



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

INFORME N° 092-2021/CDB-INDECOPI

A : Miembros de la Comisión de Dumping, Subsidios y Eliminación de Barreras Comerciales No Arancelarias

De : Secretaría Técnica de la Comisión de Dumping, Subsidios y Eliminación de Barreras Comerciales No Arancelarias

Asunto : Evaluación del inicio de oficio de un procedimiento de investigación a las importaciones de confecciones en materia de salvaguardias

Fecha : 15 de diciembre de 2021

SUMILLA

Expediente No. : 020-2021/CDB
Materia : Salvaguardias
Solicitante : De oficio
Producto objeto de análisis : Confecciones



J

R

J

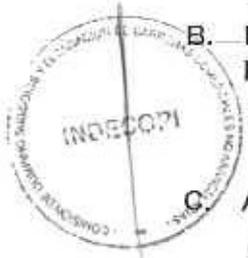
J

J



ÍNDICE

- I. ANTECEDENTES.....12
 - I.1. Investigación por salvaguardias a las importaciones de confecciones iniciada en 2004.....12
 - I.2. Investigación por salvaguardias a las importaciones de confecciones iniciada en 2020.....13
 - I.3. Labores de monitoreo al sector confecciones en 2021.....15
- II. EL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN POR SALVAGUARDIAS19
- III. ANÁLISIS22
 - A. DETERMINACIÓN DEL PRODUCTO SIMILAR O DIRECTAMENTE COMPETIDOR....23
 - A.1. Consideraciones técnicas.....23
 - A.2. Producto importado.....24
 - A.3. Producto nacional.....25
 - A.4. Análisis de producto similar o directamente competidor.....27
 - B. DETERMINACIÓN DE UN POSIBLE AUMENTO SIGNIFICATIVO DE LAS IMPORTACIONES DE CONFECCIONES29
 - B.1. Aumento de las importaciones en términos absolutos y en términos relativos a la producción.....29
 - C. ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN IMPREVISTA DE LAS CIRCUNSTANCIAS43
 - C.1. Consideraciones iniciales.....43
 - C.2. Circunstancias imprevistas45
 - C.3. Conclusiones sobre el aumento que habrían registrado las importaciones de confecciones y las circunstancias imprevistas que habrían propiciado dicho aumento53
 - D. DETERMINACIÓN INICIAL DE LA EXISTENCIA DE DAÑO GRAVE A LA RPN54
 - D.1. Consideraciones iniciales.....54
 - D.2. Rama de producción nacional.....56
 - D.3. Ritmo y cuantía del aumento de las importaciones.....57
 - D.4. Parte del mercado interno absorbida por las importaciones60
 - D.5. Situación económica de la RPN.....63
 - D.6. Conclusiones sobre la determinación preliminar de la existencia de daño grave a la RPN.....75
 - D.7. Otros factores de análisis.....78
 - D.8. Conclusiones sobre otros factores de análisis.....86
 - E. DETERMINACIÓN INICIAL DE LA EXISTENCIA DE RELACIÓN CAUSAL88
 - E.1. Consideraciones iniciales.....88
 - E.2. Efecto de las importaciones de confecciones.....88
 - E.3. Efecto de otros factores.....89
 - F. CONCLUSIONES96



J

R

J

J

J



Anexo N° 1 98
Anexo N° 2 100



J
R
g
x
P



RESUMEN EJECUTIVO

1. El presente Informe contiene el análisis técnico para evaluar si corresponde disponer el inicio de oficio un procedimiento de investigación en materia de salvaguardias a las importaciones de confecciones (en adelante, **confecciones**), según lo establecido en el Acuerdo sobre Salvaguardias de la Organización Mundial del Comercio (OMC).
2. Dicha evaluación se sustenta en el artículo 10 del Decreto Supremo N° 020- 98- ITINCI, modificado por Decreto Supremo N° 017-2004-MINCETUR, que reglamenta en el ámbito nacional las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC (en adelante, **Reglamento sobre Salvaguardias**), conforme al cual la autoridad competente podrá, en circunstancias especiales, decidir el inicio de oficio de un procedimiento de investigación, en caso tenga indicios suficientes del daño grave o amenaza de daño grave a una rama de producción nacional (en adelante, **la RPN**), como consecuencia del aumento significativo de las importaciones, en términos absolutos o en relación con la producción nacional.
3. Al respecto, se ha verificado que en este caso concurren circunstancias especiales previstas en el Reglamento sobre Salvaguardias que habilitan a la Comisión de Dumping, Subsidios y Eliminación de Barreras Comerciales No Arancelarias (en adelante, **la Comisión**) a evaluar si corresponde iniciar de oficio un procedimiento de investigación a las importaciones de confecciones en materia de salvaguardias. Ello, pues a partir de la información disponible en esta etapa del procedimiento se aprecia que, la industria nacional de confecciones se encuentra atomizada.
4. Se ha determinado también que las confecciones producidas localmente y aquellas importadas en el país pueden ser consideradas como productos similares y directamente competidores, en los términos establecidos en el Acuerdo sobre Salvaguardias y el Reglamento sobre Salvaguardias. Ello, pues ambos productos comparten las mismas características físicas; son empleados para los mismos fines; son elaborados en base a las mismas materias primas y siguiendo el mismo proceso productivo; son colocados en el mercado bajo los mismos canales de comercialización; se clasifican bajo las mismas subpartidas arancelarias; y, son comercialmente intercambiables en el mercado peruano en donde compiten.
5. A efectos de verificar el aumento significativo de las importaciones de confecciones durante el período de análisis (enero de 2016 – junio de 2021), se tomaron en consideración los criterios establecidos en los pronunciamientos del Órgano de Apelación de la OMC sobre el particular. Así, dicho órgano ha destacado que en una investigación en materia de salvaguardias no basta con verificar cualquier aumento en la cantidad de las importaciones del producto importado, sino que resulta necesario demostrar que tales importaciones han aumentado "en tal cantidad" que causen o amenacen causar un daño grave a la RPN. Para tales efectos, se requiere que el aumento de las importaciones haya sido lo bastante reciente, súbito, agudo e importante para causar o amenazar con causar un daño grave a la RPN.
6. De otro lado, para efectos de analizar la existencia de indicios razonables sobre un posible daño grave a la industria nacional de confecciones, se considera que la RPN de confecciones está conformada por ciento dos (102) productores nacionales que reportan a la encuesta Estadística Industrial Mensual de PRODUCE, la cual ha sido proporcionada por dicho Ministerio a la Comisión. Al respecto, se ha estimado que dichos productores representan, en conjunto, 37.4% de la producción nacional total de



J

R

J

L



confecciones, lo cual permite reflejar la evolución del desempeño económico de la referida industria.

7. Como se explica de manera detallada en este Informe, la evidencia de la que se dispone en esta etapa de evaluación inicial muestra que, durante el período enero de 2016 – junio de 2021, se habría producido un aumento de las importaciones de confecciones en tal cantidad y condiciones tales que podrían constituir un daño grave a la RPN, en el sentido del artículo 2.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Lo señalado se basa en las siguientes consideraciones:

- (i) Aumento de las importaciones en términos absolutos: Entre 2016 y 2020, las importaciones de confecciones registraron un aumento de 52.5%, en términos acumulados, lo que coincidió con una reducción acumulada de 33.6% en su precio FOB. En 2021 (enero – junio), las importaciones de confecciones registraron un aumento (48.8%) respecto a similar semestre de 2020, en un contexto de reinicio de las actividades de producción industrial a nivel nacional, y en el cual el precio FOB de tales importaciones registró una caída de 18.7%.

La tendencia creciente de las importaciones de confecciones se acentuó luego del período de análisis considerado en la investigación por salvaguardias que concluyó en abril de 2021 (enero de 2016 – junio de 2020), pues en los dos últimos semestres del período de análisis de este caso (julio – diciembre de 2020 y enero – junio de 2021) se registraron los niveles más alto de importaciones en comparación con todos los semestres que comprenden el período de análisis.

- (ii) Aumento de las importaciones en términos relativos a la producción nacional: Entre 2016 y 2020, las importaciones de confecciones registraron, en términos relativos a la producción nacional, un incremento de 253.8 puntos porcentuales, como resultado del aumento experimentado por tales importaciones en términos absolutos. En 2021 (enero – junio), el indicador antes mencionado experimentó un aumento de 8.9 puntos porcentuales, debido a que las importaciones se incrementaron (48.8%) en mayor magnitud que la producción nacional (45.8%), respecto a similar semestre de 2020.

8. Con relación a la evolución imprevista de las circunstancias, en esta etapa de evaluación inicial se han encontrado indicios razonables que permiten inferir que, durante el período enero de 2016 – junio de 2021, se han presentado circunstancias imprevistas en el sentido del artículo XIX del GATT de 1994, como consecuencia de las cuales se habría producido el aumento significativo de las importaciones de confecciones durante el período antes indicado. Lo señalado se basa en las siguientes consideraciones:

- (i) Entre enero de 2016 y junio de 2021, el precio promedio FOB de las importaciones de confecciones experimentó un comportamiento que no siguió la evolución del precio de sus principales materias primas (algodón y poliéster). Por el contrario, presentaron tendencias contrapuestas o se redujeron en proporciones distintas, lo que coincidió con un incremento significativo de las importaciones de confecciones.
- (ii) En ese contexto, las medidas de paralización de las actividades productivas y comerciales dispuestas en el país durante 2020 para contener el avance del COVID-19 (específicamente entre marzo y junio de ese año), las cuales también comprendieron al sector de confecciones, favoreció un incremento significativo de



las importaciones de confecciones en el período antes indicado. Sin perjuicio de ello, en un contexto de reinicio de las actividades de producción industrial a nivel nacional, en 2021 (enero – junio), las importaciones de confecciones en términos relativos a la producción nacional superaron el nivel alcanzado en los años previos que forman parte del período de análisis.

9. Respecto al daño grave a la RPN, la evidencia de la que se dispone en esta etapa de evaluación inicial indica la existencia de indicios razonables sobre un posible daño grave a la RPN de confecciones como consecuencia del aumento significativo que habrían registrado las importaciones de confecciones durante el período enero de 2016 – junio de 2021. Esta conclusión se basa en las siguientes consideraciones:

- (i) Ritmo y cuantía del aumento de las importaciones: Entre 2016 y 2019, el ritmo de aumento de las importaciones de confecciones se produjo en niveles importantes, observándose que las tasas de crecimiento de tales importaciones registradas entre 2017 y 2018 y entre 2018 y 2019 (29.8% y 13.5%, respectivamente) fueron bastante mayores a la tasa de crecimiento registrada entre 2016 y 2017 (2.7%). Si bien entre 2019 y 2020, el volumen de las importaciones de confecciones se incrementó (0.7%) en una cantidad inferior al incremento registrado entre 2016 y 2017, ello obedeció a la disminución de las importaciones que se registró en el primer semestre de 2020. Sin embargo, las importaciones de confecciones se incrementaron en el segundo semestre de 2020, luego de haberse reiniciado las actividades de comercio a nivel nacional, habiendo reportado en ese semestre un volumen (182,263 miles de unidades) que es mayor al observado en todos los semestres comprendidos entre 2016 y 2019 (es decir, con anterioridad a la aplicación de medidas para contener el COVID-19).

En la parte final y más reciente del período de análisis (enero – junio de 2021), el volumen de las importaciones de confecciones registró un incremento de 48.8% respecto a similar período de 2020, alcanzando el nivel más alto registrado en todos los semestres comprendidos en el período de análisis, lo que evidencia un crecimiento sostenido de las importaciones de confecciones con posterioridad al período de análisis considerado en la investigación por salvaguardias a las importaciones de confecciones que concluyó en abril de 2021.

Por su parte, entre 2016 y 2020, el volumen de las importaciones de confecciones en términos relativos a la producción nacional experimentó un incremento promedio anual de 63.4 puntos porcentuales, lo cual se explica por el crecimiento de las importaciones durante el período antes mencionado (a un ritmo promedio anual de 26,777 miles de unidades) y la reducción de la producción nacional (a un ritmo de 9,096 mil unidades anuales) durante el período en mención. En la parte final y más reciente del período de análisis (enero – junio de 2021), la importación de confecciones en términos relativos a la producción nacional creció 8.9 puntos porcentuales, debido a que el volumen de productos importados se incrementó (62,901 miles de unidades) en una magnitud mayor que el volumen de productos nacionales (13,630 miles de unidades).

- (ii) Parte del mercado interno absorbida por las importaciones en aumento: Durante el período de análisis (enero de 2016 – junio de 2021), la participación de mercado de las importaciones de confecciones registró una tendencia creciente, generando un desplazamiento paulatino del producto nacional en el mercado interno. En efecto, entre 2016 y 2020, cuando el precio FOB de las importaciones de confecciones experimentó una reducción acumulada de 33.6%, la participación



J
R

J
L
R



de mercado de tales importaciones registró un aumento de 13.4 puntos porcentuales. En la parte final del período de análisis (enero – junio de 2021), la caída del precio FOB de las importaciones de confecciones, permitió que tales importaciones absorban una mayor proporción del mercado interno (2.9 puntos porcentuales) respecto de similar período de 2020.

- (iii) Cambios en el nivel de las ventas: Durante el período de análisis (enero de 2016 – junio de 2021), el volumen estimado de las ventas internas de confecciones de la RPN experimentó una tendencia decreciente, la cual se mantuvo en la parte final y más reciente del referido período (enero – junio de 2021). En efecto, entre 2016 y 2020, dicho indicador registró una reducción acumulada de 56.4%; mientras que en la parte final y más reciente del período de análisis (enero – junio de 2021), experimentó una contracción de 17% respecto a similar semestre del año previo.

La tendencia decreciente del indicador de ventas se acentuó luego del período de análisis considerado en la investigación por salvaguardias que concluyó en abril de 2021 (enero de 2016 – junio de 2020), pues en los dos últimos semestres del período de análisis del presente caso (julio – diciembre de 2020 y enero – junio de 2021) se registraron los niveles más bajos de ventas internas en comparación con todos los semestres comprendidos en el período de análisis. Así, en la parte final del período de análisis (enero – junio de 2021), el nivel de las ventas internas de la RPN (7,877 miles de toneladas) mantuvo su tendencia decreciente, al reducirse (13.8%) respecto al semestre previo, por lo que el nivel de dicho indicador se ubicó por debajo (53.3%) del nivel promedio de todos los semestres previos comprendidos entre 2016 y 2020 (16,852 miles de toneladas promedio semestral).

- (iv) Cambios en la participación de mercado: La participación de mercado de la RPN experimentó una tendencia decreciente durante el período enero de 2016 – junio de 2021. En efecto, entre 2016 y 2020, cuando el tamaño de mercado interno de confecciones creció 33.6%, la participación de mercado de la RPN se redujo 11.7 puntos porcentuales, en un contexto en el cual el precio FOB de las importaciones de confecciones se redujo 33.6%.

La tendencia decreciente del indicador de participación de mercado se acentuó luego del período de análisis considerado en la investigación por salvaguardias que concluyó en abril de 2021 (enero de 2016 – junio de 2020), pues en los dos últimos semestres del período de análisis del presente caso (julio – diciembre de 2020 y enero – junio de 2021) se registraron los niveles más bajos de participación de mercado en comparación con todos los semestres comprendidos en el período de análisis. Así, en la parte final y más reciente del período de análisis (primer semestre de 2021), cuando el tamaño del mercado interno experimentó un incremento de 44.3% respecto a similar semestre de 2020, la participación de mercado de la RPN se redujo 2.9 puntos porcentuales, en un contexto en el cual el producto importado observó una reducción de 23.9% en su precio FOB de importación.

- (v) Cambios en el nivel de la utilidad generada por la RPN: El margen de utilidad obtenido por la RPN en sus ventas de confecciones registró una reducción acumulada de 29.8% entre 2016 y 2020. Al analizar las tendencias intermedias se observa que, entre 2016 y 2018, las utilidades aumentaron 12%; sin embargo, entre 2018 y 2020, las utilidades se redujeron 37.2%.



J
H
J
A



- (vi) Cambios en la producción: Durante el período de análisis (enero de 2016 – junio de 2021), en un contexto de aumento significativo del volumen de las importaciones de confecciones, la producción de la RPN registró una reducción de 34.3%, en términos acumulados. Al revisar las tendencias intermedias durante el período antes indicado, se aprecia un comportamiento diferenciado. Entre tanto, en la parte final y más reciente del período de análisis (primer semestre de 2021), si bien el nivel de la producción de la RPN (43,401 miles de unidades) se incrementó (8.5%) respecto al semestre previo, el nivel de dicho indicador se ubicó por debajo (12.4%) del nivel de producción promedio de los semestres previos comprendidos entre 2016 y 2020.
- (vii) Cambios en la utilización de la capacidad: Durante el período de análisis (enero de 2016 – junio de 2021), el uso de la capacidad instalada de la RPN evolucionó en línea con el desempeño del indicador de producción, registrando un comportamiento fluctuante durante la mayor parte del referido período (2016 - 2020). En la parte final del período de análisis (enero – junio de 2021), si bien el nivel de la tasa de utilización de la capacidad instalada de la RPN (53%) se incrementó (3.5 puntos porcentuales) respecto al semestre previo, el nivel de dicho indicador se ubicó por debajo (11.1 puntos porcentuales) del nivel promedio registrado en los semestres previos comprendidos entre 2016 y 2020 (64.1% promedio semestral).
- (viii) Cambios en el empleo: Durante el período de análisis (enero de 2016 – junio de 2021), el indicador de empleo de la RPN registró una reducción de 16.1%, en términos acumulados. Al revisar las tendencias intermedias durante el período antes indicado, se aprecia un comportamiento fluctuante, en línea con la evolución del indicador de producción. En la parte final del período de análisis (enero – junio de 2021), si bien el nivel de empleo de la RPN (35,290 número de trabajadores promedio) se mantuvo prácticamente estable (incremento de 0.3%) respecto al semestre previo, el nivel de dicho indicador se ubicó por debajo (13.5%) del nivel de empleo promedio registrado en cada año del período 2016 – 2019 (40,815 número de trabajadores promedio), previo a la aplicación de las medidas para contener el COVID 19.
- (ix) Cambios en las remuneraciones: El nivel de las remuneraciones de la RPN experimentó un comportamiento fluctuante durante el período de análisis (enero de 2016 – junio de 2021). Así, entre 2016 y 2020, dicho indicador registró un incremento acumulado de 5.5%, lo que coincidió con aumentos de la Remuneración Mínima Vital (24.0%) decretados a lo largo del período antes referido. Asimismo, en la parte final y más reciente del período de análisis (enero – junio de 2021), el nivel de las remuneraciones de la RPN registró un incremento de 7.7% respecto de similar semestre del semestre del año previo.

10. De forma adicional a la evidencia antes indicada que sustenta la existencia de indicios razonables sobre un posible daño grave a la RPN, en esta etapa inicial del procedimiento administrativo se han evaluado otros factores adicionales, previstos en el artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, los cuales permiten inferir que en el futuro próximo se mantendrá la tendencia creciente de las importaciones de confecciones observada durante el período de análisis del presente caso (enero de 2016 – junio de 2021). Esta conclusión se basa en las siguientes consideraciones:

- (i) Capacidad exportadora de los países proveedores del mercado peruano de confecciones: Entre enero de 2016 y junio de 2021, los principales países



proveedores de confecciones del mercado peruano (China y Bangladesh) registraron una amplia capacidad exportadora, consolidándose como los principales exportadores de confecciones a nivel mundial, y concentrando una participación acumulada de 40.6% de las exportaciones mundiales de dicho producto. Además, entre 2016 y 2020, la capacidad libremente disponible para la producción de confecciones en China y Bangladesh se incrementó, debido a la contracción de la producción de confecciones observada en tales países.

Por su parte, si bien durante el primer semestre de 2021, la capacidad libremente disponible de la industria de confecciones china se redujo en 4.3 puntos porcentuales respecto a similar semestre de 2020, dicha capacidad (42.5%) alcanzó un nivel superior a la capacidad libremente disponible promedio (27.9%) registrada durante el período de análisis (enero de 2016 – junio de 2021). En tanto que, entre enero y junio de 2021, la capacidad libremente disponible bangladesí se ubicó en un nivel similar al registrado el año previo (2019) a la adopción de las medidas en el mundo para contener al COVID-19.

