercio leal pues no se recurre a ellas como respuesta a prácticas de comercio desleal.<sup>105</sup> Esto lleva a pensar que la esencia de tales medidas consiste en servir como mecanismo de defensa comercial que permita la recuperación a la industria afectada por el aumento de las importaciones. Sin perder de vista que aunque se conciban las MS como mecanismo de defensa comercial, no por eso dejan de ser instrumentos de carácter excepcional.

---

<sup>103</sup> *Ibid.*, p. 369.

<sup>104</sup> En este mismo sentido, MUELLER, Felix. *Op. cit.*, p. 1151.

<sup>105</sup> *Ibid.*, p. 1123.

¿Sería posible imaginar un caso donde las MS se hubiesen aplicado atendiendo a su esencia, es decir, como mecanismo de defensa comercial, bajo circunstancias excepcionales (estrés político); pero, hayan sufrido una metamorfosis, convirtiéndose así en un mecanismo de protección a industrias poco competitivas?<sup>106</sup> Teóricamente, ello sería imposible. Si se tiene en cuenta la definición de circunstancias de normalidad y anormalidad, la única manera de identificar el uso de una MS como una medida de defensa comercial, sería en presencia de circunstancias normales. Asimismo, para identificar si una medida comercial es de tipo proteccionista, habría que deslindar cuidadosamente las circunstancias para determinar si configuran «estrés», o no.

En la realidad internacional, los gobiernos de los Estados importadores que vislumbren la posibilidad de aplicar una MS deberían evaluar los costos que ello podría conllevar.<sup>107</sup> Para ello, deberán tener claridad sobre la naturaleza excepcional de la medida, identificando los beneficios y los ganadores de la aplicación de la MS, así como los perdedores y los costos. Igualmente, deben identificar las razones principales por las cuales sería conveniente adoptar esta medida excepcional.

Estos pasos deben tenerse en cuenta pues cualquier gobierno se puede ver sometido a presiones de sectores económicos que buscan la aplicación de restricciones a las importaciones de ciertos productos. El gobierno debe estar en capacidad de encontrar la MS que tenga mayor sentido político y económico, sin olvidar que el interés nacional no solo lo compone la industria o sector afectado, sino el resto de los nacionales.<sup>108</sup>

De esta manera, sería posible lograr un equilibrio entre los elementos políticos y económicos que rodean la aplicación de MS. Sin embargo, recurrir a tales medidas no significa necesariamente la recuperación del sector económico afectado por el aumento de las importaciones. No solamente se requiere de un equilibrio entre la realidad económica y los criterios políticos presentes en la investigación previa y en la fase misma de aplicación de la medida; adicionalmente, es necesario adoptar políticas internas que permitan a la industria del miembro afectado competir y sobresalir en el mercado internacional ya globalizado.

## 5.2. De la defensa a la protección comercial

Varios puntos deben ser tenidos en cuenta, con el fin de analizar la verdadera naturaleza de las MS impuestas por el Perú a la importación de textiles de origen chino y luego indistinto del país de origen.

---

<sup>106</sup> En este caso podría hablarse de la «fase patológica» de un mecanismo de defensa comercial, como son las MS.

<sup>107</sup> FINGER, Michael. *GATT Experience with Safeguards*. *Op. cit.*, p. ii.

<sup>108</sup> *Ibid.*, pp. 2 y 18.

a) Publicidad y transparencia

En a la etapa de investigación, el Perú incorporó los principios proclamados por la OMC en lo relativo a las investigaciones (procedimiento público, transparente e imparcial). No obstante, de acuerdo con lo expresado por la RPC y la UE en la investigación para aplicar MSG, no se suministró adecuadamente la información a los interesados —a pesar de haberlo solicitado, en el caso chino— de modo que pudiesen defender sus intereses adecuadamente.<sup>109</sup>

Lo anterior demuestra que a pesar de que el Perú incorporó adecuadamente los lineamientos de la OMC, en la práctica no se aplicaron.

b) Determinación de la RPN para evaluar preliminarmente si el aumento de importaciones había dañado o amenazado causar un daño grave (MSP)

La metodología utilizada por la CDS para analizar la desorganización de mercado con el fin de recomendar, o no, la aplicación de MSTP; fue diametralmente diferente a la utilizada para analizar preliminarmente el supuesto daño o amenaza de daño a causa del aumento de las importaciones, para efectos de recomendar, o no, la aplicación de MSG. En el informe relativo a las MSTP, el Indecopi tan solo incluyó a las empresas cuyo producto se destinaba al mercado doméstico peruano (mercado interno); por el contrario, cuando se ocupó de las MSG, optó por incluir en su análisis a todas las empresas, sin distinguir si su producción se dirigía al mercado doméstico o al externo.

Asimismo, al momento de analizar los factores que determinaban el daño grave (ritmo y cuantía de las importaciones en términos absolutos y relativos, parte del mercado interno absorbida, cambios en el nivel de ventas, etcétera); la CDS sí analizó la producción nacional total, no únicamente la destinada a satisfacer la demanda interna.

De igual forma, el Indecopi incluyó el total de la producción nacional al momento de analizar el aumento de las importaciones en términos relativos, es decir, con relación a los cambios en la producción nacional peruana.

Visto esto, una pregunta queda por hacer: ¿ por qué razón la CDS tuvo en cuenta la producción nacional total al momento de analizar —preliminarmente— si el aumento de las importaciones había causado o amenazado causar un daño grave; pero, no lo tuvo en cuenta cuando se analizó si el aumento de las importaciones había causado o amenazado causar una desorganización de mercado?

Finalmente, en los dos informes se estaba analizando la posible aplicación de una medida de naturaleza provisional o, como lo denominó la CDS, de tipo cautelar. En el caso del PAC la MSTP y en el caso del AS la MSP.

---

<sup>109</sup> Expediente 026-2004. Tomo I-V. Folios 383, 621.

Podría decirse que los requisitos del PAC eran distintos de los requisitos del AS; sin embargo, si se hace una lectura atenta al PAC es claro que su texto es bastante similar al AS, casi igual.

Sección 16. Párrafo 7. PAC. En circunstancias críticas, en las que cualquier demora entrañaría un perjuicio difícilmente reparable, el Miembro de la OMC afectado podrá adoptar una medida de salvaguardia provisional en virtud de una determinación preliminar de que las importaciones han causado o amenazan causar una desorganización de mercado. [...].

De manera muy similar, el AS contempla las MSP guardando coherencia con el anterior artículo.

Artículo 6.— Medidas de Salvaguardia Provisionales. En circunstancias críticas, en las que cualquier demora entrañaría un perjuicio difícilmente reparable, un Miembro podrá adoptar una medida de salvaguardia provisional en virtud de una determinación preliminar de la existencia de pruebas claras de que el aumento de las importaciones ha causado o amenaza causar un daño grave. [...].

Además, la finalidad de las medidas provisionales (MSTP y MSP) es la misma. Tanto el PAC como el AS prevén la aplicación de instrumentos temporalmente limitados, y multilateralmente permitidos, que evitan la consumación de un daño mayor e irreparable a la RPN afectada por el aumento de las importaciones.

Inexplicablemente, el Indecopi excluyó de su análisis la producción total de los productos investigados, limitando la RPN —para efectos del análisis— únicamente a lo producido y destinado a ser consumido dentro del Perú (informe N° 037-2003-CDS). Luego, en los informes subsiguientes (022-2004-CDS y 007-2005-CDS) la Comisión incorporó la producción nacional total, sin dejar de lado en el análisis si se trataba de bienes destinados al mercado doméstico o al externo.