- (ii) Posibilidad de redireccionamiento de los envíos de confecciones al mercado peruano: Durante el período 2016 - 2020, las exportaciones de confecciones originarias de China y Bangladesh registraron una reducción de 11.8%, en un contexto de medidas adoptadas por distintos países de destino de las exportaciones de confecciones para contener el avance del COVID-19, las cuales propiciaron una contracción de la actividad económica mundial en 2020. Por su parte, en la parte final y más reciente del período de análisis (enero – junio de 2021), el valor total de las exportaciones de confecciones originarias de China y Bangladesh se incrementó 32.5% respecto a similar semestre de 2020.

En particular, con relación a los envíos a Sudamérica de las confecciones originarias de China y Bangladesh, se observa que las exportaciones destinadas a sus principales destinos en la región registraron reducciones durante el período 2016 – 2020. Sin embargo, en la parte final y más reciente del período de análisis (enero – junio de 2021), el valor total de las exportaciones de confecciones originarias de China hacia Sudamérica registró un incremento de 24.1%, explicado principalmente por los incrementos registrados por Chile (46.9%), Perú (20.7%), Colombia (36.1%) y Uruguay (35.7%).

Al respecto, durante el período 2016 - 2020, considerando los cuatro países de la región antes mencionados, el Perú mantiene una de las menores restricciones arancelarias y no arancelarias para la importación de confecciones, lo cual podría facilitar el redireccionamiento de los flujos de exportaciones de confecciones originarias de China y Bangladesh hacia el mercado peruano.

- (iii) Existencias de los principales países proveedores del Perú: La información disponible muestra que, entre 2016 y 2020, el nivel de las existencias de la industria china de confecciones experimentó una reducción de 8.7%. Asimismo, si bien en el primer semestre de 2021, las existencias de confecciones chinas se redujeron 3.8% respecto a similar semestre de 2020, se aprecia que China mantuvo inventarios en un nivel similar al nivel de inventarios promedio (16,821) registrado durante el período de análisis.

11. Conforme se desarrolla en este Informe, se han encontrado también indicios razonables que permiten inferir, de manera inicial, una relación de causalidad entre el aumento significativo que registrado en las importaciones de confecciones y un



posible daño grave a la RPN. Ello, pues el incremento significativo registrado por las importaciones de confecciones durante el período de análisis (enero de 2016 – junio de 2021) habrían incidido en el menoscabo de la situación económica de la RPN, en la medida que el desempeño de los indicadores de la RPN de confecciones correspondientes al período de análisis (enero de 2016 – junio de 2021), que han podido ser evaluados en esta etapa inicial del procedimiento, evidencia una situación de deterioro económico de dicha rama.

12. En cumplimiento del artículo 22 del Reglamento sobre Salvaguardias, se han evaluado también otros factores que pueden influir en la situación económica de la RPN de confecciones, tales como la actividad exportadora de dicha rama, la evolución de la demanda interna, el tipo de cambio y los aranceles. Sin embargo, no se ha encontrado evidencia que permita inferir, en esta etapa inicial del procedimiento, que dichos factores causen o expliquen el posible daño grave a la RPN.
13. Por tanto, se recomienda disponer el inicio de oficio de un procedimiento de investigación para determinar la necesidad y conveniencia de recomendar o no a la Comisión Multisectorial, la aplicación de medidas de salvaguardia general sobre las importaciones de confecciones.



Handwritten signatures and initials:

- Handwritten 'S'
- Handwritten 'R'
- Handwritten signature
- Handwritten signature
- Handwritten signature

Cuadro de asuntos de la OMC citados en este Informe

Título abreviado	Título completo y referencia
Argentina-calzados	Informe del Órgano de Apelación, <i>Argentina – Medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado</i> , adoptado el 12 de enero de 2000.
	Informe del Grupo Especial, <i>Argentina – Medidas de salvaguardia impuestas a la importación de calzado</i> , adoptado el 12 de enero de 2000.
CE – Amianto	Informe del Órgano de Apelación, <i>Comunidades Europeas – Medidas que afectan al amianto y a los productos que contienen amianto</i> , adoptado el 05 de abril de 2001.
Corea - productos lácteos	Informe del Grupo Especial, <i>Corea – Medida de salvaguardia definitiva impuesta a las importaciones de determinados productos lácteos</i> , adoptado el 12 de enero de 2000.
Estados Unidos - Carne de cordero	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos – Medida de salvaguardia respecto a las importaciones de cordero fresco, refrigerado o congelado procedentes de Nueva Zelanda y Australia</i> , adoptado el 16 de mayo de 2001.
Estados Unidos – Hilados de algodón	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos – Medida de salvaguardia de transición aplicada a los hilados peinados de algodón procedentes del Pakistán</i> , adoptado el 05 de noviembre de 2001.
Estados Unidos – gluten de trigo	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos – Medidas de salvaguardia definitivas impuestas a las importaciones de gluten de trigo procedentes de las Comunidades Europeas</i> , adoptado el 19 de enero de 2001.
Estados Unidos - determinados productos de acero	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos - Medidas de salvaguardia definitivas sobre las importaciones de determinados productos de acero</i> , adoptado el 10 de diciembre de 2003.
Ucrania – vehículos automóviles para el transporte de personas	Informe del Grupo Especial, <i>Ucrania – Medidas de salvaguardia definitivas sobre determinados vehículos automóviles para el transporte de personas</i> , adoptado el 20 de julio de 2015.



J
R
J
J



I. ANTECEDENTES

I.1. Investigación por salvaguardias a las importaciones de confecciones iniciada en 2004

1. Por Resolución N° 054-2004/CDS-INDECOPI publicada en el diario oficial "El Peruano" el 22 de agosto de 2004, la Comisión de Fiscalización de Dumping y Subsidios, actualmente denominada Comisión de Dumping, Subsidios y Eliminación de Barreras Comerciales No Arancelarias (en adelante, **la Comisión**)¹, dispuso el inicio de oficio de un procedimiento de investigación en materia de salvaguardias sobre las importaciones de confecciones.
2. En el curso del referido procedimiento, la Comisión emitió el Informe N° 022-2004/CDS de fecha 30 de setiembre de 2004, mediante el cual recomendó a la Comisión Multisectorial a la que hace referencia el artículo 5 del Decreto Supremo N° 020-98-ITINCI, modificado por Decreto Supremo N° 017-2004-MINCETUR (en adelante, **Reglamento sobre Salvaguardias**), la aplicación de medidas de salvaguardias provisionales sobre las importaciones de confecciones objeto de investigación.

Mediante Decreto Supremo N° 023-2004-MINCETUR publicado en el diario oficial "El Peruano" el 13 de octubre de 2004, la Comisión Multisectorial dispuso la aplicación de salvaguardias provisionales a las importaciones de confecciones, por un plazo de doscientos (200) días calendario.

4. Por Oficio N° 113-2004/CDS-INDECOPI de fecha 17 de noviembre de 2004, por encargo de la Comisión, la Secretaría Técnica solicitó al Ministerio de la Producción (en adelante, **PRODUCE**) se sirva presentar información vinculada a los indicadores económicos de la rama de producción nacional de confecciones, a fin de poder contar con elementos necesarios para concluir la investigación.
5. En atención a lo anterior, mediante Resolución Ministerial N° 424-2004-PRODUCE publicada en el diario oficial "El Peruano" el 28 de noviembre de 2004, PRODUCE, a través de su Oficina General de Tecnología de la Información y Estadística, dispuso la realización de una encuesta nacional para empresas del sector confecciones que fue ejecutada por una empresa privada. Ello, a efectos de recoger información necesaria para la elaboración del respectivo informe que debía emitir la Comisión para sustentar la decisión de recomendar o no la aplicación de medidas de salvaguardias definitivas sobre las importaciones de confecciones objeto de investigación.
6. Entre el 26 de enero y el 28 de febrero de 2005, PRODUCE remitió los resultados de la referida encuesta.
7. En marzo de 2005, la Comisión emitió el Informe N° 007-2005/CDS, mediante el cual recomendó no aplicar salvaguardias definitivas a las importaciones de confecciones, por considerar que las pruebas obtenidas en el procedimiento no evidenciaban un menoscabo significativo de la RPN a causa del incremento masivo de las importaciones.

¹ Mediante Decreto Legislativo N° 1212 publicado en el diario oficial "El Peruano" el 24 de setiembre de 2015, vigente desde el 24 de octubre del mismo año, se modificó la denominación de este órgano funcional por Comisión de Dumping, Subsidios y Eliminación de Barreras Comerciales No Arancelarias.



8. Mediante Decreto Supremo N° 014-2005-MINCETUR publicado en el diario oficial "El Peruano" el 04 de mayo de 2005, la Comisión Multisectorial dispuso no aplicar salvaguardias definitivas sobre las importaciones de confecciones, debido a las consideraciones detalladas en el Informe N° 007-2005/CDS antes mencionado.

1.2. Investigación por salvaguardias a las importaciones de confecciones iniciada en 2020

9. El 25 de junio de 2020 se recibió el Oficio N° 00000225-2020-PRODUCE/DVMYPE-I cursado por el Viceministerio de MYPE e Industria de PRODUCE, mediante el cual se puso en consideración de la Comisión evaluar el inicio de oficio de un procedimiento de investigación sobre salvaguardias a las importaciones de confecciones, al amparo del artículo XIX del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (en adelante, **el GATT de 1994**) y el Acuerdo sobre Salvaguardias de la Organización Mundial del Comercio (en adelante, **OMC**), indicando que la industria nacional de confecciones se encontraba atravesando por una difícil situación a causa de las importaciones².

10. Atendiendo a la comunicación cursada por PRODUCE, la Secretaría Técnica de la Comisión (en adelante, la **Secretaría Técnica**) efectuó actuaciones indagatorias a fin de recopilar información sobre la estructura del sector productivo nacional de confecciones, la evolución de las importaciones peruanas de confecciones, así como el desempeño económico de los productores nacionales de dicho producto, correspondiente al periodo enero de 2016 – junio de 2020. Dicha información se obtuvo de diversas entidades de la Administración Pública como PRODUCE, la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (en adelante, **SUNAT**), el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (en adelante, **MINTRA**), el Instituto Nacional de Estadística e Informática (en adelante, **INEI**) y el Banco Central de Reserva del Perú (en adelante, **BCRP**).

11. Mediante Resolución N° 146-2020/CDB-INDECOPI publicada en el diario oficial "El Peruano" el 01 de noviembre de 2020, la Comisión dispuso el inicio de oficio de un procedimiento de investigación por salvaguardias a las importaciones de confecciones que ingresan bajo los capítulos 61, 62 y 63 del Arancel Nacional de Aduanas, que comprenden un total de 284 subpartidas arancelarias, al amparo de las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC y del Reglamento sobre Salvaguardias. Dicho procedimiento fue tramitado bajo el Expediente N° 030-2020/CDB.

12. En el marco de la citada investigación, el 25 de enero de 2021, la Comisión emitió el Informe N° 009-2021/CDB-INDECOPI, mediante el cual recomendó a la Comisión Multisectorial (conformada en ese caso por el Ministro de Economía y Finanzas, la

² Mediante Oficio N° 017-2020/CDB de fecha 1 de julio de 2020, se solicitó a PRODUCE que proporcionó información necesaria para efectuar el análisis técnico conducente a evaluar si corresponde iniciar de oficio una investigación a las importaciones de confecciones en materia de salvaguardias, relativa a las características del producto importado, la evolución imprevista de las circunstancias que habrían propiciado un posible aumento significativo de las importaciones de confecciones, así como de la situación económica de la industria nacional de confecciones.

Entre el 13 de julio y el 02 de octubre de 2020, PRODUCE remitió los Oficios N° 00000247-2020-PRODUCE/DVMYPEI, 0000056-2020-PRODUCE/OGEIEE, 255-2020-PRODUCE-DVMYPE-I, 00000451-2020-PRODUCE/DGPAR y 00000471-2020-PRODUCE/DGPAR, adjunto a los cuales proporcionó diversa información referida a la evolución de las importaciones de confecciones y la situación económica de la industria nacional de confecciones.



Ministra de Comercio Exterior y Turismo y el Ministro de la Producción) la adopción de medidas de salvaguardias provisionales sobre las importaciones de confecciones originarias de China y Bangladesh.

13. Mediante Decreto Supremo N° 002-2021-MINCETUR publicado en el diario oficial "El Peruano" el 18 de febrero de 2021, la Comisión Multisectorial dispuso no aplicar medidas de salvaguardia provisionales sobre las importaciones de confecciones, por considerar no se había acreditado la existencia de pruebas claras de la relación causal entre el aumento de las importaciones y el daño o amenaza de daño grave sobre la rama de producción nacional.
14. El 30 de abril de 2021, la Comisión emitió la Resolución N° 169-2021/CDB-INDECOPI mediante la cual dispuso dar fin a la investigación por salvaguardas sobre las importaciones de confecciones, dentro del plazo previsto en el artículo 16 del Reglamento sobre Salvaguardias, al considerar que carecía de los elementos técnicos necesarios para formular una determinación definitiva sobre la posible existencia de una amenaza de daño grave a la RPN a causa de las importaciones de confecciones³. En la misma fecha, la Comisión emitió el Informe N° 038-2021/CDB-INDECOPI, en el cual se encuentran detallados los resultados de la investigación realizada.

Al respecto, cabe señalar que, en el curso del procedimiento de investigación, la Secretaría Técnica realizó las siguientes actuaciones:

- Entre el 12 de noviembre y el 2 de diciembre de 2020, así como entre el 3 y el 16 de diciembre del mismo año, se remitió, el "Cuestionario para el productor nacional" (adelante, el Cuestionario) a cincuenta y tres mil seiscientos veinte (53 620) personas naturales y jurídicas que realizaron actividades económicas clasificadas bajo los códigos de la clasificación Industrial Internacional Uniforme – Revisión 3 (CIIU) 1721 "Fabricación de artículos confeccionados de materiales textiles, excepto prendas de vestir" y 1810 "Fabricación de prendas de vestir, excepto prendas de piel".
- Entre el 13 de noviembre de 2020 y el 22 de febrero de 2021, se remitió comunicaciones a los siete (7) principales gremios que agrupan a productores nacionales de confecciones: la Sociedad Nacional de Industrias (SNI), la Cámara de Comercio de Lima (CCL), la Asociación de Pequeños Empresarios de Gamarra (APEGA), la Asociación Peruana de Industriales Confeccionistas (APIC), la Unión Nacional de Empresarios Textiles (UNETE), la Asociación Empresarial Gamarra Perú (AEGP) y la Asociación de Confeccionistas Exportadores de Gamarra Perú (ACEGP), a fin de que colaboren en la investigación distribuyendo el Cuestionario entre sus afiliados.
- El 7 y el 8 de enero de 2021, se remitió un primer reiterativo a ciento veinticuatro (124) productores nacionales de confecciones, instándolos a que cumplan con absolver el Cuestionario.
- El 19 y el 22 de febrero de 2021, se reiteró a la SNI, CCL, APEGA y APIC, la necesidad de contar con la información requerida en el Cuestionario por parte sus afiliados, a fin de poder evaluar la situación económica de la industria nacional de confecciones en el marco del presente procedimiento de investigación.
- Entre el 22 y el 26 de febrero de 2021, se remitió un primer reiterativo a otro grupo de trescientos seis (306) productores nacionales de confecciones, instándolos a que cumplan con absolver el Cuestionario. En esa misma oportunidad, se remitió un segundo reiterativo a otro grupo de ciento diez (110) productores nacionales de confecciones, instándolos a que cumplan con absolver el Cuestionario.
- El 31 de marzo de 2021, se remitió un segundo reiterativo a doscientos noventa y tres (293) productores nacionales de confecciones, instándolos nuevamente a que cumplan con absolver el Cuestionario. Asimismo, se reiteró nuevamente a la SNI, la CCL, APEGA, APIC, UNETE, AEGP y ACEGP, la importancia de recibir absueltos los Cuestionarios.
- Adicionalmente, el 31 de marzo de 2021, se remitió un tercer reiterativo a ochenta y dos (82) productores nacionales de confecciones, instándolos a que cumplan con absolver el Cuestionario. En la misma oportunidad, se remitió veintidós (22) cartas a los principales productores nacionales de confecciones considerados en la etapa inicial de la investigación, reiterándoles que cumplan con absolver el Cuestionario.
- Entre el 25 de marzo y el 6 de abril de 2021, se cursó comunicaciones vía correo electrónico a cincuenta y dos mil quinientos veinte (52 520) productores nacionales de confecciones, reiterándoles el pedido para que cumplan con remitir absuelto el Cuestionario, indicándoles que la información requerida en dicho documento resulta necesaria para que la Comisión pueda evaluar la situación económica de la industria nacional de confecciones.

Como resultado de las actuaciones de recopilación de información realizadas por la Secretaría Técnica de la Comisión, solo se obtuvo respuesta de noventa (90) productores nacionales que proporcionaron información completa de sus indicadores económicos y financieros, cuya producción conjunta representó el 8.03% de la producción nacional total de confecciones.

En ese sentido, la Comisión no obtuvo la información mínima necesaria de una proporción importante de los productores nacionales de confecciones para definir la RPN de conformidad con los criterios establecidos en el Acuerdo sobre Salvaguardias y en el Reglamento sobre Salvaguardias.



15. Mediante Decreto Supremo N° 008-2021-MINCETUR publicado en el diario oficial "El Peruano" el 07 de junio de 2021, la Comisión Multisectorial dispuso no aplicar medidas de salvaguardia definitivas sobre las importaciones de confecciones, debido a las consideraciones detalladas en el Informe N° 038-2021/CDB-INDECOPI antes mencionado.

I.3. Labores de monitoreo al sector confecciones en 2021

16. En cumplimiento de las funciones asignadas como autoridad encargada de evitar y corregir las distorsiones de la competencia generadas por la importación de productos objeto de prácticas de dumping o subvenciones, así como autoridad investigadora en materia de salvaguardias, la Comisión desarrolla permanentemente labores de monitoreo de mercados para evaluar el impacto que las importaciones podrían generar sobre el desempeño de sectores productivos con una importante incidencia en la economía nacional y, de ser el caso, adoptar las acciones que correspondan en el marco de las atribuciones conferidas legalmente.

17. En el marco de sus competencias, en sesión de fecha 26 de marzo de 2021, la Comisión dio instrucciones a la Secretaría Técnica para que realice un monitoreo de mercado al sector de confecciones textiles, en el marco del cual pueda contemplarse una actividad de recolección de información primaria de los productores nacionales de confecciones, como podría ser el caso de una encuesta, a efectos de conocer el desempeño económico actual de tales productores.

18. En ese contexto, a efectos de contar con información sobre la situación económica de la industria nacional de confecciones, mediante Memorándum N° 063-2021-CDB/INDECOPI de fecha 07 de abril de 2021, la Secretaría Técnica solicitó a la Oficina de Administración y Finanzas del Indecopi se autorice la contratación de un servicio de realización y procesamiento de encuesta que facilite el desarrollo de las labores de monitoreo de mercado al sector productivo de confecciones.

19. Mediante Hoja de Trámite N° 001011-2021-GAF/INDECOPI, la Oficina de Administración y Finanzas derivó a la Sub Gerencia de Logística y Control Patrimonial (actualmente, Unidad de Abastecimiento) el pedido efectuado por la Secretaría Técnica a fin de coordinar el requerimiento antes indicado. Atendiendo a ello, por Memorándum N° 532-2021-SGL/INDECOPI del 09 de abril de 2021, la Unidad de Abastecimiento solicitó a la Secretaría Técnica la remisión de los términos de referencia para el servicio de realización y procesamiento de encuesta a efectos de iniciar los actos preparatorios de la contratación, pedido que fue atendido mediante Memorándums N° 079 y 120-2021-CDB/INDECOPI de fechas 20 de abril y 01 de julio de 2021, respectivamente, y, complementados mediante Memorándums N° 128 y 166-2021-CDB/INDECOPI de fechas 14 de julio y 23 de agosto de 2021, respectivamente.

20. En atención a dicho pedido, la Unidad de Abastecimiento del Indecopi realizó indagaciones de mercado, a fin de determinar el valor estimado del servicio de encuesta en mención. Siendo ello así, mediante Memorándum N° 0593-2021-UAB/INDECOPI de fecha 22 de setiembre de 2021, la Unidad de Abastecimiento solicitó a la Oficina de Administración y Finanzas la autorización correspondiente y derivación a la Oficina de Planeamiento, Presupuesto y Modernización con la finalidad



de que se otorgue la Previsión Presupuestal para la realización del servicio de encuesta solicitado.