### c) Conclusiones de la CDS sobre las MS definitivas

Luego de haber analizado la información disponible, la Comisión llegó a una conclusión diametralmente distinta —prácticamente con base en la misma información—. Si bien es cierto que se comprobó un ritmo creciente de importaciones, el cual absorbió una parte importante del mercado interno peruano, la Comisión no pudo concluir «fehacientemente y de acuerdo a los requisitos y exigencias de la Organización Mundial de Comercio [...]»<sup>110</sup> que se hubiese causado o amenazado causar un daño grave a la RPN.

Al encontrarse ante requisitos más exigentes y la necesidad de aportar pruebas claras sobre la comprobación de otros criterios objetivos —enumerados en el AS—, la

---

<sup>110</sup> Informe N° 007-2005/CDS, párrafo 150, p. 33.

Comisión llegó a una conclusión bastante distinta. Como se puede ver en el mismo informe, según el cual:

[...] No se encuentra respaldo estadístico para demostrar con otras variables la existencia de menoscabo general significativo en el sector confecciones como lo requiere el Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC [...].<sup>111</sup>

Adicionalmente, la CDS reconoce la razón principal por la cual, a diferencia del informe anterior, no se pudo hablar de un daño grave a la RPN. La causa fue el crecimiento sustancial del mercado interno y de las exportaciones del sector de confecciones peruano. A pesar del crecimiento de las importaciones, la RPN también experimentó una tendencia positiva.

Varios interrogantes surgen al respecto: ¿por qué la Comisión, con base en casi la misma estadística disponible, llegó a conclusiones diametralmente distintas? ¿Por qué en los informes N° 022-2004/CDS y 007-2005/CDS, la CDS incluyó en su análisis la RPN —tal como la OMC lo requería— mientras que en el informe N° 037-2003/CDS consideró que la RPN, para efectos del análisis de desorganización de mercado, se refería únicamente al mercado interno peruano?

La presión política a la que se vio expuesta la Comisión podría ser una de las razones que explique tal ambivalencia de posiciones por parte de la entidad investigadora. Ello se dejó entrever claramente luego del análisis de los expedientes que se encuentran en el Indecopi.

Tras haber aplicado las MSTP a la luz del PAC, el organismo investigador respondió varios memorandos del Ministerio de la Producción en los cuales solicitaba el inicio de una investigación para aplicar MSG. La CDS le aclaró al Ministerio que:

[...] pretender afirmar ahora, en base a la misma información, que no solo las importaciones chinas sino la totalidad de las importaciones de confecciones textiles son causantes de «daño grave» a la rama de producción nacional, no es sustentable técnicamente dentro de los parámetros exigidos por el Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC ni por la normativa nacional.<sup>112</sup>

Pasados unos cuantos días, la Comisión respondió a una solicitud hecha esta vez por la CMS. Ante la recomendación de esta Comisión de determinar la procedencia para iniciar una investigación al amparo del AS de la OMC, la CDS señaló que:

[...] de la información que venimos recopilando y procesando hasta la fecha no podemos evidenciar la existencia o inexistencia de daño o amenaza de daño grave, en los

---

<sup>111</sup> *Ibid.*, párrafo 151, p 33.

<sup>112</sup> Oficio N° 060-2004/CDS-INDECOPI. 06 de julio de 2004.

términos requeridos en el Decreto Supremo N° 020-98-ITINCI [...] a la fecha, resulta inviable técnicamente el inicio formal de un procedimiento [...].<sup>113</sup>

En un mes de un mes, el Indecopi publicó (22 de agosto de 2004) en el Diario Oficial *El Peruano* el inicio del procedimiento de investigación para la aplicación de MSG a las importaciones de confecciones textiles.<sup>114</sup>

Entretanto, vale la pena preguntarse ¿qué sucedió en el interregno entre el día que se inició la investigación para aplicar MSG y el día que se publicó el informe N° 022-2004/CDS, e inclusive el informe que recomendó la no aplicación de MSG definitivas? A pesar de la recomendación de la Comisión de aplicar MSP dentro del marco de la OMC, probablemente se ejerció presión por los miembros exportadores que se verían afectados por la decisión del gobierno peruano.

La respuesta enérgica de la RPC y las demandas de claridad y transparencia hechas por la UE, Hong Kong y COMEXPERÚ; ponen en evidencia la posible presión a la que estuvo expuesta la autoridad investigadora del Perú.

Ejemplo de ello fue lo sucedido una vez la CDS inició la investigación para aplicar MSG. Las comunicaciones entre las representaciones diplomáticas de los miembros de la OMC fueron frecuentes y fluidas. Se resaltarán algunas de ellas.

El gobierno de la Región Administrativa de Hong Kong, recordando su calidad de miembro de la OMC, solicitó al gobierno peruano estadísticas sobre temas específicos<sup>115</sup> y subrayó la importancia de adelantar el procedimiento siguiendo la normativa OMC; de modo que sus intereses legítimos no se pusieran en peligro. Asimismo obró la UE al solicitar mayor información para que los interesados (exportadores) pudieran presentar comentarios sustanciales.

La reacción de la RPC fue mucho más enérgica. Enfatizó la pérdida económica sufrida por el país durante los primeros nueve meses de aplicación de la MSTP a las importaciones chinas. Con base en los principios de la OMC y en la realidad del sector de confecciones textiles del Perú, la RPC señaló que no encontraba indicios de daño grave o amenaza de daño grave a ese sector, poniendo en evidencia el dinamismo alcanzado por el sector mencionado.<sup>116</sup>

<sup>113</sup> Oficio N° 067-2004/CDS-INDECOPI. 27 de julio de 2004.

<sup>114</sup> Diario Oficial *El Peruano*. Lima, 22 de agosto de 2004, p. 275069.

<sup>115</sup> Datos sobre la cantidad de las exportaciones de Hong Kong hacia el Perú, la lista de las economías mayores que proveen los productos textiles al Perú, entre otros. Comunicación del Gobierno de la Región Administrativa de Hong Kong al Indecopi (Secretaría Técnica). *Initiation of a Safeguards Investigation Into Imports of Certain Made-up Textile Articles by Peru*. 27/September/04.

<sup>116</sup> Con base en datos descargados por la RPC de la página electrónica del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) del Perú y de la noticia periodística titulada: «Hay alto grado de informalidad en la industria de confecciones» —entre otros—; la RPC reportó un balance positivo para el sector textil peruano debido

Con respecto a la mediana y pequeña empresa en el Perú, recordó al Indecopi la normativa multilateral. El organismo debía evaluar todo el sector de confecciones, no solo las empresas destinadas a satisfacer la demanda del sector doméstico.

En relación con la aplicación de MSG, la RPC llamó la atención sobre varios aspectos: (i) La distinta naturaleza jurídica de cada una de las investigaciones adelantadas por el Indecopi, (ii) La aplicación extemporánea de la MSTP (excediendo los 200 días señalados en el AS), (iii) La producción de efectos positivos para la industria textil peruana luego de la aplicación de MSTP (índice de empleo). En general, luego de recurrir a la medida el Perú logró un balance positivo.

Por lo tanto, la desorganización de mercado era inexistente. Lo que la llevó a concluir que ya no se configuraba daño grave ni amenaza de daño grave. En este sentido, tanto la «base real» como el argumento jurídico no estaban presentes para ese entonces.

La RPC hizo énfasis en el interés público. Señaló que las políticas gubernamentales no solo debían proteger el sector textil destinado a cubrir la demanda doméstica, sino también miles de trabajadores dedicados a la importación y exportación de tales bienes. Finalmente, señaló al consumidor peruano como el principal afectado.