21. Mediante Memorándum N° 0488-2021-OPM/INDECOPI de fecha 24 de setiembre de 2021, la Oficina de Planeamiento, Presupuesto y Modernización informó a la Oficina de Administración y Finanzas que no era posible atender lo solicitado debido a que la Comisión no cuenta con disponibilidad a fin de incrementar la previsión presupuestal para la realización de la encuesta solicitada.
22. Por Memorándum N° 625-2021-UAB/INDECOPI de fecha 27 de setiembre de 2021, el Jefe de la Unidad de Abastecimiento comunicó a la Secretaría Técnica lo señalado en el Memorándum N° 0488-2021-OPM/INDECOPI mencionado en el párrafo anterior.
23. Considerando lo expuesto, mediante Informe N° 080-2021/CDB-INDECOPI de fecha 26 de octubre de 2021, la Secretaría Técnica informó a la Presidencia Ejecutiva del Indecopi sobre la necesidad de contemplarse una labor de recolección de información primaria de la industria nacional de confecciones, a fin de conocer de manera detallada el desempeño económico actual de la referida industria.

24. Asimismo, atendiendo a lo informado por la Unidad de Abastecimiento mediante el Memorándum N° 625-2021-UAB/INDECOPI antes indicado, se puso en consideración de la Presidencia Ejecutiva del Indecopi solicitar la cooperación de otras entidades de la Administración Pública para la realización de una encuesta a los productores nacionales de confecciones, entre ellas, las entidades que ejercen la rectoría del sector productivo de confecciones o tengan asignadas responsabilidades para la administración de información estadística respecto a la industria en mención, a las cuales se recurre frecuentemente para la obtención de elementos de análisis en las investigaciones realizadas por el Indecopi.

25. Sin perjuicio de lo anterior, la Secretaría Técnica ha recopilado información que administran diversas entidades de la Administración Pública, referida a la estructura del sector productivo nacional de confecciones, la evolución de las importaciones peruanas de confecciones, así como el desempeño económico de los productores nacionales de dicho producto durante el periodo enero de 2017 – junio de 2021. Las actuaciones indagatorias realizadas ante tales entidades públicas son las siguientes:

- **Información solicitada a PRODUCE**

26. Mediante Oficio N° 058-2021/CDB de fecha 18 de agosto de 2021, reiterado por Oficio N° 073-2021/CDB-INDECOPI de fecha 24 de setiembre de 2021, se solicitó a PRODUCE que proporcione la siguiente información relativa al desempeño económico de los productores nacionales que elaboran confecciones:
 - a) Datos (razón social y Registro Único del Contribuyente) de los productores nacionales que fabricaron confecciones durante el periodo enero de 2017 – junio de 2021.
 - b) Evolución de los indicadores económicos de los productores nacionales que fabrican confecciones (producción, ventas internas, capacidad instalada y utilización de la capacidad, empleo, salarios, productividad, existencias y margen de ganancias o pérdidas), correspondiente al periodo enero de 2017 – junio de 2021.
 - c) Estudios de los que disponga con relación al desempeño del mercado peruano de confecciones, correspondientes al periodo enero de 2017 – junio de 2021.



27. Por Oficio N° 0000100-2021-PRODUCE/OGEIEE recibido el 27 de setiembre de 2021, PRODUCE atendió el pedido de información antes indicado, proporcionando la relación de ciento veinte (120) empresas del sector confecciones que realizan actividades industriales de la CIIU 1410 y 1430 - Revisión 4, que se encuentran comprendidas en la encuesta que dicho Ministerio realiza mensualmente a establecimientos de producción fabril⁴. Asimismo, PRODUCE remitió información relativa al indicador de producción de la industria nacional de confecciones en base a la encuesta antes mencionada, indicando que no contaba con información sobre los demás indicadores económicos solicitados por la Secretaría Técnica.

• **Información solicitada a SUNAT**

28. Mediante Oficio N° 074-2021/CDB-INDECOPI de fecha 24 de setiembre de 2021, se solicitó a SUNAT que proporcione información sobre el volumen y el valor de las importaciones de confecciones, correspondiente al periodo enero de 2017 – junio de 2021.

29. A la fecha de emisión de este Informe, SUNAT no ha atendido el pedido antes indicado.

30. Mediante Oficio N° 075-2021/CDB-INDECOPI de fecha 27 de setiembre de 2021, reiterado por Oficio N° 101-2021/CDB-INDECOPI del 27 de octubre de 2021, se solicitó a SUNAT que proporcione información sobre las ventas mensuales sujetas al pago del Impuesto General a las Ventas (IGV), según los códigos CIIU 141 y 143, correspondiente al periodo enero de 2017 – junio de 2021, así como información sobre la base imponible para la determinación del pago del IGV y el Impuesto a la Renta (IR) de las empresas que desarrollan las actividades económicas clasificadas bajo los códigos CIIU 141 y 143, correspondiente al periodo enero de 2017 – junio de 2021.

31. Por comunicación electrónica de fecha 03 de noviembre de 2021, SUNAT atendió el pedido de información antes indicado.

32. Mediante Oficios N° 101-2021/CDB-INDECOPI de fecha 27 de octubre de 2021 y 115-2021/CDB-INDECOPI de fecha 26 de noviembre de 2021, se solicitó a SUNAT que proporcione información sobre las ventas mensuales sujetas al pago del IGV de las empresas del sector confecciones que participan de la encuesta elaborada por PRODUCE denominada "Estadística Industrial Mensual", así como la participación de tales empresas en la base imponible para la determinación del pago del IGV y el IR, correspondiente al periodo enero de 2017 – junio de 2021.

33. Por comunicaciones electrónicas de fechas 17 de noviembre y 13 de diciembre de 2021, SUNAT atendió el pedido de información antes indicado.

• **Información solicitada al MINTRA**

34. Mediante Oficio N° 062-2021/CDB-INDECOPI de fecha 26 de agosto de 2021, reiterado por Oficios N° 100-2021/CDB-INDECOPI del 12 de octubre de 2021 y 109-2021/CDB-INDECOPI del 10 de noviembre de 2021, se solicitó al MINTRA que proporcione información sobre la participación del sector confecciones en el empleo nacional y en el empleo del sector manufacturero, correspondiente al periodo enero de 2017 – junio de 2021, así como datos sobre el empleo y la remuneración mensual

⁴ La encuesta se denomina "Estadística Industrial Mensual", la cual no se encuentra disponible en fuentes de acceso público.



reportados por las empresas del sector confecciones durante el periodo enero de 2017 – junio de 2021⁵.

35. Por Oficio N° 2040-2021-MTPE/4 recibido el 15 de noviembre de 2021, el MINTRA atendió el pedido de información antes indicado.

• **Información solicitada al INEI**

36. Mediante Oficio N° 060-2021/CDB-INDECOPI de fecha 26 de agosto de 2021, se solicitó al INEI que proporcione, entre otra, información relacionada a la producción, las ventas y la capacidad de producción de las empresas nacionales de la industria de confecciones, correspondiente al periodo enero de 2017 – junio de 2021⁶.

37. Por comunicaciones electrónicas de fechas 18 y 26 de setiembre de 2021, el INEI atendió parcialmente el pedido de información antes indicado. Al respecto, indicó que no contaba con información detallada de los indicadores económicos de la industria de confecciones que fueron objeto del pedido de información.

• **Información solicitada al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)**

38. Mediante Oficio N° 059-2021/CDB-INDECOPI de fecha 26 de agosto de 2021, se solicitó al MEF que proporcione estudios de los que disponga con relación al desempeño del mercado peruano de confecciones, correspondientes al periodo enero de 2017 – junio de 2021.

39. A la fecha de emisión de este Informe, el MEF no ha atendido el pedido antes indicado.

• **Información solicitada al Banco Central de Reserva del Perú (BCRP)**

40. Mediante Oficio N° 061-2021/CDB-INDECOPI de fecha 26 de agosto de 2021, se solicitó al BCRP que proporcione estudios de los que disponga con relación al desempeño del mercado peruano de confecciones, correspondientes al periodo enero de 2017 – junio de 2021.

⁵ Específicamente, se solicitó al MINTRA la siguiente información:

- Participación del sector de confecciones en el empleo nacional y en el empleo del sector manufacturero, correspondiente al periodo enero de 2017 – junio de 2021, así como información sobre el empleo y la remuneración mensual reportada por las empresas del sector de confecciones durante el periodo enero de 2017 – junio de 2021.
- Listado de empresas del sector confecciones, según tamaño de empresa, correspondiente al periodo enero de 2017 – junio de 2021, detallando la razón social y el número de RUC de las referidas empresas.
- Listado de empresas del sector de confecciones que se acogieron a la figura de suspensión perfecta de labores, prevista en el Decreto de Urgencia N° 038-2020.

⁶ Específicamente, se solicitó al INEI la siguiente información:

- Participación de la industria de confecciones en el Producto Bruto Interno (PBI) del sector manufacturero y en el PBI nacional, correspondiente al periodo enero de 2017 – junio de 2021.
- Participación del Valor Agregado Bruto de dicho sector en el Valor Agregado Bruto del sector manufacturero y en el Valor Agregado Bruto nacional, correspondiente al periodo enero de 2017 – junio de 2021.
- Información relacionada a la producción y ventas de las empresas de la industria de confecciones, correspondiente al periodo enero de 2017 – junio de 2021.
- Capacidad de producción mensual de las empresas del sector confecciones, correspondiente al periodo enero de 2017 – junio de 2021, según empresa.
- Listado de empresas del sector confecciones, correspondiente al periodo enero de 2017 – junio de 2021, detallando el RUC, la razón social y el tipo de producto fabricado por cada empresa.
- Valor anual de las ventas netas de productos terminados, variación de la producción almacenada, consumo intermedio y valor agregado del sector confecciones, reportados en la Encuesta Económica Anual, para el periodo enero de 2017 – junio de 2021.



41. A la fecha de emisión de este Informe, el BCRP no ha atendido el pedido antes indicado.
42. Asimismo, mediante Memorándum N° 206-2021-CDB/INDECIPI de fecha 20 de octubre de 2021, la Secretaría Técnica requirió a la Oficina de Estudios Económicos del Indecopi (en adelante, **la OEE**) que se sirva calcular, a partir de la información contenida en la Encuesta Económica Anual – EEA publicada por el INEI, los factores e índices económicos de las empresas productoras del sector de confecciones para el periodo enero de 2017 – junio de 2021.
43. Por Memorándum N° 145-2021-OEE/INDECOPI recibido el 12 de noviembre de 2021, la OEE atendió el pedido de información antes indicado.

II. EL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN POR SALVAGUARDIAS

44. Las medidas de salvaguardia general reguladas en el Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC son mecanismos de protección que imponen los Estados cuando se produce un incremento inusitado en las importaciones que causan o amenazan causar un daño grave a una RPN, propiciado por la evolución imprevista de las circunstancias en el sentido del artículo XIX del GATT de 1994.

45. A diferencia de los otros procedimientos en materia de defensa comercial – investigaciones por dumping o subvenciones–, para la imposición de medidas de salvaguardia no se exige demostrar la existencia de prácticas desleales de comercio internacional, sino que se requiere comprobar que se ha producido un incremento súbito de las importaciones que causa o amenaza causar un daño grave a la industria local. En el ámbito nacional, estas medidas se encuentran reguladas en el Reglamento sobre Salvaguardias, que reglamenta en el ámbito nacional las disposiciones del Acuerdo sobre Salvaguardias.

46. De conformidad con el Reglamento sobre Salvaguardias, es competencia del Indecopi, a través de esta Comisión, decidir si corresponde iniciar una investigación orientada a evaluar la necesidad de imponer medidas de salvaguardia sobre las importaciones de determinados productos. En ese caso, la Comisión ejerce exclusivamente funciones de investigación, pues la facultad para decidir la aplicación de las medidas de salvaguardia corresponde a una Comisión Multisectorial conformada por los Ministros de Comercio Exterior y Turismo, de Economía y Finanzas, y del sector al que pertenece la RPN afectada.

47. El Reglamento sobre Salvaguardias prevé que las investigaciones conducentes a la imposición de medidas de salvaguardia pueden ser iniciadas a solicitud de parte o también por propia iniciativa de la autoridad. Así, el artículo 10 del referido Reglamento dispone que si, en circunstancias especiales, la autoridad competente decidiera iniciar una investigación sin haber recibido una solicitud de parte, deberá cerciorarse de contar con indicios suficientes del daño grave o amenaza de daño grave a una RPN como consecuencia del aumento significativo de las importaciones en términos absolutos o en relación con la producción nacional⁷.

⁷ **REGLAMENTO SOBRE SALVAGUARDIAS. Artículo 10.-** En circunstancias especiales, la Autoridad Investigadora podrá iniciar una investigación sin haber recibido una solicitud escrita hecha por la rama de producción nacional. Solo se iniciará la investigación, cuando se tengan indicios suficientes del daño grave o amenaza de daño grave como consecuencia del aumento significativo de las importaciones en términos absolutos o en relación con la producción nacional. Se considerarán circunstancias especiales, cuando la industria doméstica no se encuentre organizada, esté atomizada o medie el interés nacional.



48. Al respecto, existen circunstancias especiales cuando la industria doméstica del producto similar o directamente competidor al importado está atomizada, no se encuentra organizada, o cuando media el interés nacional, según lo establecido en el artículo 10 del Reglamento sobre Salvaguardias. Conforme se puede apreciar, para que la autoridad esté habilitada a iniciar una investigación de oficio, resultará suficiente verificar la existencia de alguno de los supuestos calificados como "circunstancias especiales" en el artículo 10 del Reglamento antes mencionado, pues dicha norma utiliza en su texto una conjunción disyuntiva⁸.
49. A continuación se evaluará la información recopilada por la Secretaría Técnica relativa a las circunstancias especiales que se encuentran señaladas en el artículo 10 del Reglamento sobre Salvaguardias, las cuales habilitan a la Comisión a iniciar de oficio un procedimiento de investigación por salvaguardias, siempre que se cuente con indicios suficientes de la existencia de un aumento significativo de las importaciones, en términos absolutos o en relación con la producción nacional, que causa un daño grave a la RPN.

• **Estructura del sector productivo de confecciones**

50. Considerando las limitaciones de disponibilidad de información, para evaluar la estructura de la industria nacional de confecciones se ha empleado la información obtenida de SUNAT respecto a la base imponible total del pago del IGV efectuado por los productores nacionales de dicha industria, la cual consiste en información oficial generada por una entidad del Estado peruano en el marco de las competencias asignadas por ley.
51. Según la información remitida por SUNAT, se ha verificado que el sector de confecciones se encuentra conformado por un número elevado de unidades productivas, pues un total de ochenta y tres mil cuatrocientos dieciséis (83 416) empresas que operan en el sector de confecciones han efectuado pagos por concepto del IGV durante el periodo enero de 2017 – junio de 2021⁹.
52. Asimismo, con base en la información remitida por la SUNAT, se ha constatado que el sector de fabricación de confecciones está compuesto principalmente por micro y pequeñas empresas. En efecto, se ha verificado que del total de empresas del sector de confecciones (83 416) que han efectuado pagos por concepto del IGV durante el periodo enero de 2017 – junio de 2021, el 99.6%¹⁰ corresponde a micro y pequeñas empresas (83 042)¹¹.
53. En este contexto, a fin de verificar si la industria nacional de confecciones se encuentra o no atomizada, resulta pertinente estimar el nivel de concentración de la referida

⁸ Según el Diccionario de la Real Academia Española – RAE, la "conjunción disyuntiva" está definida de la siguiente manera: "conjunción que denota exclusión, alternancia o contraposición entre dos o más personas, cosas o ideas; por ejemplo, o."

⁹ Estas empresas operan bajo las actividades CIIU Rev. 3 Grupos 172 "Fabricación de otros productos textiles" y 181 "Fabricación de prendas de vestir, excepto prendas de piel".

¹⁰ Dicho dato ha sido calculado a partir de la información remitida por SUNAT mediante comunicación electrónica recibida el 03 de noviembre de 2021.

¹¹ Cabe señalar que, este método para determinar la atomización de la industria también fue utilizado en el procedimiento de investigación por presuntas prácticas de dumping en las exportaciones al Perú de prendas y complementos de vestir confeccionados con tejidos de punto y tejidos planos, procedentes de la República Popular China, tramitado bajo el Expediente N° 026-2012/CFD. En dicho procedimiento, se determinó que casi la totalidad del sector de fabricación de prendas de vestir estaba compuesto con un gran número de micro y pequeñas empresas (99.2%).



industria. A tal efecto, corresponde emplear el índice de Herfindahl-Hirschman (IHH), el cual también ha sido utilizado en anteriores casos en materia de defensa comercial para determinar el grado de concentración de diversas industrias¹².

54. El resultado de la aplicación del IHH puede alcanzar valores entre cero y diez mil. Si el resultado del IHH tiende hacia a su valor mínimo (cero), ello implica que existe un gran número de empresas y que ninguna de ellas tiene una participación significativa en la producción total de la industria, por lo que esta no podría ser caracterizada como una industria concentrada. Al respecto, es pertinente indicar que la autoridad en materia de competencia en Estados Unidos emplea parámetros para calcular el nivel de concentración de una industria aplicando el IHH, conforme a los cuales una industria no está concentrada si muestra un resultado de IHH inferior a 1500, es moderadamente concentrada si se obtiene un resultado de IHH que oscila entre 1500 y 2500, y es altamente concentrada si el resultado del IHH alcanza un valor mayor a 2500¹³.
55. A partir de la información obtenida de SUNAT con relación a la base imponible para determinar el pago del IGV efectuado por los productores nacionales de confecciones durante el periodo enero – diciembre de 2020, se ha calculado el IHH para el sector confecciones cuyo resultado es de 24.6, lo cual indica que la producción nacional confecciones no se encuentra concentrada. Además, dado que el resultado obtenido se ubica en un cercano al nivel mínimo del IHH, se puede inferir que la industria nacional de confecciones se encuentra atomizada¹⁴.

¹² Cabe señalar que, el referido método para determinar el índice de concentración de un determinado sector productivo ha sido utilizado por la Comisión en diversos casos, los cuales se mencionan a continuación:

- Procedimiento de investigación por presuntas prácticas de dumping en las exportaciones al Perú de prendas y complementos de vestir confeccionados con tejidos de punto y tejidos planos, procedentes de la República Popular China, tramitado bajo el Expediente N° 026-2012/CFD. En dicho procedimiento, se obtuvo un índice de concentración cercano a 0 (46.53), por lo cual se concluyó que la industria nacional de prendas y complementos de vestir calificaba como no concentrada.
- Procedimiento de investigación por presuntas prácticas de subvenciones en las exportaciones al Perú de maíz amarillo originario de los Estados Unidos de América, tramitado bajo el Expediente N° 025-2018/CDB. En dicho procedimiento, se obtuvo un índice de concentración cercano a 0 (0.05), por lo cual se concluyó que la industria nacional de maíz amarillo calificaba como no concentrada.
- Procedimiento de investigación a las importaciones de confecciones en materia de salvaguardias, tramitado bajo el Expediente N° 030-2020/CDB. En dicho procedimiento, se obtuvo un índice de concentración cercano a 0 (33.3), por lo cual se concluyó que la industria nacional de confecciones calificaba como no concentrada.

¹³ De acuerdo a la guía "*Horizontal Merger Guidelines*" del Departamento de Justicia y la Comisión Federal de Comercio de Estados Unidos, si el valor IHH es menor a 1 500, se considera que la industria es desconcentrada; si es mayor a 1 500 pero menor a 2 500, es moderadamente concentrada; y, si es mayor a 2 500 es altamente concentrada. [Horizontal Merger Guidelines U.S. (Department of Justice & Federal Trade Commission, 2010). Al respecto, cfr.: <https://www.justice.gov/atr/merger-enforcement> (Consulta: 12 de noviembre de 2021).

De manera similar, las "*Directrices sobre la evaluación de las concentraciones horizontales con arreglo al Reglamento del Consejo sobre el control de las concentraciones entre empresas*" de la Unión Europea señalan que, si el resultado de la aplicación del IHH es menor a 1 000, es improbable que se trate de una industria concentrada. Al respecto, cfr.: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/14f16a94-fefa-4732-b0be-375860f63bc3/language-es/format-PDF> (Consulta: 12 de noviembre de 2021).

¹⁴ Como se indica, el cálculo del grado de concentración de la industria nacional de confecciones se efectuó considerando la base imponible total del pago del IGV efectuado por las empresas de dicha industria en el año fiscal 2020, último año fiscal completo que se encuentra dentro del periodo de análisis de la presente investigación y respecto del cual SUNAT contaba con información tributaria declarada por todos los contribuyentes del sector de confecciones.

En este punto, resulta pertinente indicar que, en un caso anterior en materia de defensa comercial, la Sala Especializada en Defensa de la Competencia ha señalado que resulta viable calcular el índice IHH de una industria a partir de información referida al valor de sus ventas. Así, en la Resolución N° 0293-2015/SDC-INDECOPI, la Sala señaló lo siguiente:



56. Por tanto, la información disponible permite inferir que la industria nacional de confecciones se caracteriza por encontrarse atomizada.

III. ANÁLISIS

57. Con base en la información recopilada por la Secretaría Técnica a partir de las fuentes públicas consultadas, en el presente Informe se analizará lo siguiente:

- A. Determinación del producto nacional y el producto importado.
- B. Determinación de un posible aumento significativo de las importaciones de confecciones.
- C. De ser el caso, determinación de una posible evolución imprevista de las circunstancias que hayan propiciado el aumento significativo de las importaciones de confecciones.
- D. De ser el caso, determinación de la posible existencia de indicios de daño grave a la rama de producción nacional de confecciones.
- E. De ser el caso, determinación de la posible existencia de indicios de relación causal entre el aumento significativo de las importaciones y el daño grave a la rama de producción nacional.
- F. De ser el caso, determinación del inicio de un procedimiento de investigación por salvaguardias a las importaciones de confecciones.



Para el análisis de la evolución de las importaciones del producto objeto de evaluación, así como para la determinación de la existencia de indicios de daño grave y relación causal, se considerará el periodo comprendido entre enero de 2016 y junio de 2021.

59. Dicho periodo tiene una extensión que resulta apropiada para analizar la evolución de la situación económica de la industria nacional de confecciones, considerando que abarca el periodo de análisis (enero de 2016 – junio de 2020) empleado en la investigación por salvaguardias sobre las importaciones de confecciones que concluyó en abril de 2021, y permite observar cómo ha evolucionado el desempeño económico de la referida industria luego del periodo de análisis de la investigación antes indicada. Además, el periodo enero de 2016 – junio de 2021 guarda consistencia con la extensión de los periodos de análisis de los últimos casos tramitados por la Comisión en materia de salvaguardias sobre las importaciones de confecciones¹⁵.

"A partir de lo antes señalado, se puede concluir lo siguiente:

(i) Es viable realizar el estudio de IHH utilizando información disponible sobre valor de ventas de prendas y complementos, tal y como se ha efectuado, considerando la potencial heterogeneidad de los productos incluidos en la industria bajo estudio dentro del procedimiento, y utilizar dicho indicador como una referencia al concepto de atomización, (...) (párrafo 254).

¹⁵ En los procedimientos de investigación por salvaguardias sobre las importaciones de confecciones que concluyeron en 2005 y abril de 2021, se tomaron en cuenta los siguientes periodos de análisis:

Expediente	Caso	Período de análisis	Extensión
026-2003/CDS	Confecciones	Enero de 2000 – julio de 2004	4 años y 6 meses
030-2020/CDB	Confecciones	Enero de 2016 – junio de 2020	4 años 6 meses

**A. DETERMINACIÓN DEL PRODUCTO SIMILAR O DIRECTAMENTE COMPETIDOR****A.1. Consideraciones técnicas**

60. De conformidad con el Acuerdo sobre Salvaguardias, un Miembro de la OMC sólo podrá aplicar una medida de salvaguardia si ha determinado que las importaciones de un producto en su territorio han aumentado en tal cantidad y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores¹⁶.
61. En ese sentido, el artículo 3 del Reglamento sobre Salvaguardias¹⁷ establece que las medidas de salvaguardia se aplicarán cuando el incremento de las importaciones de un producto causa o amenaza causar un daño grave a la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores.
62. En particular, el artículo 4 del Reglamento sobre Salvaguardias establece que el producto nacional es similar al producto importado si resulta idéntico a este último en sus características físicas, o no siendo igual en todos los aspectos, presenta características muy parecidas a las del producto importado. Asimismo, señala que ambos productos son directamente competidores cuando, a pesar de no ser similares, son esencialmente equivalentes para fines comerciales por estar dirigidos al mismo uso y ser intercambiables.
63. Con relación al análisis del "producto similar", la jurisprudencia de la OMC no ha desarrollado interpretaciones sobre cómo realizar dicho análisis en los procedimientos en materia de salvaguardias. No obstante, el análisis de similitud aparece de manera transversal en otros Acuerdos de la OMC, como son el GATT, el Acuerdo Antidumping y el Acuerdo sobre Subvenciones. Si bien pueden existir ciertas diferencias entre las disposiciones de tales normas, en todas ellas se debe realizar una determinación sobre la existencia de un producto similar al producto importado. En tal sentido, los criterios establecidos por el Órgano de Apelación de la OMC en diversas disputas surgidas entre los Miembros sobre el análisis de similitud de los productos establecido en tales normas pueden servir de referencia para el análisis que corresponde efectuar en el presente caso.
64. Así, en el caso *CE – Amianto*¹⁸, el Órgano de Apelación de la OMC hizo referencia a diversos criterios que resultan útiles para realizar el análisis de similitud entre el producto importado y el producto nacional, tales como: (i) las características físicas; (ii) los usos; (iii) la percepción de los consumidores; y, (iv) la clasificación arancelaria. Cabe señalar que, los criterios antes señalados no constituyen una lista cerrada para

¹⁶ ACUERDO SOBRE SALVAGUARDIAS, Artículo 2.1.- Un Miembro sólo podrá aplicar una medida de salvaguardia a un producto si dicho Miembro ha determinado, con arreglo a las disposiciones enunciadas *infra*, que las importaciones de ese producto en su territorio han aumentado en tal cantidad, en términos absolutos o en relación con la producción nacional, y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores.

¹⁷ REGLAMENTO SOBRE SALVAGUARDIAS, Artículo 3.- Las medidas de salvaguardia se aplicarán cuando las importaciones de un producto, independientemente de la fuente de donde proceda, aumentan en tal cantidad, en términos absolutos o en relación con la producción nacional y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores.

¹⁸ Informe del Órgano de Apelación de la OMC en el caso *CE – Amianto*, párrafo 101.



la determinación de la similitud de productos, siendo que tales criterios pueden concurrir con otros elementos de prueba pertinentes en cada caso en concreto.

65. En cuanto al análisis de *"producto directamente competidor"*, en el caso *Estados Unidos – Hilados de algodón*¹⁹ correspondiente a un procedimiento en materia de salvaguardias, el Órgano de Apelación de la OMC indicó que el producto directamente competidor es aquel que es comercialmente intercambiable con el producto importado o que puede satisfacer la misma demanda de los consumidores en el mercado. Además, señaló expresamente que la relación de competencia en el mercado se da, necesariamente, en mayor medida entre productos similares. Por tanto, si el análisis efectuado determina que los dos productos –el nacional y el importado– son *"similares"*, se da por descontado entonces que ambos productos son también *"directamente competidores"*.
66. En tal sentido, en el marco de un procedimiento por salvaguardias, se debe verificar si el producto nacional es similar o directamente competidor al producto importado, de acuerdo con lo dispuesto en la normativa de la OMC antes mencionada.

A.2. Producto importado

67. El producto importado en el mercado peruano consiste en confecciones. A continuación, se describirán las principales características del producto importado.

Características físicas

68. De acuerdo con el Arancel de Aduanas 2017, las confecciones importadas se clasifican en prendas de vestir, complementos de las prendas de vestir, ropa de cama y ropa de mesa. Dichas confecciones presentan distintas características físicas dependiente del tipo de tela y grado de elaboración, conforme se detalla a continuación²⁰:

- Tipo de tela: tejidos de punto, tejidos de trama y urdimbre, bordado, encaje, entro otros tipos de tela.
- Grado de elaboración del textil: crudo, blanqueado, teñido, hilados de distintos colores, estampado, entro otros.

¹⁹ Informe del Órgano de Apelación de la OMC en el caso *Estados Unidos – Hilados de algodón*, párrafos 96 y 97.

"Con arreglo al sentido corriente del término "competidores", dos productos están en una relación de competencia cuando son comercialmente intercambiables o se ofrecen como medios alternativos de satisfacer la misma demanda de los consumidores en el mercado. (...)

(...) Con el fin de que esa protección sea razonable, se establece expresamente que la rama de producción nacional ha de producir "productos similares" y/o "productos directamente competidores". La relación de competencia en el mercado se da necesariamente en el grado más alto entre productos similares. En consecuencia, al permitir una medida de salvaguardia, lo primero que hay que tomar en consideración es si la rama de producción nacional produce un producto similar al producto importado de que se trate. En caso afirmativo, no puede haber duda de que la medida de salvaguardia aplicada al producto importado es razonable".

²⁰ Ver procedimiento DESPA-IT.01.11 - Instructivo de Trabajo "Descripciones Mínimas de Materiales Textiles y sus Manufacturas".



- **Materias primas**

69. Las materias primas utilizadas en la fabricación de las confecciones importadas son: fibras naturales (tales como algodón y lana), fibras artificiales y fibras sintéticas²¹.

- **Usos**

70. Las confecciones importadas son utilizadas como vestimenta, complementos de esta o para el uso del hogar²².

- **Proceso productivo**

71. El proceso productivo para la elaboración de las confecciones importadas involucra principalmente las siguientes etapas: (i) diseño, (ii) corte, (iii) precostura, (iv) costura (iv) acabado; y, (v) empaque.

- **Canales de comercialización**

72. Las confecciones importadas son comercializadas principalmente en canales mayoristas y minoristas²³.

- **Clasificación arancelaria**

73. Las confecciones importadas ingresan al mercado peruano bajo los capítulos 61, 62 y 63 del Arancel Nacional de Aduanas, que comprenden un total de 284 subpartidas arancelarias²⁴.

A.3. Producto nacional

74. De acuerdo con la información obtenida de PRODUCE²⁵ y el INEI²⁶, las empresas nacionales que reportan producción nacional de confecciones registran sus actividades económicas bajo las CIIU 141 y 143, conforme al siguiente detalle:

²¹ De la revisión de la base estadística de comercio que administra SUNAT, se puede apreciar que durante el período enero de 2016 – junio de 2021, se importaron confecciones compuestas por fibras naturales, fibras artificiales y fibras sintéticas.

²² En la estadística de comercio de SUNAT se aprecia que, en los registros de operaciones de importación realizadas en el período enero de 2016 – junio de 2021, los importadores han declarado que las confecciones se usan principalmente para vestimenta, complementos de esta y para uso del hogar.

²³ Según se aprecia de la información disponible en la base de importaciones de SUNAT, diversos importadores de confecciones son comercializadores de dicho producto a nivel mayorista y minorista, pues pertenecen a las Clases 4641 (Venta al por mayor de productos textiles, prendas de vestir y calzado) y 4751 (Venta al por menor de productos textiles en comercios especializados) de la CIIU Rev. 4.

²⁴ En el marco del procedimiento de investigación por salvaguardias a las importaciones de confecciones que fue tramitado bajo el Expediente N° 030-2020/CDB, este grupo de 284 subpartidas arancelarias fue identificado por PRODUCE en el numeral 6.4 del Informe N° 003-2020-PRODUCE/DGPAR, el cual fue proporcionado para sustentar que las importaciones de confecciones que se clasifican bajo las referidas subpartidas arancelarias podrían constituir una amenaza de daño grave a la industria de confecciones.

²⁵ Dicha información fue proporcionada por PRODUCE mediante Informe N° 00000035-2020-PRODUCE/OEE-torc del 22 de julio de 2020, remitido adjunto al Oficio N° 00000056-2020-PRODUCE/OGEIEE de la misma fecha.

²⁶ Dicha información fue proporcionada por el INEI mediante comunicaciones electrónicas recibidas el 18 y el 26 de setiembre de 2021, las cuales obran en el presente Expediente.



Cuadro N° 1
CIIUU de las actividades de producción de confecciones

División CIIU		Grupo CIIU		Clase CIIU	
14	Fabricación de prendas de vestir	141	Fabricación de prendas de vestir, excepto prendas de peletería	1410	Fabricación de prendas de vestir, excepto prendas de peletería
		143	Fabricación de prendas de tejidos de punto y ganchillo	1430	Fabricación de prendas de tejidos de punto y ganchillo

Fuente: Clasificación Industrial Internacional Uniforme -- Revisión 4.
Elaboración: ST-CDB/INDECOPI

- **Características físicas**

75. Las confecciones nacionales se clasifican en prendas de vestir, complementos de las prendas de vestir, ropa de cama y ropa de mesa. Dichas confecciones presentan distintas características físicas dependiente del tipo de tela y grado de elaboración, conforme se detalla a continuación²⁷:

- Tipo de tela: tejidos de punto, tejidos de trama y urdimbre, bordado, encaje, entre otros tipos de tela.
- Grado de elaboración del textil: crudo, blanqueado, teñido, hilados de distintos colores, estampado, entre otros.

- **Materias primas**

76. Las materias primas utilizadas en la fabricación de las confecciones nacionales son: fibras naturales (tales como algodón y lana), fibras artificiales y fibras sintéticas²⁸.

- **Usos**

77. Las confecciones de origen nacional pueden ser empleadas como vestimenta, complementos de esta o para el uso del hogar²⁹.

- **Proceso productivo**

78. El proceso productivo de las confecciones de origen nacional comprende principalmente, las siguientes etapas: (i) diseño, (ii) corte, (iii) precostura, (iv) costura; (v) acabado; y, (vi) empaque³⁰.

²⁷ Ver procedimiento DESPA-IT.01.11 - Instructivo de Trabajo "Descripciones Mínimas de Materiales Textiles y sus Manufacturas".

²⁸ Estudio de investigación del sector textil y confecciones. Ministerio de la Producción (2015), páginas 119 - 120.

²⁹ Estudio de investigación del sector textil y confecciones. Ministerio de la Producción (2015), páginas 114 - 116.

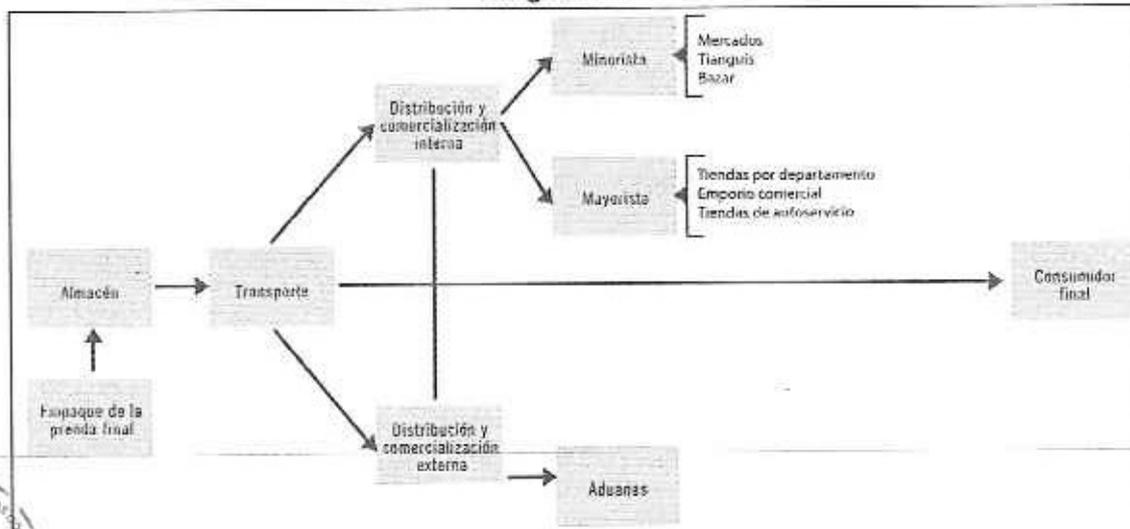
³⁰ Estudio de investigación del sector textil y confecciones. Ministerio de la Producción (2015), página 119.



- **Canales de comercialización**

79. De acuerdo con la información que se dispone en esta etapa del procedimiento³¹, las confecciones de origen nacional son comercializadas en canales mayoristas y minoristas, conforme se muestra en el Diagrama N° 1.

Diagrama N° 1



Elaboración: DEMI – PRODUCE

Fuente: Estudio de investigación del sector textil y confecciones. Ministerio de la Producción (2015)

Clasificación arancelaria

80. Las confecciones nacionales se clasifican bajo los capítulos 61, 62 y 63 del Arancel Nacional de Aduanas, que comprenden un total de 284 subpartidas arancelarias.

A.4. Análisis de producto similar o directamente competidor

81. En este caso, a partir de la información revisada previamente, se aprecia que existen elementos que permitirían inferir que las confecciones producidas localmente y las confecciones importadas comparten similitudes en diversos elementos fundamentales relacionados con las características físicas, los usos, las materias primas, el proceso productivo, los canales de comercialización y la clasificación arancelaria.

82. Así, se ha podido apreciar que las confecciones importadas y aquellas producidas localmente comparten las mismas características físicas (según los tipos de tela y grado de elaboración de tales confecciones); son empleadas para los mismos fines (para vestimenta, complementos de esta o para el uso del hogar); son elaboradas en base a las mismas materias primas (fibras naturales, artificiales o sintéticas) siguiendo el mismo proceso productivo (diseño, corte, precostura, costura, acabado y empaque); son colocadas en el mercado bajo los mismos canales de comercialización (canales mayoristas y minoristas); y, se clasifican bajo las mismas subpartidas arancelarias.

83. Como se ha señalado anteriormente, en cuanto al análisis de "producto directamente competidor", en el caso *Estados Unidos – Hilados de algodón* correspondiente a un procedimiento en materia de salvaguardias, el Órgano de Apelación de la OMC indicó

³¹ Estudio de investigación del sector textil y confecciones. Ministerio de la Producción (2015), páginas 131- 133.



que la relación de competencia en el mercado se da, necesariamente, en mayor medida entre productos similares. En efecto, en ese caso se estableció que *"todos los productos similares son, por definición, productos directamente competidores o directamente sustituibles entre sí, mientras que no todos los productos "directamente competidores o directamente sustituibles entre sí" son productos "similares"*. Por tanto, si la autoridad investigadora concluye que el producto importado y el nacional son similares, se da por descontado entonces que ambos productos son también *"directamente competidores"* pues, como se ha señalado, dicha condición se encuentra implícita.

84. En el presente caso, se ha verificado que las confecciones fabricadas localmente y aquellas importadas son similares por las razones expuestas en el párrafo 82 precedente. En consecuencia, ambos productos son directamente competidores en el mercado peruano, pues el producto nacional es comercialmente intercambiable con el producto importado, pudiendo satisfacer la misma demanda de los consumidores en el mercado.
85. Ahora bien, con relación a la capacidad que tienen los productores nacionales de reorientar sus recursos (mano de obra, equipos y materia prima) para destinarlos a la fabricación de las distintas variedades del producto importado, en el caso *Argentina – Calzados (CE)*³² correspondiente a un procedimiento en materia de salvaguardias, el Grupo Especial de la OMC consideró pertinentes los criterios empleados por la autoridad investigadora argentina para su determinación de producto similar o directamente competidor. En dicha oportunidad, la autoridad investigadora argentina determinó que el calzado producido por la RPN era similar o directamente competidor al calzado importado, pues se determinó que, a pesar de que existía especialización de los productores nacionales en determinados tipos de calzado, los recursos (mano de obra, equipos y materia prima) podían ser reasignados para fabricar todos esos tipos de calzado.
86. Al respecto, de acuerdo con la información proporcionada por PRODUCE³³, la industria nacional de confecciones cuenta con la capacidad de reasignar sus recursos (maquinaria, materia prima, mano de obra, procesos productivos, entre otros), para producir una variedad de confecciones. Así, los productores nacionales podrían variar el tipo específico de artículo fabricado, haciendo ajustes y adecuaciones a su proceso productivo que resultan rápidos y en la gran mayoría de los casos no requieren mayor inversión, lo cual les permite adaptarse a los cambios en la demanda y la moda. En tal sentido, es razonable considerar que la industria nacional de confecciones cuenta con la capacidad de reasignar sus recursos para fabricar diversos artículos de confecciones, pudiendo satisfacer en el mercado la misma demanda del producto importado de parte de los consumidores.