En la práctica comercial la tensión generada se hizo evidente. La RPC empezó a exigir los documentos de origen de los embarques de frutas exportadas por el Perú, inclusive de cargamentos que ingresaban por Hong Kong.<sup>117</sup> Además, la posibilidad de que la RPC limitara la entrada de harina de pescado procedente del Perú como un acto de represalia por la aplicación de MS, fue siempre una posibilidad.<sup>118</sup>

Por otro lado, la presión política también se hizo sentir. Las autoridades chinas exigieron la rápida solución para el tema de las salvaguardias, pues la demora podría afectar intereses comunes de la RPC y el Perú.<sup>119</sup>

Finalmente, el 10 de marzo de 2005 el Indecopi recomendó formalmente la finalización de las MSP. Lo anterior por la imposibilidad de aplicar MS definitivas por no reunir los estándares exigidos en el AS, e incorporados en la legislación peruana.

---

a la alta recaudación de impuestos. Comunicación de la RPC (2004). Opiniones de la Parte China sobre la Aplicación de Medida de salvaguardia general a las importaciones de Confecciones Textiles. 30/09/04, pp. 1-5; p. 2.

<sup>117</sup> Disponible en: <<http://www.comexperu.org.pe/archivos/semanario/SEMANARIO%20COMEXPERU%20280.pdf>> (Consulta: 30/03/07).

<sup>118</sup> «China might curb Peruvian fish flour imports due to safeguard on textiles». *Noticias Financieras*. Miami, January 8/2004.

<sup>119</sup> «China says Peru must speed up safeguard decisions on textiles». *Noticias Financieras*. Miami, September 21/2004.

## 6. Reflexión final

Luego de haber presentado ciertos aspectos del AS de la OMC y del tratamiento dado a las MS en el PAC, es pertinente resaltar algunas reflexiones preliminares.

El PAC permite en gran medida la aplicación de instrumentos de defensa comercial con mayor frecuencia y facilidad que los acuerdos de la OMC. En relación con la producción de textiles y vestidos, el PAC incorpora dos cláusulas específicas. Las MSTP para productos específicos de la RPC, es una de ellas.<sup>120</sup>

A diferencia del AS, el PAC regula las medidas *antidumping* y las MS de una manera más sencilla, facilitando la aplicación de MSTP a las exportaciones de origen chino hasta el 2014.<sup>121</sup> De esta manera, la RPC —a través de su adhesión— podría llegar a contradecir el sistema creado bajo el GATT,<sup>122</sup> pues el PAC es mucho más flexible que el Acuerdo, facilitando la aplicación de las salvaguardias por la laxitud de sus requisitos.

El PAC no exige, como lo hacía el artículo XIX del GATT/1947, la demostración de «*unforeseen developments*», ni el requisito de NMF. Tan solo debe probarse un «daño material», no «serio». El Protocolo flexibiliza la aplicación de MS a productos determinados de tal manera que tan pronto un Estado aplique MSTP a las importaciones chinas, todos los demás miembros de la OMC podrán aplicar una medida comercial similar sin necesidad de llevar a cabo una investigación previa, sin tener que notificar al afectado y sin que este pueda exponer su posición (*trade-diversion clause*).<sup>123</sup>

El Protocolo contraviene la finalidad del AS. Reflejo de ello es lo señalado en el preámbulo del AS, en el cual se insistió en la necesidad de controlar multilateralmente las salvaguardias y de suprimir las medidas que quedaran fuera de su ámbito. Por el contrario, en el PAC se admitieron acuerdos voluntarios a las exportaciones al permitir al miembro importador —una vez impuesta la MSTP— llegar a un acuerdo directamente con el gobierno de la RPC. En caso de no alcanzar el VER, el miembro importador podrá aumentar las tarifas o imponer cuotas.<sup>124</sup>

---

<sup>120</sup> YUEFEN, Li. *China's accession to the WTO: Exaggerated fears? UNCTAD. Discussion Papers* N° 165. November 2002, pp. 1-19; p. 9. Disponible en: <<http://www.worldcatlibraries.org/wcpa/oclc/53926707?page=frame&url=http%3A%2F%2Fwww.unctad.org%2Fen%2Fdocs%2F%2Fosgdp165%255Fen.pdf&ttitle=&linktype=digitalObject&detail=>>> (Consulta: 16/05/07).