³² Si bien en dicho caso las Comunidades Europeas no impugnaron la determinación de la Argentina sobre el producto similar o directamente competidor, el Grupo Especial de la OMC señaló que consideraba pertinentes los criterios empleados por la autoridad investigadora argentina para su determinación de producto similar o directamente competidor.

³³ En el marco del procedimiento de investigación por salvaguardias tramitado bajo el Expediente N° 030-2020/CDH, PRODUCE indicó que en el sector de confecciones existe un alto grado de sustituibilidad entre el producto importado y el producido por la RPN. Ello pues, según lo indicado por dicho ministerio, las empresas confeccionistas de un tipo de prenda de vestir u otras confecciones textiles, pueden eventualmente variar el textil usado para la confección. Al respecto, ver numeral 6.16 del Informe N° 003-2020-PRODUCE/DGPAR, el cual fue remitido adjunto al Oficio N° 247-2020-PRODUCE/DVMYPE-I del 13 de julio de 2020. Cabe señalar que, el periodo de análisis de la presente investigación (enero de 2016 – junio de 2021) abarca todo el periodo de análisis correspondiente al procedimiento tramitado bajo el Expediente N° 030-2020/CDH (enero de 2016 – junio de 2020), por lo que resulta pertinente tomar en consideración en este caso la información remitida por PRODUCE adjunto al Oficio N° 247-2020-PRODUCE/DVMYPE-I antes indicado.



87. En este punto, debe tomarse en consideración que la información antes indicada fue proporcionada por la autoridad rectora del sector industrial en el país (PRODUCE), con base en las estadísticas oficiales que administra dicha autoridad respecto al sector nacional de confecciones. En tal sentido, la información que proporciona dicha autoridad del Estado, en el marco de sus competencias, puede ser tomada en consideración válidamente por la Comisión en el curso de las investigaciones en materia de defensa comercial que tiene a su cargo, tal como ha ocurrido en reiteradas oportunidades. En este caso, la información en cuestión resulta pertinente y proporciona indicios razonables de que la industria nacional de confecciones contaría con la capacidad de reasignar sus recursos para fabricar diversos artículos de confecciones. La Comisión arribó a la misma conclusión en la investigación por salvaguardias sobre las importaciones de confecciones que concluyó recientemente en abril de 2021.

88. Por tanto, las confecciones producidas localmente y aquellas importadas en el país podrían ser consideradas como productos similares y directamente competidores en los términos establecidos en el artículo 4 del Reglamento sobre Salvaguardias y el artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

B. DETERMINACIÓN DE UN POSIBLE AUMENTO SIGNIFICATIVO DE LAS IMPORTACIONES DE CONFECCIONES

B.1. Aumento de las importaciones en términos absolutos y en términos relativos a la producción

B.2.1. Consideraciones iniciales

89. El artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias establece lo siguiente:

Artículo 2: Condiciones

1. Un Miembro sólo podrá aplicar una medida de salvaguardia a un producto si dicho Miembro ha determinado, con arreglo a las disposiciones enunciadas infra, que las importaciones de ese producto en su territorio han aumentado en tal cantidad, en términos absolutos o en relación con la producción nacional, y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores.
2. Las medidas de salvaguardia se aplicarán al producto importado independientemente de la fuente de donde proceda.

90. Como puede apreciarse, el artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias dispone que un país miembro de la OMC sólo podrá aplicar una medida de salvaguardia a un producto si ha determinado, con arreglo a las disposiciones de dicho Acuerdo, que las importaciones de ese producto han aumentado en tal cantidad, en términos absolutos o en términos relativos a la producción nacional, y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a la RPN que produce productos similares o directamente competidores.

91. Respecto de la determinación del aumento de las importaciones previsto en el artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, el Órgano de Apelación de la OMC en el caso "Estados Unidos – determinados productos de acero"³⁴, ha señalado lo siguiente:

³⁴ Informe del Órgano de Apelación en el caso: "Estados Unidos - Medidas de salvaguardia definitivas sobre las importaciones de determinados productos de acero" (código de documento: WT/DS248/AB/R, WT/DS249/AB/R,



"354 (...) Por tanto, no se puede determinar si hay un aumento de las importaciones simplemente comparando los puntos extremos del período de investigación. De hecho, en casos en los que un examen no demuestra, por ejemplo, una tendencia al alza ininterrumpida en los volúmenes de importación, una evaluación simple de extremos podría manipularse fácilmente para conducir a diferentes resultados, dependiendo de la elección de esos extremos. Una comparación podría respaldar el hallazgo de un aumento o disminuir los volúmenes de importación simplemente eligiendo diferentes puntos de inicio y finalización".

92. Por otra parte, el Órgano de Apelación de la OMC en el caso "Argentina – calzados"¹⁵, ha resaltado la necesidad de un análisis de las tendencias intermedias de las importaciones durante el periodo de investigación, a fin de demostrar la existencia de un aumento en las importaciones en el sentido del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias:

"129 (...) En otras palabras, si efectivamente existe un aumento de las importaciones, éste debería ser evidente tanto en una comparación entre puntas del período como en un análisis de las tendencias intermedias durante ese período. Es decir, los dos análisis deberían reforzarse mutuamente. Cuando, como en este caso, sus resultados difieren, por lo menos se plantean dudas con respecto a si las importaciones han aumentado en el sentido del párrafo 1 del artículo 2."

93. De igual manera, el Grupo Especial en el caso *Argentina – calzados*, señaló que el análisis del ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones requiere una evaluación de las tendencias intermedias de tales importaciones durante el periodo de análisis. En aquella oportunidad, el Grupo Especial precisó que el término "ritmo", contenido en las disposiciones del artículo 4.2.a) del Acuerdo sobre Salvaguardias, se refiere a la velocidad y dirección del aumento de las importaciones. En particular, en el caso citado, el Grupo Especial indicó lo siguiente:

"8.159. (...) Observamos que el término "ritmo" connota tanto velocidad como dirección, y por lo tanto las tendencias intermedias (ascendentes o descendentes) deben tomarse plenamente en cuenta. El hecho de que durante el período de investigación las tendencias hayan sido mixtas puede resultar decisivo (...). A efectos prácticos, consideramos que la mejor forma de ponderar la importancia de tales tendencias mixtas en las importaciones es determinar si cualquier baja es simplemente temporal o si refleja un cambio a más largo plazo."

94. Sin embargo, no basta con advertir cualquier aumento de las importaciones. A fin de aplicar las medidas de salvaguardia previstas en el ordenamiento multilateral, dicho aumento debe haberse producido en condiciones y cantidades particulares, esto es, "un aumento en tal cantidad" y "en condiciones tales" que cause o amenace causar un daño grave a los productores nacionales.
95. Respecto al término "**en tal cantidad**" referido en el artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, el Órgano de Apelación de la OMC en el caso "*Argentina-calzados*", ha destacado que en una investigación no será suficiente indicar un simple aumento de las importaciones, sino que es necesario que ese aumento se de en tales

WT/DS251/AB/R, WT/DS252/AB/R, WT/DS253/AB/R, WT/DS254/AB/R, WT/DS258/AB/R, WT/DS259/AB/R) 10 de noviembre de 2003.

¹⁵ Informe del Órgano de Apelación en el caso: "Argentina – Medidas de salvaguardia definitivas impuestas a las importaciones de calzados" (código de documento: WT/DS121/AB/R) 14 de diciembre de 1999.



cantidades que causen un daño grave a la industria nacional. Al respecto, se indicó lo siguiente:

"131 (...) La determinación de si el requisito de las importaciones 'en tal cantidad' se cumple no es una determinación meramente matemática o técnica. En otras palabras, no es suficiente que una investigación muestre simplemente que las importaciones del producto este año fueron más que el año pasado, o hace cinco años. De nuevo, y vale la pena repetirlo, no bastará con cualquier aumento de las cantidades de importaciones. Debe haber tal aumento de las cantidades 'como para causar o amenazar con causar un daño grave a la industria para cumplir con este requisito de aplicación de una medida de salvaguardia. Así, lo indicado en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias como en el párrafo 1 a) del artículo XIX de GATT de 1994 requiere que el aumento de las importaciones sea lo suficientemente reciente, lo suficientemente repentino, lo suficientemente agudo y lo suficientemente significativo, tanto cuantitativa y cualitativamente, como para causar o amenazar con causar un 'daño grave'."

96. Al respecto, el Grupo Especial en el caso *"Ucrania – vehículos automóviles para el transporte de personas"*³⁶, proporciona una interpretación a los términos "súbito" y "agudo", características requeridas para que el aumento de las importaciones sea considerado "en tales cantidades" como para causar o amenazar con causar daño grave a la industria nacional, de acuerdo con lo establecido en el Acuerdo sobre Salvaguardias. Al respecto, se indicó lo siguiente:

"7.134 (...) Examinaremos en primer lugar el requisito de que el aumento de las importaciones sea "súbito" y "agudo". La definición en el diccionario de "sharp" (agudo) es "involving sudden change of direction; abrupt, steep" (que conlleva un cambio súbito de dirección; abrupto, pronunciado) mientras que "sudden" (súbito) se define como "happening or coming without warning; unexpected", or "abrupt, sharp" (que ocurre o acontece sin previo aviso; inesperado, o abrupto, agudo)."

97. Ahora bien, el Acuerdo sobre Salvaguardias y el GATT de 1994 no contienen criterios respecto a cuán súbito, reciente e importante debe ser el aumento de las importaciones para que pueda considerarse como un aumento en el sentido del Acuerdo sobre Salvaguardias. Sobre el particular, el Órgano de Apelación en el caso *"Estados Unidos - determinados productos de acero"*, citando al Informe emitido por el Grupo Especial de dicho caso, señaló que la evaluación acerca de si el aumento de las importaciones era *"lo bastante reciente, lo bastante súbito y lo bastante importante para causar o amenazar causar un daño grave"* debía efectuarse caso por caso:

"359. (...) [las] constataciones de una autoridad competente sobre el aumento de las importaciones, distintas de sus constataciones sobre el daño y la relación de causalidad, pueden basarse en los resultados de toda su investigación. Las constataciones de la autoridad competente sobre el primer requisito –el aumento de las importaciones– pueden tener efectos en las constataciones concernientes al daño o a la relación de causalidad, como prescribe el párrafo 2 a) del artículo 4. Cuando una autoridad competente examina las demás condiciones necesarias para la imposición de una medida de salvaguardia, determina, como requirió el Órgano de Apelación en Argentina – Calzado (CE), si el aumento de las importaciones fue lo bastante reciente, lo bastante súbito y lo bastante importante para causar o amenazar causar daños graves a los productores nacionales pertinentes".

"374. (...) A nuestro juicio, lo que hace falta en todos los casos es una explicación del modo en que la tendencia de las importaciones corrobora la constatación de la

³⁶

Informe del Grupo Especial en el caso: *"Ucrania – Medidas de salvaguardia definitivas impuestas a las importaciones de vehículos automóviles para el transporte de personas"* (código de documento: WT/DS468/IR) 26 de junio de 2015.



autoridad competente de que se ha cumplido el requisito de un "aument[o] en tal cantidad", en el sentido del párrafo 1 a) del artículo XIX y el párrafo 1 del artículo 2. Es esta explicación relativa a la tendencia de las importaciones –durante todo el periodo de investigación– lo que permite a la autoridad competente demostrar que "las importaciones de un producto han aumentado en tal cantidad".

98. Adicionalmente, el Acuerdo sobre Salvaguardias exige que la autoridad competente verifique que las importaciones del producto de que se trate se han realizado en determinadas condiciones ("**en condiciones tales**"). De acuerdo con la jurisprudencia revisada, el término "en condiciones tales" no está explícitamente indicado en el Acuerdo sobre Salvaguardias. Así, de acuerdo con el Grupo Especial en el caso "Argentina – calzados":

"8.249 (...) En nuestra opinión, la frase "en condiciones tales" no constituye un requisito legal específico con respecto al análisis de precios, en el sentido de un análisis separado y aparte de los análisis del aumento de las importaciones, el daño y la relación de causalidad previstos en el párrafo 2 del artículo 4. Consideramos que el párrafo 1 del artículo 2 establece las prescripciones jurídicas fundamentales (es decir, las condiciones) para la aplicación de una medida de salvaguardia, y que el párrafo 2 del artículo 4 desarrolla los aspectos operativos de estas prescripciones (...)"

99. Por su parte, el Órgano de Apelación de la OMC en el caso "Estados Unidos – gluten de trigo"³⁷ indica que el término "en condiciones tales" hace referencia a las condiciones de mercado en las que se produjo el aumento de las importaciones. En efecto, ha precisado lo siguiente:

"78. (...) la expresión "en condiciones tales" se refiere por lo general a las "condiciones" reinantes en el mercado del producto de que se trate cuando se produce un aumento de las importaciones. Interpretada de ese modo, la expresión "en condiciones tales" es una referencia sintética a los factores restantes enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4, que se refieren a la situación general de la rama de producción nacional y del mercado nacional, así como a otros factores "que tengan relación con la situación de [la] rama de producción". Por lo tanto, la expresión "en condiciones tales" confirma el punto de vista de que, con arreglo a los apartados a) y b) del párrafo 2 del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, las autoridades competentes deberían determinar si el aumento de las importaciones, no por sí solo sino conjuntamente con los otros factores pertinentes, causa un daño grave".

100. De igual manera, el Grupo Especial de la OMC en el caso "Corea - productos lácteos"³⁸, señaló que la autoridad competente debe de interpretar la frase 'y en condiciones tales' de la siguiente manera:

"7.52 (...) Consideramos que la frase 'y en tales condiciones' no prevé una criterio adicional o requisito analítico que debe realizarse antes de que un país miembro pueda imponer una medida de salvaguardia. Consideramos que la frase 'y bajo tales condiciones' califica y se relaciona tanto con las circunstancias bajo las cuales los productos investigados son importados y a las circunstancias del mercado en que esos productos se importan (...). En este sentido, consideramos que la frase 'bajo tales condiciones' se refiere de manera más general a la obligación impuesta al país

³⁷ Informe del Órgano de Apelación en el caso: "Estados Unidos – Medidas de salvaguardia definitivas impuestas a las importaciones de gluten de trigo procedentes de las Comunidades Europeas" (código de documento: WT/DS166/AB/R) 22 de diciembre de 2000.

³⁸ Informe del Grupo Especial en el caso: "Corea – Medidas de salvaguardia definitivas impuestas a las importaciones de productos lácteos" (código de documento: WT/DS98/R) 21 de junio de 1999.



importador realizar una evaluación adecuada del impacto del aumento de las importaciones en cuestión y el mercado específico objeto de investigación".

101. Asimismo, el Órgano de Apelación de la OMC en el caso *Argentina – calzados*, precisó que, a fin de efectuar la evaluación del aumento de las importaciones contemplada en las disposiciones contenidas en los artículos 2.1 y 4.2.a) del Acuerdo sobre Salvaguardias, la autoridad investigadora debe tomar en consideración aquella información referida a las cantidades, es decir, al volumen de las importaciones.

"8.152. Antes de examinar si la constatación del aumento de las importaciones por parte de la Argentina está en conformidad con las prescripciones del párrafo 1 del artículo 2 y del párrafo 2 a) del artículo 4, observamos, en primer lugar, que ambas partes, en relación con esta prescripción, se han remitido tanto a datos sobre la cantidad como a datos sobre el valor de las importaciones. El Acuerdo es claro en el sentido de que en este contexto los datos pertinentes son los datos sobre las cantidades de las importaciones, tanto en términos absolutos como en relación con (la cantidad de) la producción nacional, dado que el Acuerdo se refiere a importaciones que "han aumentado en tal cantidad" (itálicas añadidas). Por consiguiente, nuestra evaluación se concentrará en los datos sobre las cantidades de las importaciones".

102. Conforme se ha explicado en los párrafos precedentes, el artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias exige que la autoridad investigadora determine la existencia de un aumento de las importaciones en tal cantidad y en condiciones tales que causen daño a la rama de producción nacional. No obstante, dicho Acuerdo no prevé una metodología particular para realizar el análisis del aumento de las importaciones prescrito en el artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

103. Al respecto, de acuerdo con los pronunciamientos de los Grupos Especiales y el Órgano de Apelación de la OMC, la metodología que seleccione la autoridad competente para efectuar el análisis del aumento de las importaciones no debe ser sesgada, ni tampoco evitar una evaluación razonable de los hechos observados en el caso en cuestión.

104. Asimismo, al determinar la existencia de un aumento de las importaciones en el sentido del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, la autoridad competente deberá examinar el ritmo y la cuantía del aumento de tales importaciones, en el sentido del párrafo 2 a) del artículo 4 del referido Acuerdo. La evaluación del ritmo del aumento de las importaciones connota no solo un examen de la velocidad y dirección del incremento de tales importaciones, sino también una evaluación de la cuantía de las mismas.

105. La evaluación del aumento de las importaciones deberá incluir una comparación de los puntos extremos del volumen de las importaciones observados durante el periodo de análisis, así como un examen del comportamiento de las tendencias intermedias de las importaciones durante el referido periodo, de tal manera que el análisis de las tendencias intermedias antes descrito refuerce las conclusiones a las que arribe la autoridad investigadora al comparar los puntos extremos de la evolución de las importaciones.

106. Por otra parte, de acuerdo con los pronunciamientos de los Grupos Especiales y el Órgano de Apelación de la OMC, a fin de determinar si las importaciones han aumentado en condiciones tales que causen o amenacen causar daño a la RPN, la autoridad investigadora debe evaluar las condiciones bajo las cuales compiten el producto nacional y el producto importado en el mercado del país importador, lo cual



incluye un análisis de las condiciones de precios para la comercialización de ambos productos en el mercado.

107. Así, conforme se ha explicado en los párrafos precedentes, a efectos de determinar la existencia de un aumento de las importaciones en el sentido del Acuerdo sobre Salvaguardias, la autoridad investigadora debe evaluar si dicho aumento se ha producido en tal cantidad y en condiciones tales que causen o amenacen con causar daño grave a la RPN.
108. Así, conforme se ha explicado en los párrafos precedentes, a efectos de determinar la existencia de un aumento de las importaciones en el sentido del Acuerdo sobre Salvaguardias, la autoridad investigadora debe evaluar si dicho aumento se ha producido en tal cantidad y en condiciones tales que causen o amenacen con causar daño grave a la RPN.
109. En ese sentido, a fin de evaluar si, durante el periodo de análisis (enero de 2016 – junio de 2021), las importaciones de confecciones, en términos absolutos y en términos relativos a la producción nacional, aumentaron *en tal cantidad* que causen daño a la RPN, en primer lugar, se revisará información sobre el desempeño de las importaciones y la producción nacional de confecciones, durante el periodo antes indicado. Luego, para evaluar si las importaciones de confecciones, en términos absolutos y en términos relativos a la producción, aumentaron *en condiciones tales* que causen daño grave a la RPN, se examinará también información que permita evaluar las condiciones en las que se produjo la competencia entre el producto nacional y el producto importado en el mercado de confecciones.

B.2.2. Aumento del volumen de las importaciones en términos absolutos

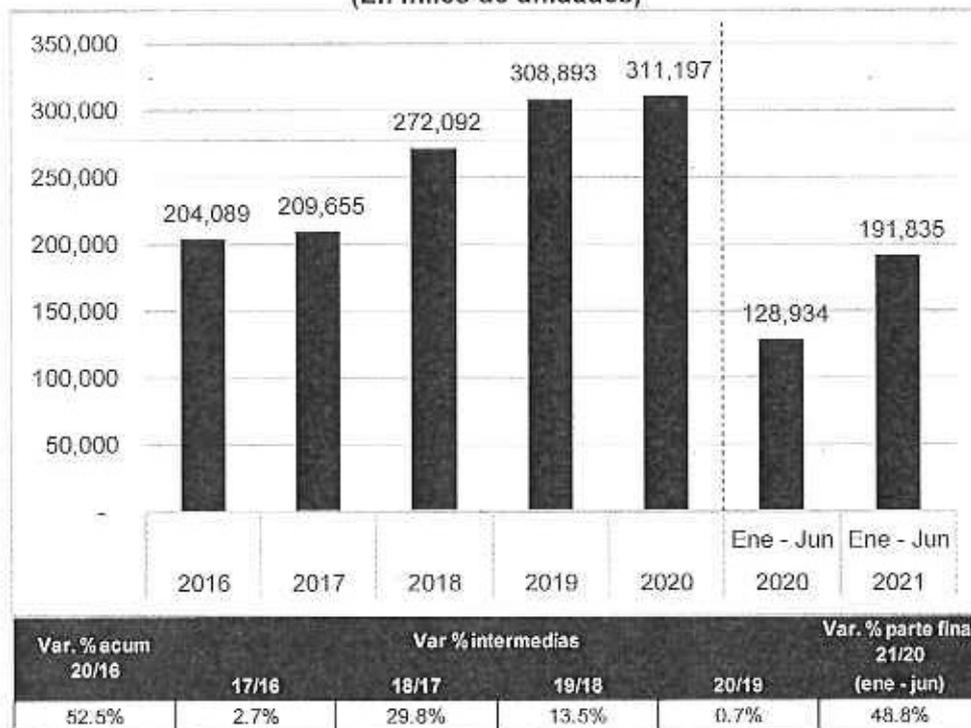
110. En este apartado del Informe se evaluará el comportamiento de las importaciones de confecciones en términos absolutos, durante el periodo enero de 2016 – junio de 2021.
111. Al respecto, de acuerdo con la información de la que se dispone en esta etapa de evaluación inicial, durante el periodo enero de 2016 – junio de 2021, los productores nacionales que conforman la RPN efectuaron importaciones de las confecciones clasificadas bajo las partidas arancelarias que se detallan en el Anexo N° 1³⁹, lo cual indica que tales importaciones complementaron la producción de las confecciones fabricadas por la RPN durante el periodo antes indicado. En atención a ello, es posible inferir razonablemente que las importaciones antes mencionadas no compitieron en el mercado interno con los productos fabricados por la RPN durante el periodo de análisis (enero de 2016 – junio de 2021), por lo que no podrían ser causa de un posible daño grave a dicha rama de la producción nacional.
112. Considerando lo anterior, a fin de analizar la evolución del volumen de las importaciones de confecciones durante el periodo antes indicado, en esta etapa de evaluación inicial se tomará en cuenta la información estadística obtenida de SUNAT con relación a las importaciones efectuadas durante el periodo de análisis (enero de 2016 - junio de 2021) a través de las partidas arancelarias que se detallan en el Anexo N° 1 de este Informe, excluyendo aquellos volúmenes importados por los productores nacionales de confecciones que conforman la RPN en este caso.

³⁹ Durante el periodo de análisis (enero de 2016 – junio de 2021), la participación de las importaciones efectuadas por los productores que conforman la RPN en el volumen total de importaciones de confecciones, fue en promedio 0.6%. En particular, la participación de las importaciones de la RPN fue de 0.7%, 0.9%, 0.7%, 0.6%, 0.4% y 0.3%, en los años 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021 (enero – junio), respectivamente.



113. Durante el período enero de 2016 – junio de 2021, el volumen de las importaciones de confecciones registró una tendencia creciente a lo largo de todo el período de análisis.
114. En efecto, entre 2016 y 2020, el volumen de las importaciones de confecciones registró un aumento de 52.5% en términos acumulados, al pasar de 204,089 miles de unidades en 2016 a 311,197 miles de unidades en 2020, como se aprecia en el Gráfico N° 1. Asimismo, entre enero y junio de 2021, el volumen de las importaciones de confecciones continuó su tendencia creciente al registrar un incremento de 48.8% respecto a similar período de 2020, al pasar de 128,934 miles de unidades entre enero y junio de 2020 a 191,835 miles de unidades entre enero y junio de 2021.

Gráfico N° 1
Evolución del volumen de las importaciones
durante el periodo enero de 2016 – junio de 2021
(En miles de unidades)



Fuente: SUNAT
Elaboración: ST-CIB/INDECOPI

115. Para determinar si se habría producido un aumento de las importaciones de confecciones en el sentido de lo establecido en el Acuerdo sobre Salvaguardias, además de corroborar el nivel de aumento que han registrado tales importaciones, en este apartado se evaluará si el aumento de tales importaciones entre 2016 y 2020 (52.5%) y en el primer semestre de 2021 respecto a similar semestre del año previo (48.8%) se ha producido en tal cantidad que podría constituir un daño grave a la RPN.
116. En efecto, como se indicó anteriormente, el Órgano de Apelación de la OMC en el caso *Argentina – calzados*, señaló que, a fin de determinar la existencia de un aumento de las importaciones *en tal cantidad* que cause o amenace con causar daño grave a la RPN, la autoridad investigadora debe evaluar el ritmo y la cuantía del aumento de tales importaciones, de conformidad con lo establecido en el artículo



4.2.a) del Acuerdo sobre Salvaguardias, lo que requiere efectuar una evaluación de las tendencias intermedias de tales importaciones durante el periodo de análisis.

117. Ahora bien, no basta cualquier aumento en la cantidad de las importaciones para que se cumpla el requisito establecido en el Acuerdo sobre Salvaguardias. En efecto, el Órgano de Apelación de la OMC en el caso *Argentina – calzados* señaló que, para que se cumpla el requisito para la aplicación de una medida de salvaguardia, la autoridad competente debe determinar que las importaciones han aumentado "en tal cantidad" que causen o amenacen causar un daño grave a la RPN, "lo que requiere que el aumento de las importaciones haya sido lo bastante reciente, lo bastante súbito, lo bastante agudo y lo bastante importante, tanto cuantitativa como cualitativamente, para causar o amenazar con causar un "daño grave"⁴⁰.
118. Siendo ello así, a fin de evaluar el ritmo y cuantía del aumento de las importaciones de confecciones, a continuación, se muestran las tendencias intermedias registradas por tales importaciones entre 2016 y 2020:
- Entre 2016 y 2017, el volumen de las importaciones experimentó un incremento de 2.7%, al pasar de 204,089 miles de unidades en 2016 a 209,655 miles de unidades en 2017.
 - Entre 2017 y 2018, el volumen de las importaciones experimentó un aumento en 29.8%, al pasar de 209,655 miles de unidades en 2017 a 272,092 miles de unidades en 2018.
 - Entre 2018 y 2019, el volumen de las importaciones experimentó un incremento de 13.5%, al pasar de 272,092 miles de unidades en 2018 a 308,893 miles de unidades en 2019.
 - Entre 2019 y 2020, el volumen de las importaciones experimentó un incremento de 0.7%, al pasar de 308,893 miles de unidades en 2019 a 311,197 miles de unidades en 2020.
119. Conforme puede apreciarse, el ritmo del aumento de las importaciones de confecciones se produjo en niveles importantes durante el periodo 2016 – 2020, aunque con una desaceleración en ese último año que coincidió con el contexto de contracción de la actividad económica general asociada a la aplicación de las medidas de restricción para contener el avance del COVID-19. No obstante esto último, como se detallará en los siguientes párrafos, en el primer semestre de 2021 las importaciones de confecciones recuperaron su dinamismo, alcanzando incluso un nivel superior a todos los semestres previos del periodo de análisis.
120. Así, entre 2017 y 2018, el incremento del volumen de las importaciones de confecciones (29.8%) fue equivalente a más de once (11.1) veces al incremento observado entre 2016 y 2017 (7.4%); mientras que, entre 2018 y 2019, el volumen de tales importaciones registró un incremento (13.5%) equivalente a más de seis (6.6) veces del incremento observado entre 2016 y 2017. Si bien entre 2019 y 2020, el volumen de las importaciones de confecciones se incrementó (0.7%) en una cantidad inferior al incremento registrado entre 2016 y 2017, al revisar en detalle los datos se aprecia que, en el segundo semestre de 2020, luego de haberse reiniciado las

⁴⁰ Al respecto, cabe traer a colación lo señalado por el Órgano de Apelación de la OMC en el caso *Argentina – calzados*:

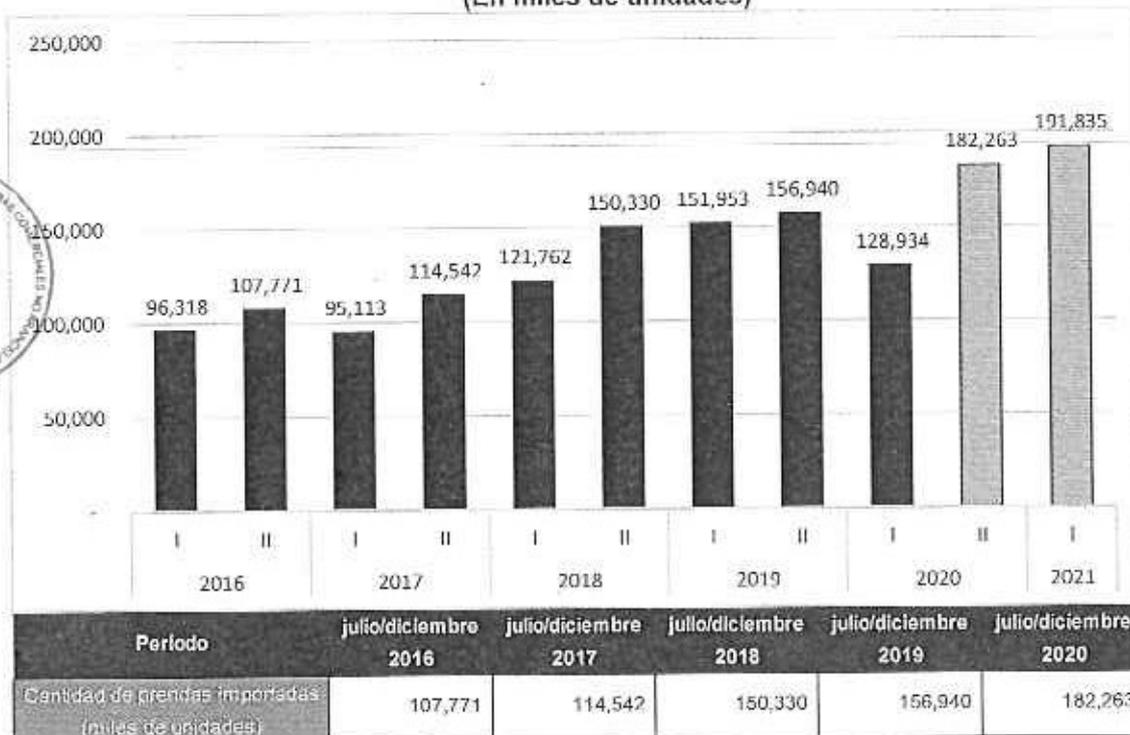
"131. (...) no es suficiente que una investigación demuestre simplemente que las importaciones de este año han sido mayores a las del año pasado – o a las de hace cinco años. (...) Para que se cumpla el requisito a la aplicación de una medida de salvaguardia, las importaciones deben haber aumentado "en tal cantidad" que causen o amenacen causar daño grave a la rama de la producción nacional".



actividades de comercio a nivel nacional⁴¹, el volumen de las importaciones de confecciones (182,263 miles de unidades) superó (en promedio, 46.6%) los niveles observados en todos los semestres previos comprendidos entre 2016 y 2019 (132,396 miles de unidades promedio semestral), como se aprecia en el Gráfico N° 2.

121. Por su parte, entre enero y junio de 2021, el volumen de las importaciones de confecciones registró un incremento de 48.8% respecto a similar periodo de 2020, al pasar de 128,934 miles de unidades entre enero y junio de 2020 a 191,835 miles de unidades entre enero y junio de 2021. Como se ha indicado previamente, en el primer semestre de 2021, el volumen de las importaciones de confecciones alcanzó el nivel más alto registrado en todos los semestres que comprenden el periodo de análisis⁴², conforme se aprecia en el Gráfico N° 2.

Gráfico N° 2
Evolución semestral del volumen de las importaciones de confecciones durante el periodo enero de 2016 – junio de 2021 (En miles de unidades)



Fuente: SUNAT
Elaboración: ST-CDB/INDECOPI

⁴¹ Mediante Decreto Supremo N° 080-2020-PCM publicado en el diario oficial "El Peruano" el 3 de mayo de 2020, se aprobó la reanudación de actividades económicas en forma gradual y progresiva dentro del marco de la declaratoria de Emergencia Sanitaria Nacional. Al respecto, por Decreto Supremo 101-2020-PCM publicado en el diario oficial "El Peruano" el 4 de junio de 2020, se dispuso que a partir del mes de junio de este año se inicie la Fase 2, por la cual se reanudaron las actividades de comercio para centros comerciales, conglomerados y tiendas por departamento, para atención directa al público, con aforo de hasta el 50%. Luego, por Decreto Supremo 117-2020-PCM publicado en el diario oficial "El Peruano" el 30 de junio de 2020, se dispuso que a partir julio de 2020 se inicie la Fase 3, por la cual se reanudaron las actividades de comercio en tiendas en general, con aforo de hasta el 50%.

⁴² Al respecto, la tendencia creciente de las importaciones de confecciones se acentuó luego del periodo de análisis considerado (enero de 2016 – junio de 2020) en la investigación por salvaguardias que concluyó en abril de 2021, pues en los dos últimos semestres del periodo de análisis de este caso (julio – diciembre de 2020 y enero – junio de 2021) se registraron los niveles más altos de importaciones en comparación con todos los semestres que comprenden el periodo de análisis.

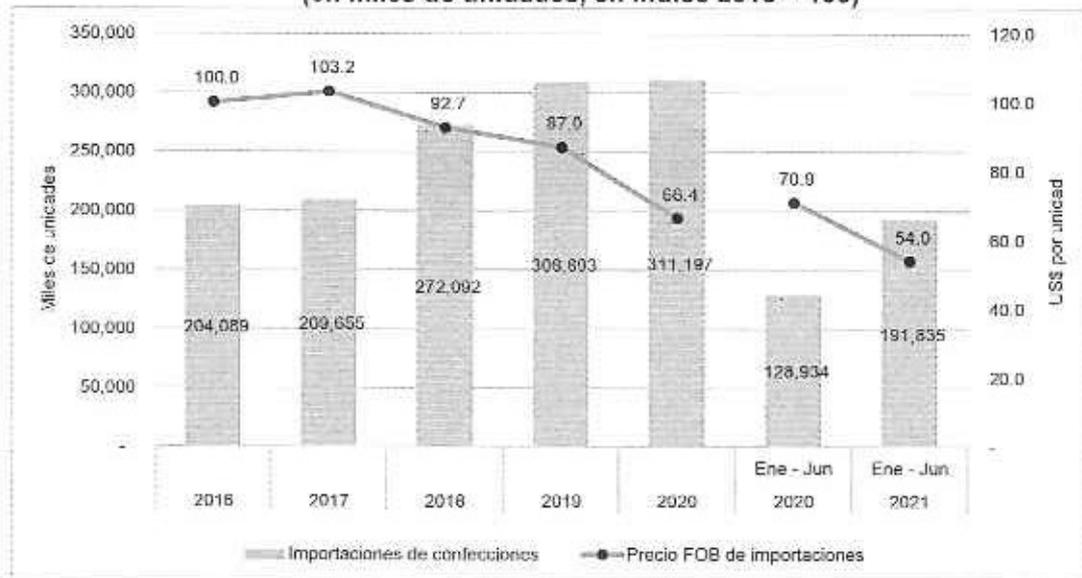


- 122. Lo expuesto anteriormente evidencia un aumento lo bastante reciente, súbito y agudo de las importaciones, como lo requieren las disposiciones del artículo 2.1. del Acuerdo sobre Salvaguardias.
- 123. Por otra parte, para determinar la existencia de un aumento de las importaciones en el sentido del Acuerdo sobre Salvaguardias, es necesario también verificar que el aumento de las importaciones se produjo en condiciones tales que podrían constituir un daño grave a la RPN, de acuerdo con el artículo 4.2 (a) del referido Acuerdo. En ese sentido, de conformidad con esta última norma, las autoridades competentes deben analizar las condiciones bajo las cuales compiten el producto importado y el producto nacional en el mercado del país importador.
- 124. Así, en este Informe se procederá a analizar la evolución del volumen y el precio FOB de las importaciones de confecciones durante el periodo enero de 2016 – setiembre de 2021, a fin de evaluar si las importaciones de dicho producto habrían aumentado en condiciones tales que podrían constituir un daño grave a la RPN.
- 125. Como se aprecia en el Gráfico N° 3, entre 2016 y 2020, el incremento de las importaciones de confecciones coincidió con una reducción acumulada (33.6%) del precio FOB de tales importaciones. En particular, entre 2017 y 2018 se registró una reducción del precio FOB (10.1%), precisamente cuando las referidas importaciones registraron su mayor incremento. Luego, entre 2018 y 2019, cuando el precio FOB de las importaciones de confecciones registró una nueva reducción (6.2%), el volumen de tales importaciones también se incrementó. Luego, entre 2019 y 2020, cuando se registró la reducción más pronunciada del precio FOB (23.7%), el volumen de las importaciones de confecciones se incrementó, alcanzando en 2020 el mayor nivel registrado durante el periodo de análisis.



Handwritten signatures and initials

Gráfico N° 3
Volumen y precio FOB de las importaciones de confecciones
durante el periodo enero de 2016 – junio de 2021
(en miles de unidades, en Índice 2016 = 100)



Fuente: SUNAT
 Elaboración: ST-CDB/INDECOPI

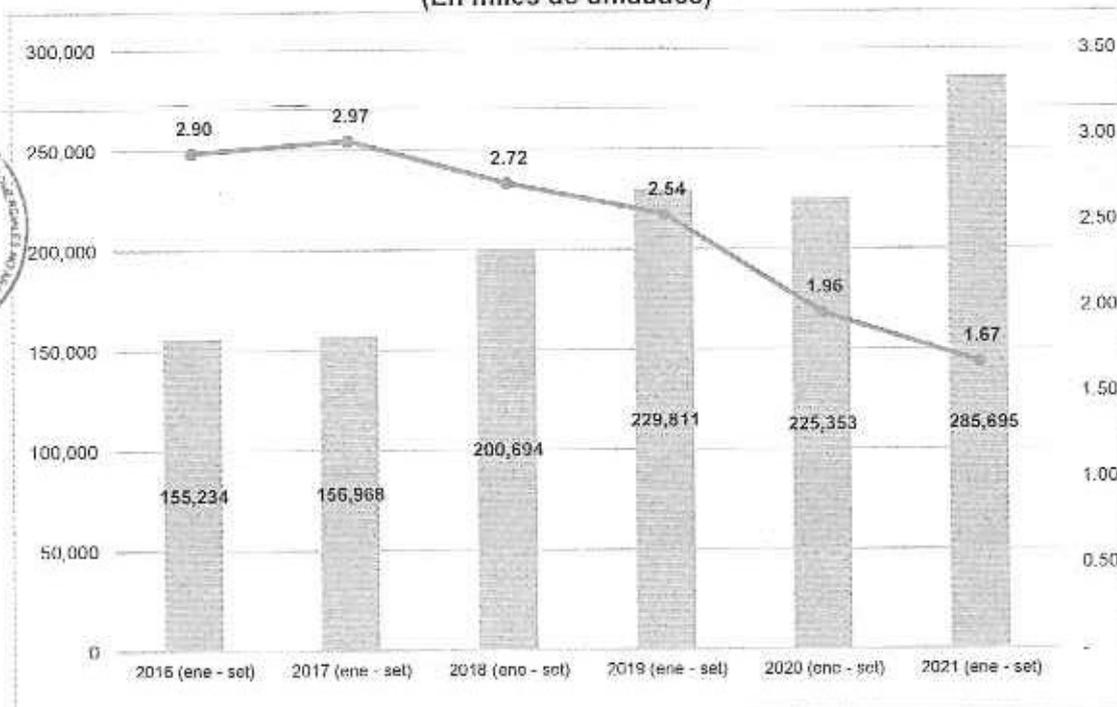
- 126. Además, se ha apreciado también que el precio FOB de las importaciones de confecciones continuó su tendencia a la baja en la parte final y más reciente del periodo de análisis (enero – junio de 2021), registrando en ese semestre su mayor



caída (23.9%) dentro del período de análisis, lo cual coincidió con un importante incremento de las importaciones de confecciones (48.8%) respecto a similar semestre de 2020

- 127. De forma adicional a lo señalado, cabe indicar que la información disponible en esta etapa de evaluación inicial para los meses de julio y setiembre de 2021 respalda lo observado en el periodo de análisis considerado en este caso. Ello, pues entre enero y setiembre de 2021, el volumen de las importaciones de confecciones (285,695 miles de unidades) ha superado los niveles observados en similares periodos de los años 2016 a 2020 (191,842 miles de unidades promedio). Además, se ha apreciado también que, en los meses de enero y setiembre de este año, el precio FOB de las importaciones de confecciones continuó su tendencia a la baja, registrando una reducción de 14.8% respecto al 2020 (enero – setiembre).