<sup>121</sup> MESSERLIN, Patrick. «China in the World Trade Organization: Antidumping and Safeguards». *The World Bank Economic Review*, volume 18, N° 1, January 2004, pp. 105-130, 105, 127, 128; MESSERLIN, Patrick. «China in the WTO: Antidumping and safeguards». En Deepak Bhattachali, Shangton Li y William Martin (editores). *Op. cit.*, p. 41.

<sup>122</sup> MESSERLIN, Patrick. «China in the WTO...». En Deepak Bhattachali, Shangton Li y William Martin (editores). *Op. cit.*, p. 41.

<sup>123</sup> MESSERLIN, Patrick. «China in the World Trade Organization...». *Op. cit.*, p. 127.

<sup>124</sup> DORN, James (2003) *Book Reviews. Integrating China into the Global Economy*. Written by LARDY, Nicholas (2002) Washington: Brookings Institution Press, 244 pp. *Cato Journal*, Vol. 22, N° 3 (Winter

La cláusula de MS a determinados productos representa un gran riesgo para el sistema multilateral de comercio, pues no hay equilibrio entre los derechos y obligaciones de uno y otro miembro de la OMC; de ahí que solo una gran potencia (EEUU, UE) estaría en posibilidad de implementarla, para posteriormente recurrir a ella otros PD y muchos PED.<sup>125</sup>

No obstante, algunos consideran que debido a la incorporación de tales cláusulas, el miedo del acceso de la RPC a la OMC no tiene fundamento, precisamente por haber contemplado las cláusulas especiales ya mencionadas.<sup>126</sup>

Aun así, queda una pregunta por hacerse. ¿Por qué razón la RPC decidió acceder a la OMC bajo esos términos? Atemorizados por los efectos que traería el acceso del nuevo miembro a la OMC, EEUU y la UE decidieron presionar políticamente a la RPC; llevando al país asiático a comprometerse mediante la firma del Protocolo.

En relación con el contenido del Protocolo, este instrumento sigue en cierta medida algunos conceptos contemplados en el AS de la OMC; ya que se basa en las mismas nociones recogidas en el GATT (daño grave, RPN, entre otros).

## 7. Conclusiones

Cuando el Estado peruano aplicó la MSTP —previstas en el PAC— a la importación de textiles de origen chino, lo hizo como una medida de protección comercial. Sin embargo, la presión política ejercida por el sector económico afectado y la CMS sobre la CDS fue de tal envergadura, que al momento de interpretar el PAC y el AS predominaron criterios políticos sobre la interpretación de conceptos económicos.

La finalidad de las MS se aprecia en la naturaleza excepcional de la medida, la cual procura que la industria afectada se recupere mientras la medida es aplicable. Sin embargo, en los expedientes del Indecopi no se encontró ningún plan de recuperación que le permitiera a la industria textil ajustarse a las condiciones de competencia del mercado globalizado.

Permitir que el gobierno tenga injerencia en la decisión de aplicar MS facilita la politización de temas técnicos. Por lo tanto, ocasionan la fragilidad del sistema y facilitan la toma de decisiones técnicamente equivocadas, aunque políticamente convenientes.

---

2003) Cato Institute. Disponible en: <<http://www.cato.org/pubs/journal/cj22n3/cj22n3-11.pdf>> (Consulta: 10/04/2007).

<sup>125</sup> MESSERLIN, Patrick. «China in the World Trade Organization». *Op. cit.*, p. 128.

<sup>126</sup> YUEFEN, Li. *Op. cit.*, p. 9.

Sería recomendable trazar una línea divisoria que separe el interés nacional de los intereses privados de una parte de un sector económico determinado. Así, las decisiones de aplicar instrumentos de defensa comercial deberían radicar exclusivamente en cabeza de entes técnicamente cualificados que, basados únicamente en información objetiva e imparcial, pudiesen optar por la posibilidad más adecuada para el bienestar del país.