Gráfico N° 4
Evolución del volumen y precio FOB de las importaciones de confecciones durante el periodo enero - setiembre de los años comprendidos entre 2016 y 2021 (En miles de unidades)



Fuente: SUNAT
 Elaboración: ST-CDB/INDECOPI

- 128. Por tanto, la información disponible en esta etapa inicial indica que las importaciones de confecciones han aumentado en términos absolutos, en tal cantidad y en condiciones tales que podrían constituir un daño grave a la RPN, en el sentido del artículo 2.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

B.2.3. Aumento de las importaciones en términos relativos a la producción nacional⁴³

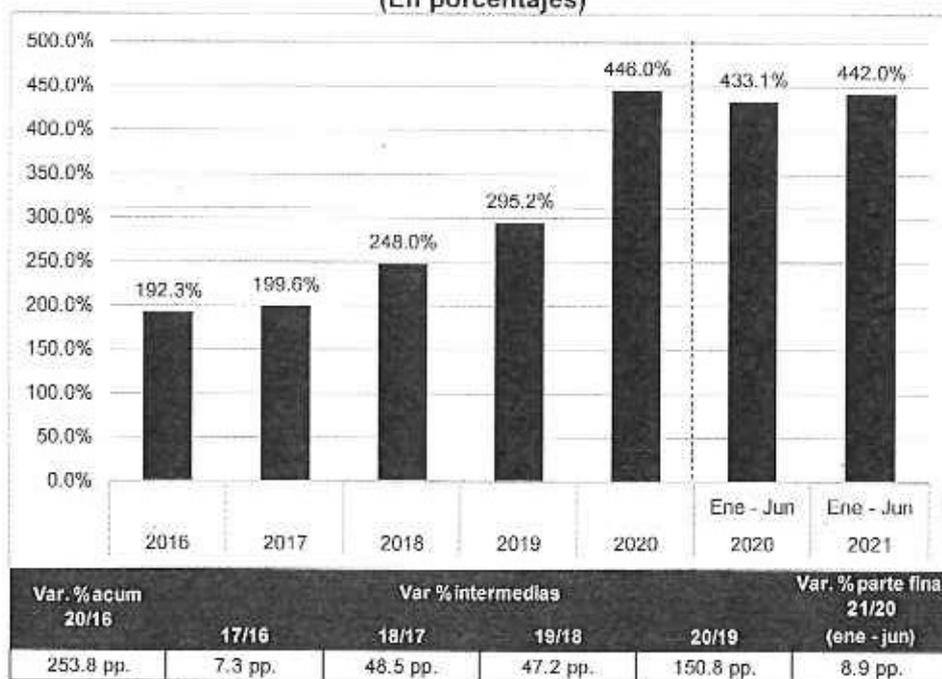
- 129. En este apartado del Informe se evaluará el comportamiento de las importaciones de confecciones en términos relativos a la producción nacional, durante el periodo enero de 2016 – junio de 2021.

⁴³ La producción nacional de confecciones ha sido calculada a partir de la información de producción de confecciones proporcionada por PRODUCE correspondiente a 102 empresas.



130. Durante el período de análisis (enero de 2016 – junio de 2021), el volumen de las importaciones de confecciones registró, en términos relativos a la producción nacional, una tendencia creciente.
131. En particular, entre 2016 y 2020, el volumen de las importaciones de confecciones en términos relativos a la producción registró un incremento acumulado de 253.8 puntos porcentuales, al pasar de 192.3% en 2016 a 446% en 2020. Cabe resaltar que, este aumento de las importaciones de confecciones en términos relativos se produjo como resultado del incremento significativo que registraron tales importaciones en términos absolutos entre los años antes indicados.

Gráfico N° 5
Evolución del volumen de las importaciones de confecciones en términos relativos a la producción nacional durante el periodo enero de 2016 - junio de 2021
(En porcentajes)



Fuente: SUNAT, PRODUCE
Elaboración: ST-CDB/INDECOPI

132. Sin embargo, para determinar si entre 2016 y 2020 se habría producido un aumento de las importaciones de confecciones en términos relativos a la producción, en el sentido de Acuerdo sobre Salvaguardias, además de corroborar el nivel de aumento que han registrado tales importaciones (en este caso, incremento acumulado de 253.8 puntos porcentuales entre los años antes indicados)⁴⁴, es necesario evaluar si el aumento de las importaciones se ha producido *en tal cantidad* que podría constituir un de daño grave a la RPN.
133. Al respecto, como se indicó anteriormente, a fin de determinar la existencia de un aumento de las importaciones *en tal cantidad* que cause o amenace con causar daño grave a la RPN, la autoridad investigadora debe evaluar el ritmo y la cuantía del

⁴⁴ Al respecto, cabe traer a colación lo señalado por el Órgano de Apelación de la OMC en el caso *Argentina – calzados*:

"131. (...) no es suficiente que una investigación demuestre simplemente que las importaciones de este año han sido mayores a las del año pasado – o a las de hace cinco años. (...) Para que se cumpla el requisito a la aplicación de una medida de salvaguardia, las importaciones deben haber aumentado "en tal cantidad" que causen o amenacen causar daño grave a la rama de la producción nacional".



aumento de tales importaciones, lo que requiere efectuar un examen de las tendencias intermedias de tales importaciones durante el periodo de análisis, de conformidad con lo establecido en el artículo 4.2.a) del Acuerdo sobre Salvaguardias.

134. Siendo ello así, a continuación se revisará la información relativa al desempeño de las importaciones y de la producción nacional de confecciones entre 2016 y 2020, así como datos referidos al incremento interanual de tales importaciones, en términos relativos a la producción nacional, correspondientes al periodo antes indicado.
135. Al respecto, al revisar las tendencias intermedias registradas entre 2016 y 2020, se aprecia que el aumento de las importaciones de confecciones en términos relativos se produjo como resultado de un incremento importante de tales importaciones en términos absolutos, tal como se detalla a continuación:
- Entre 2016 y 2017, el volumen de las importaciones de confecciones creció 2.7%, mientras que la producción nacional se redujo 1%, lo que generó un incremento de la participación de las importaciones respecto de la producción de 7.3 puntos porcentuales.
 - Entre 2017 y 2018, el volumen de las importaciones de confecciones creció 29.8%, mientras que la producción nacional aumentó 4.4%, lo que generó un incremento de la participación de las importaciones respecto de la producción de 48.5 puntos porcentuales.
 - Entre 2018 y 2019, el volumen de las importaciones de confecciones creció 13.5%, mientras que la producción nacional se redujo 4.6%, lo que generó un incremento de la participación de las importaciones respecto de la producción de 47.2 puntos porcentuales.
 - Entre 2019 y 2020, el volumen de las importaciones de confecciones creció 0.7%, mientras que la producción nacional se redujo 33.3%, lo que generó un incremento de la participación de las importaciones respecto de la producción de 150.8 puntos porcentuales.

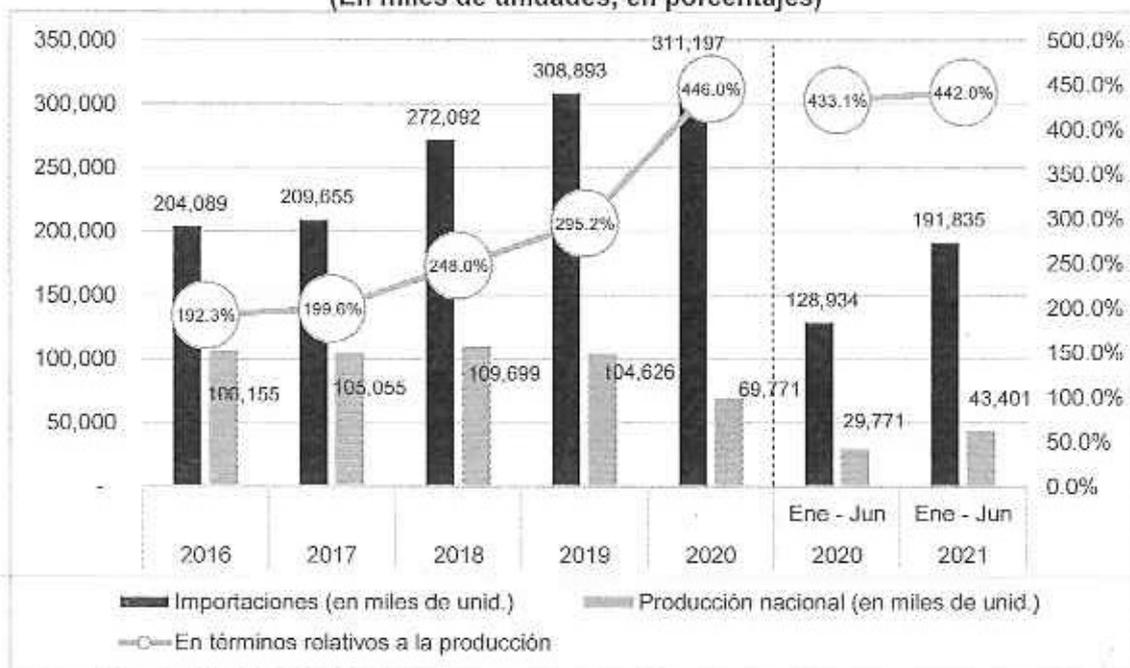
S
R

J

L



Gráfico N° 6
Volumen de las importaciones y de la producción nacional de confecciones
durante el periodo enero de 2016 - junio de 2021
(En miles de unidades, en porcentajes)



Fuente: SUNAT, PRODUCE
 Elaboración: ST-CDB/INDECOPI.

Como puede apreciarse, el ritmo de crecimiento de las importaciones de confecciones en términos relativos a la producción alcanzó niveles importantes entre 2016 y 2020, observándose una aceleración del crecimiento de las importaciones relativas en los últimos años del periodo antes indicado. En efecto, los incrementos registrados por las importaciones de confecciones en términos relativos a la producción entre 2017 y 2018 (48.5 puntos porcentuales), entre 2018 y 2019 (47.2 puntos porcentuales) y entre 2019 y 2020 (150.8 puntos porcentuales), fueron superiores en 6.6 veces, 6.5 veces y 20.6 veces al aumento experimentado por tales importaciones en términos relativos a la producción entre 2016 y 2017 (7.3 porcentuales), respectivamente. Lo anterior evidencia un aumento lo bastante súbito, agudo y reciente de tales importaciones, conforme lo requieren las disposiciones del artículo 2.1. del Acuerdo sobre Salvaguardias.

137. En la parte final y más reciente del periodo de análisis (enero – junio de 2021), a pesar de tratarse de un semestre posterior al reinicio de las actividades de producción industrial a nivel nacional⁴⁵, entre las que se encuentra la fabricación de confecciones, las importaciones de confecciones en términos relativos a la producción nacional mantuvieron su tendencia creciente (experimentaron un aumento de 8.9 puntos porcentuales) debido a que las importaciones se incrementaron (48.8%) en mayor magnitud que la producción nacional (45.8%), respecto a similar semestre de 2020.
138. Así, entre enero y junio de 2021, las importaciones registraron un incremento (62,901 miles de unidades) que fue 4.6 veces el incremento de la producción de la RPN (en

⁴⁵ Mediante Decreto Supremo N° 080-2020-PCM publicado en el diario oficial "El Peruano" el 3 de mayo de 2020, se aprobó la Fase 1 de reanudación de actividades económicas en forma gradual y progresiva dentro del marco de la declaratoria de Emergencia Sanitaria Nacional, permitiendo a partir del mes de mayo de 2020 la realización de las actividades económicas del sector minería e industria, lo que incluyó, entre otras, las actividades de la industria de confecciones.



13,630 miles de unidades), respecto a similar semestre del año previo, lo que produjo que las importaciones relativas a la producción alcancen en 2021 (enero – junio) un nivel (442.0%) superior al observado en los años previos que forman parte del período de análisis (en promedio, 302.4%).

139. De este modo, la evolución registrada por las importaciones de confecciones durante el período de análisis (enero de 2016 – junio de 2021) muestra un aumento lo bastante súbito, agudo y reciente de las importaciones en términos relativos, en el sentido del artículo 2.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias.
142. Por tanto, la información disponible en esta etapa de evaluación inicial proporciona indicios razonables de que las importaciones de confecciones han aumentado en términos relativos a la producción, en tal cantidad y en condiciones tales que podrían causar un daño grave a la RPN, en el sentido del artículo 2.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

C. ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN IMPREVISTA DE LAS CIRCUNSTANCIAS

C.1. Consideraciones iniciales

143. El párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 establece lo siguiente:

"Si, como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por una parte contratante en virtud del presente Acuerdo, las importaciones de un producto en el territorio de esta parte contratante han aumentado en tal cantidad y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a los productores nacionales de productos similares o directamente competidores en ese territorio, dicha parte contratante podrá, en la medida y durante el tiempo que sean necesarios para prevenir o reparar ese daño, suspender total o parcialmente la obligación contratada con respecto a dicho producto o retirar o modificar la concesión".

144. El Órgano de Apelación, en el caso *Corea – productos lácteos*⁴⁶, señaló que el significado de la expresión "evolución imprevista de las circunstancias", contenida en el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994, refiere a la evolución de circunstancias que no pueden ser previstas, predichas o anticipadas.

"84. (...) En cuanto al significado de "evolución imprevista de las circunstancias", observamos que la definición que el diccionario define "imprevista" (unforeseeable), en particular en relación con una "evolución de las circunstancias" como sinónimo de "inesperada". Por otra parte, el término "imprevisible" (unforeseeable) se define en los diccionarios como "impredecible" o "que no puede ser previsto, predicho o anticipado". En consecuencia, consideramos que el significado corriente de la expresión "como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias" requiere que la evolución de las circunstancias como consecuencia de la cual las importaciones de un producto han aumentado en tal cantidad y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a los productores nacionales haya sido "inesperada". (...)"

145. Asimismo, en el caso antes mencionado, el Órgano de Apelación indicó también que, de acuerdo con las disposiciones del artículo 1 a) del GATT de 1994, para aplicar una medida de salvaguardia, las circunstancias imprevistas que identifique la autoridad

⁴⁶ Informe del Órgano de Apelación en el caso *Corea – Medidas de salvaguardia definitivas sobre las importaciones de determinados productos lácteos* (código de documento: WT/DS98/AB/R) 14 de diciembre de 1999.



investigadora deben tener como consecuencia un aumento de las importaciones. En particular, el Órgano de Apelación señaló lo siguiente:

"85. (...) La expresión inicial del párrafo 1 a) del artículo XIX -"como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por [un Miembro] en virtud del presente Acuerdo ..." - es un inciso que, en nuestra opinión, depende gramaticalmente de la expresión verbal "las importaciones [...] han aumentado" de la segunda parte de esa frase. Consideramos que la expresión inicial de la primera frase del párrafo 1 a) del artículo XIX, aunque no establece condiciones independientes para la aplicación de una medida de salvaguardia, adicionales a las establecidas en la segunda parte de esa frase, describe determinadas circunstancias cuya concurrencia debe demostrarse de hecho para que pueda aplicarse una medida de salvaguardia de forma compatible con las disposiciones del artículo XIX del GATT de 1994. En ese sentido, consideramos que hay una conexión lógica entre las circunstancias descritas en ella -"como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por un Miembro en virtud del presente Acuerdo ..." - y las condiciones establecidas en la segunda parte del párrafo 1 a) del artículo XIX para la imposición de una medida de salvaguardia" [Subrayado añadido].

146. Por otra parte, respecto de la naturaleza de las circunstancias imprevistas que permiten a los miembros de la OMC la aplicación de medidas de salvaguardias, el Órgano de Apelación en el caso *Argentina – Calzados*, indicó que tales acontecimientos deben ser no ordinarios o habituales y cuestiones de urgencia.

"93. (...) Como parte del contexto del párrafo 1 a) del artículo XIX, observamos que el título del artículo XIX es "Medidas de urgencia sobre la importación de productos determinados". (...) Señalamos una vez más que el párrafo 1 a) del artículo XIX exige que las importaciones de un producto hayan "aumentado en tal cantidad" y se realicen "en condiciones tales" que "causen o amenacen causar un daño grave a los productores nacionales [...]". (Cursivas añadidas.) Es evidente que no se trata de acontecimientos corrientes en el comercio habitual. A nuestro juicio, el texto del párrafo 1 a) de artículo XIX del GATT de 1994, interpretado con arreglo a su sentido corriente y en relación con su contexto, pone de manifiesto que el propósito de los redactores del GATT era que las medidas de salvaguardia fueran medidas no ordinarias, cuestiones urgentes; en resumen, "medidas de urgencia". Sólo se debían invocar tales "medidas de urgencia" en situaciones en las que, como consecuencia de obligaciones contraídas en virtud del GATT de 1994, un Miembro importador se encontrara enfrentado a una evolución de las circunstancias que no hubiera "previsto" o "esperado" cuando contrajo esas obligaciones. (...) En consecuencia, es evidente que, en todos los sentidos, el artículo XIX constituye un recurso extraordinario". [Subrayado añadido]

147. En particular, respecto de la conexión lógica que debe encontrarse entre las importaciones en aumento y las circunstancias imprevistas que conllevan ello, el Órgano de Apelación en el caso *Estados Unidos – determinados productos de acero* precisó que la evolución de las circunstancias de las que se trate debe traer como consecuencia el aumento de las importaciones del producto investigado.

"316. Resulta evidente, por tanto, que no basta cualquier evolución de las circunstancias que sea "imprevista". Para que dé lugar al derecho de aplicar una medida de salvaguardia, la evolución de las circunstancias debe haber tenido la consecuencia de un aumento de las importaciones del producto ("dicho producto") que es objeto de la medida de salvaguardia. Además, cualquier producto, como dispone el párrafo 1 a) del artículo XIX, puede, potencialmente, ser objeto de esa medida de



J
R
J
P



salvaguardia, siempre que "la evolución imprevista de las circunstancias" que se invoca tenga como consecuencia un aumento en las importaciones de ese producto específico ("dicho producto"). (...). [Subrayado añadido]

148. De lo anterior se desprende que, de conformidad con las disposiciones del GATT de 1994 y del Acuerdo sobre Salvaguardias, la autoridad competente debe sustentar la ocurrencia de ciertas circunstancias "inesperadas", como consecuencia de las cuales se registra un aumento de las importaciones que causa o amenaza causar un daño grave a los productores nacionales.
149. Considerando lo anterior, a continuación se evaluará la información de la que se dispone en esta etapa inicial del procedimiento a fin de apreciar si, durante el periodo enero de 2016 – junio de 2021, han concurrido circunstancias imprevistas en el sentido del párrafo XIX del artículo 1 a) del GATT que habrían propiciado un aumento significativo de las importaciones de confecciones en el mercado peruano durante el periodo en mención.

C.2. Circunstancias imprevistas

150. En este apartado del Informe se evaluará la concurrencia de circunstancias imprevistas en el mercado peruano de confecciones, en el sentido del artículo XIX del GATT de 1947, como consecuencia de las cuales se habría producido un aumento significativo de las importaciones de confecciones durante el periodo enero de 2016 – junio de 2021.

A fin de efectuar la evaluación antes indicada, se examinarán datos relacionados con: (i) el comportamiento del precio de las principales materias primas empleadas en la fabricación de las confecciones (algodón y poliéster); (ii) la evolución del precio FOB de las importaciones de confecciones, durante el periodo enero de 2016 – junio de 2021; y, (iii) las medidas gubernamentales implementadas en el país para contener el avance del COVID-19.

- ***Comportamiento del precio de las materias primas (algodón y poliéster) para la fabricación confecciones***

152. Las fibras de algodón y de poliéster constituyen las principales materias primas empleadas en la fabricación de las confecciones comercializadas en el mercado peruano durante el periodo enero de 2016 – junio de 2021. En efecto, de acuerdo con la información que publica la Federación Internacional de Fabricantes Textiles⁴⁷, las fibras de algodón y de poliéster representaron entre 44% y 78% de los costos totales de producción de los tejidos (artículos empleados en la fabricación de confecciones) elaborados en China y Bangladesh (países cuyos envíos de confecciones representaron más del 86% del volumen total de importaciones efectuadas durante el periodo enero de 2016 – junio de 2021).

47

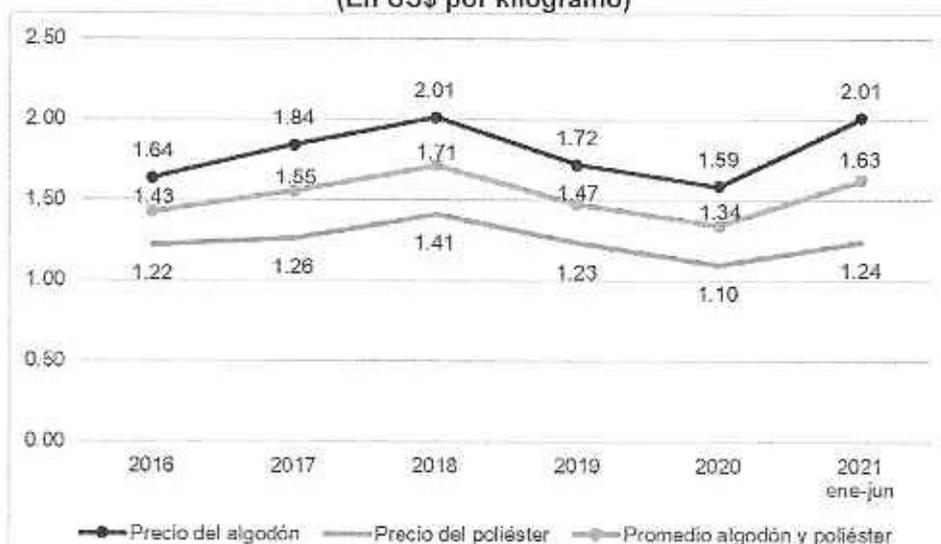
Al respecto, cfr.: "International Production Cost Comparison 2018" publicado por la Federación Internacional de Fabricantes Textiles (traducción simple del inglés International Textile Manufacturers Federation), en abril de 2019. Cabe señalar que dicho documento constituye una fuente de información usualmente empleada por la Comisión a fin de aproximar los costos de producción en distintos países proveedores del mercado peruano de productos textiles (Expediente N° 039-2018/CDB correspondiente al procedimiento de investigación por prácticas de dumping en las importaciones de tejidos mezcla de poliéster con algodón originarios de China; Expediente N° 040-2014 correspondiente al procedimiento de examen por cambio de circunstancias a los derechos antidumping vigentes sobre las importaciones de tejidos tipo popelina originarios de la República Popular China; y Expediente N° 010-2014 correspondiente al procedimiento de examen por expiración de las medidas antidumping vigentes sobre las importaciones de tejidos tipo popelina para originarios de China).



153. Durante el periodo enero de 2016 – junio de 2021, los precios del algodón y del poliéster experimentaron comportamientos fluctuantes. En efecto, entre 2016 y 2017, el precio de algodón registró un aumento de 12.6%, y mantuvo su tendencia creciente hasta 2018, cuando dicho precio experimentó un aumento de 9.3% respecto de 2017. Posteriormente, en 2019, el precio del algodón se redujo 14.7% respecto de 2018, para luego registrar una reducción de 7.7% entre 2019 y 2020. Por su parte, en 2021 (enero – junio), el precio del algodón registró un incremento de 26.9% respecto al 2020. De esta manera, en 2021 (enero – junio), el precio del algodón se ubicó en un nivel (US\$ 2.01 por kilogramo) superior al registrado en 2016 (US\$ 1.64 por kilogramo).
154. Por otra parte, durante el periodo de análisis (enero de 2016 – junio de 2021), el precio del poliéster registró un comportamiento similar al registrado por el precio del algodón. Entre 2016 y 2017, el precio del poliéster experimentó un incremento de 3.7% y mantuvo su tendencia creciente hasta 2018, cuando experimentó un aumento de 12.0% respecto de 2017. Posteriormente, en 2019, el precio del poliéster se redujo 13.0%, para luego registrar una reducción de 10.9% entre 2019 y 2020. Por su parte, en 2021 (enero – junio) el precio del poliéster registró un incremento de 13.1% respecto al 2020. De esta manera, en 2021 (enero – junio), el precio del poliéster se ubicó en un nivel (US\$ 1.24 por kilogramo) superior al registrado en 2016 (US\$ 1.22 por kilogramo).



Gráfico N° 7
Precio del algodón y precio del poliéster
durante el periodo enero de 2016 – junio de 2021
(En US\$ por kilogramo)



Concepto / Var. %	17/16	18/17	19/18	20/19	21/20
Precio del algodón	12.6%	9.3%	-14.7%	-7.7%	26.9%
Precio del poliéster	3.7%	12.0%	-13.0%	-10.9%	13.1%
Promedio algodón y poliéster	8.8%	10.4%	-14.0%	-9.0%	21.3%

Fuente: Index Mundi/COMTRADE
Elaboración: ST-CDH/INDECOP

155. Por el contrario, pese a que dichas fibras textiles son los principales componentes del costo total de producción del producto importado, durante el periodo enero de 2016 – junio de 2021, el precio promedio FOB de las importaciones de confecciones experimentó un comportamiento que no siguió la evolución del costo de sus principales materias primas (algodón y poliéster).



156. En efecto, como se aprecia en el Gráfico N° 8:

- Entre 2016 y 2017, en un contexto de incremento de 8.8% en el precio promedio del algodón y el poliéster, el precio promedio FOB de las importaciones de confecciones se incrementó 3.2%. En ese contexto, el volumen de las importaciones registró un incremento de 2.7%.
- Entre 2017 y 2018, pese a que el precio promedio del algodón y del poliéster experimentó un incremento de 10.4%, el precio promedio FOB de las importaciones de confecciones registró una contracción de 10.4%, en un contexto en el cual tales importaciones registraron un incremento (29.8%) equivalente a más de once (11.1) veces al incremento observado entre 2016 y 2017.
- Entre 2018 y 2019, a pesar de que el precio promedio del algodón y el poliéster experimentó una reducción de 14%, el precio promedio FOB de las importaciones de confecciones registró una reducción menor, esta vez del orden del 6.2%. En ese contexto, el volumen de las importaciones registró un incremento (13.5%) equivalente a más de seis (6.6) veces del incremento observado entre 2016 y 2017.
- Posteriormente, entre 2019 y 2020, el precio FOB de las importaciones de confecciones se redujo (23.7%) en una magnitud significativamente superior a la reducción del precio promedio del algodón y el poliéster (9.0%), en un contexto en que las importaciones de confecciones registraron un incremento de 0.7%.

Entre enero y junio de 2021, pese a que el precio promedio del algodón y del poliéster experimentó un incremento de 21.3%, el precio promedio FOB de las importaciones de confecciones registró una contracción de 18.7%. En ese contexto, el volumen de las importaciones de confecciones registró un importante incremento de 48.8% respecto a similar periodo de 2020. Cabe destacar que, durante el primer semestre de 2021, el volumen de las importaciones de confecciones superó los niveles observados en similares semestres del período de análisis

158. Como se desprende del análisis realizado en los párrafos anteriores, durante el periodo enero de 2016 – junio de 2021, el precio promedio del algodón y el poliéster experimentó un comportamiento fluctuante (incremento acumulado de 13.9%), en un contexto de reducción sostenida del precio promedio FOB de las importaciones de confecciones, el cual registró una contracción acumulada de 46% durante ese periodo. En particular, los datos muestran que, a pesar de que el algodón y el poliéster constituyen las principales materias primas para la fabricación del producto objeto de investigación, a partir de 2018 se registró una tendencia diferenciada del precio FOB promedio de las importaciones de confecciones y el precio promedio de sus principales materias primas, en un contexto en el cual el ritmo de crecimiento de las importaciones de confecciones se aceleró significativamente a partir de 2018.



J

R

g

L



Gráfico N° 8
Precio promedio del algodón y el poliéster y precio FOB de las importaciones de confecciones durante el periodo enero de 2016 – junio de 2021
(en índices: 2016 = 100)

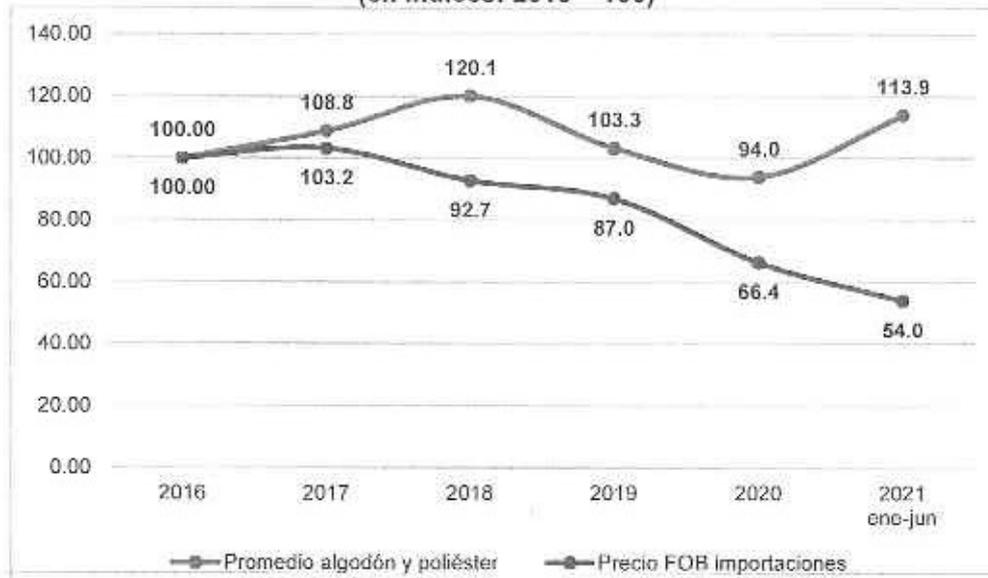


Table with 6 columns: Concepto / Var.%, 17/16, 18/17, 19/18, 20/19, 21/20. Rows include 'Precio promedio algodón y poliéster' and 'Precio FOB importaciones'.

Fuente: SUNAT, Index Mundi, COMTRADE.
Elaboración: ST-CDB/INDECOPI

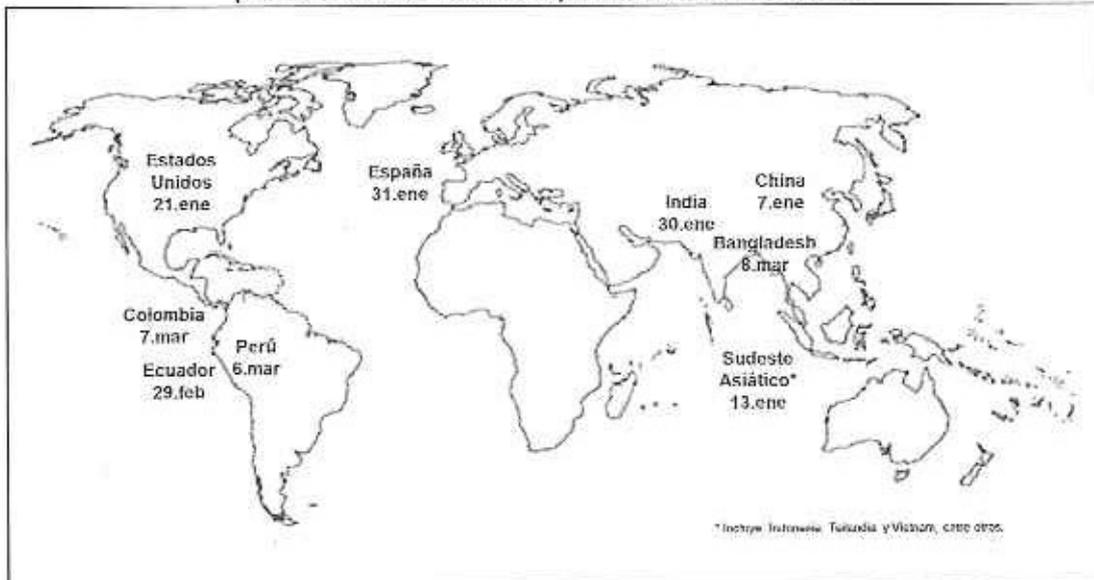
Las medidas gubernamentales para contener el COVID-19

- 159. De manera concurrente al contexto anteriormente descrito, en el primer semestre de 2020 se registraron los primeros casos de COVID-19 reportados tanto en el Perú como en los principales países proveedores del mercado peruano de confecciones.
160. De acuerdo con la información que publica la Organización Mundial de la Salud48, los primeros casos de COVID-19 reportados en los principales países proveedores del mercado peruano de confecciones (China y Bangladesh), se presentaron entre el 7 de enero (China) y el 8 de marzo (Bangladesh) de 2020. En el Perú, el primer caso se reportó el 6 de marzo de 2020.

48 Al respecto, ver "WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard", disponible en: https://covid19.who.int/ (última consulta: 19 de noviembre de 2021).



Gráfico N° 9
Mapa de los primeros casos de COVID-19 reportados en los principales países proveedores del mercado peruano de confecciones



Fuente: WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard.
Elaboración: ST-CDB/INDECOPI



161. A partir de marzo de 2020, el gobierno peruano implementó diversas medidas de carácter sanitario y económico para contener el avance del COVID-19 a nivel nacional, entre las cuales se encuentran las siguientes:

- El 11 de marzo de 2020, se publicó el Decreto Supremo N° 008-2020-SA, que declara la Emergencia Sanitaria a nivel nacional por noventa (90) días calendario y dicta medidas de prevención y control del COVID-19
- El 15 de marzo de 2020 se publicó el Decreto Supremo N° 044-2020-PCM, que declara el Estado de Emergencia Nacional a consecuencia del COVID-19, y dispone restringir la libertad de tránsito a nivel nacional. Posteriormente, el Estado de Emergencia Nacional fue ampliado mediante diversos dispositivos legales⁴⁹, hasta el 30 de junio de 2020.

162. Las medidas gubernamentales antes mencionadas, implementadas por el gobierno peruano a partir de marzo de 2020 para contener el avance del COVID-19, restringieron las actividades económicas a nivel nacional de manera general, lo que incidió directamente en las operaciones de producción y comercialización de confecciones en el primer semestre de 2020. En efecto, de acuerdo con la información que publica el Banco Central de Reserva del Perú, en 2020 se registró una contracción de 8.6% en el consumo privado nacional, así como una caída superior al 30% de la actividad económica en el sector de productos textiles y confecciones.

163. Posteriormente, a partir de mayo de 2020 se dispuso el reinicio de algunas de las actividades económicas suspendidas por el Estado de Emergencia Nacional. En efecto, el proceso de reactivación económica fue establecido en cuatro (4) fases, cada una dirigida a rubros específicos de la actividad económica nacional, y sujeta al

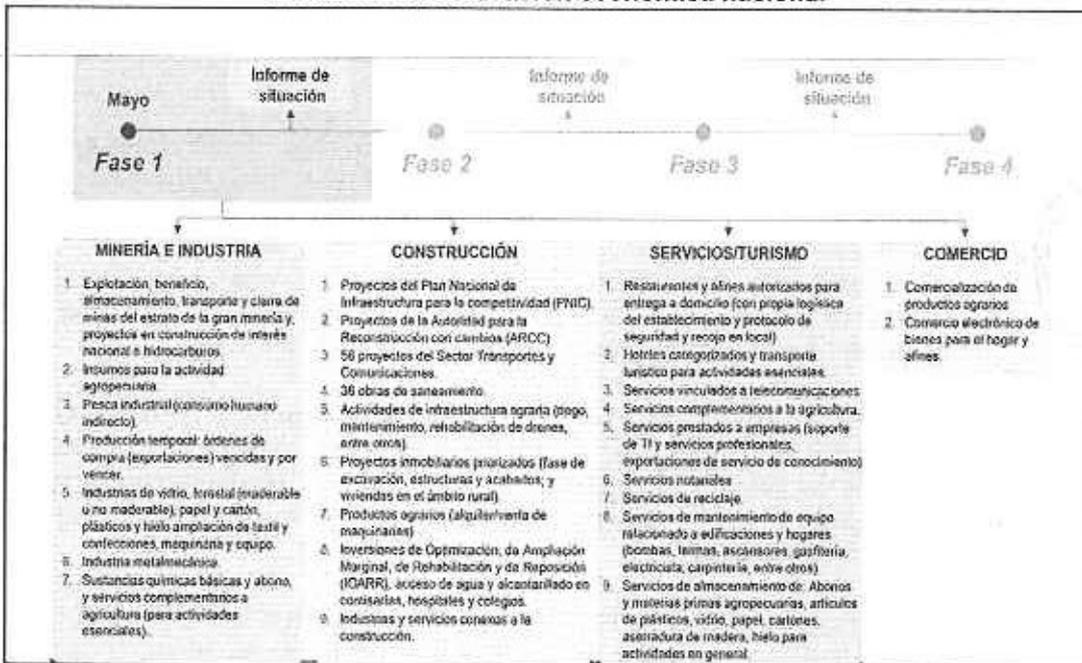
⁴⁹ Al respecto, consultar los siguientes dispositivos legales: Decreto Supremo N° 044-2020-PCM ampliado temporalmente mediante los Decretos Supremos N° 051-2020-PCM, N° 064-2020-PCM, N° 075-2020-PCM, N° 083-2020-PCM, N° 094-2020-PCM, N° 116-2020-PCM y 135-2020-PCM



cumplimiento de protocolos para la reanudación de operaciones. En particular, se emitieron los siguientes dispositivos legales:

- Decreto Supremo 080-2020-PCM, publicado el 02 de mayo de 2020, que establece el inicio de la **Fase 1** y dispone la reanudación de determinadas actividades económicas en el país, entre las cuales se incluye la actividad de producción de confecciones;
- Decreto Supremo 101-2020-PCM, publicado el 04 de junio de 2020, que establece el inicio de la **Fase 2** y dispone, entre otras medidas, la ampliación de la reanudación de las actividades económicas para centros comerciales, conglomerados y tiendas por departamento, para atención directa al público, con aforo de hasta el 50%;
- Decreto Supremo 117-2020-PCM, publicado el 30 de junio de 2020, que establece el inicio de la **Fase 3** y dispone, entre otras medidas, la ampliación de la reanudación de las actividades económicas en tiendas en general, con aforo de hasta el 50%;
- Decreto Supremo 157-2020-PCM, publicado el 28 de setiembre de 2020, que establece el inicio de la **Fase 4**.

Gráfico N° 10
Proceso de reactivación económica nacional



Fuente: PCM.
Elaboración: ST-CDB/INDECOPI

164. En particular, la Resolución Ministerial N° 137-2020-PRODUCE, publicada el 06 de mayo de 2020, estableció el Protocolo Sanitario de Operación ante el COVID-19 aplicable a diversas actividades productivas, incluidas aquellas correspondientes al sector de confecciones. De acuerdo con lo establecido en dicho dispositivo legal, los empleadores⁵⁰ en ese sector productivo deben implementar políticas y prácticas relacionadas, pero no limitadas a:

⁵⁰ Asimismo, la nueva distribución de planta debe establecer el distanciamiento entre los trabajadores con un mínimo de 1 metro, se debe demarcar los pasillos, áreas de controles, áreas de almacén transitorio y otras áreas que correspondan. Se debe hacer la reducción de los trabajadores por área y línea de producción, cumpliendo con lo establecido en el referido protocolo.

Por otra parte, de acuerdo con la Resolución Ministerial N° 138-2020-PRODUCE, publicada el 06 de mayo de 2020, la aprobación sectorial específica de reanudación de actividades de textil y confecciones (a cargo del Despacho