### Abreviaturas

AMF	Acuerdo Multifibra
AS	Acuerdo de salvaguardias
ATPDEA	Andean Trade Preference Drug Enforcement Act
ATV	Acuerdo de Textiles y Vestido
CCM	Consejo de Comercio de Mercancías de la OMC
CDS	Comisión de <i>Dumping</i> y Subsidios
CMS	Comisión Multisectorial
CS	Comité de Salvaguardias
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio)
INDECOPI	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual
MS	Medidas de salvaguardia
MSG	Medida de salvaguardia general
MSP	Medida de salvaguardia provisional
MST	Medida de salvaguardia de transición
MSTP	Medida de salvaguardia de transición provisional
NMF	Nación más favorecida
OMC/WTO	Organización Mundial del Comercio / World Trade Organization
OTEXA	Office of Textiles and Apparels
PAC	Protocolo de Adhesión de China a la OMC
PD	País desarrollado
PED	País en desarrollo
RPC	República Popular China
RPN	Rama de producción nacional
SIN	Sociedad Nacional de Industrias
TN	Trato nacional
VER	Voluntary Export Restraints (Limitaciones voluntarias a las exportaciones)

### Enlaces de interés

[www.indecopi.gob.pe](http://www.indecopi.gob.pe)

<http://www.comexperu.org.pe/>

[www.docsonline.wto.org.com](http://www.docsonline.wto.org.com)

<http://www.sni.org.pe/servicios/defensa/>  
[http://www.sice.oas.org/dictionary/DS\\_s.asp](http://www.sice.oas.org/dictionary/DS_s.asp)  
[http://www.wto.org/spanish/docs\\_s/legal\\_s/gatt47.pdf](http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/gatt47.pdf)  
[http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/adp\\_s/adp\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/adp_s/adp_s.htm)  
[http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/devel\\_s/d1who\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/devel_s/d1who_s.htm)  
<http://www.comex.go.cr/difusion/ciclo/1996/jgranados.htm>  
[http://www.wto.org/english/news\\_e/pres01\\_e/pr243\\_e.htm](http://www.wto.org/english/news_e/pres01_e/pr243_e.htm)  
[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/safeg\\_e/safeg\\_info\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/safeg_e/safeg_info_e.htm)  
[http://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/analytic\\_index\\_e/safeguards\\_e.htm#top](http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/analytic_index_e/safeguards_e.htm#top)  
<http://www.comexperu.org.pe/archivos/semanario/SEMANARIO%20COMEXPERU%20280.pdf>  
[http://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/analytic\\_index\\_e/safeguards\\_01\\_e.htm#fntext40](http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/analytic_index_e/safeguards_01_e.htm#fntext40)  
[http://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/analytic\\_index\\_e/safeguards\\_01\\_e.htm#article2B2b](http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/analytic_index_e/safeguards_01_e.htm#article2B2b)

### **Normativa internacional básica**

Acuerdo constitutivo de la OMC  
Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC  
GATT de 1947  
Protocolo de Adhesión de la República Popular China a la OMC

### **Normativa nacional peruana básica**

Decreto Supremo 020-1998 ITINCI  
Decreto Supremo 023-2003 MINCETUR  
Decreto Supremo 026-2003 MINCETUR  
Decreto Supremo 017-2004 MINCETUR

### **Documentos del Indecopi sobre el caso**

Expedientes del INDECOPI relativos a la investigación para la Aplicación de Medidas de Salvaguardia (temporal y definitivas) a las Importaciones de Textiles correspondientes a los años 2003, 2004 y 2005.

Informe N° 037-2003/CDS. INDECOPI  
Informe N° 022-2004/CDS. INDECOPI  
Informe N° 007-2005/CDS. INDECOPI