

**INFORME N° 065-2020/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 : 21 de octubre de 2020

---

**SUMILLA**

Expediente No. : 030-2020/CDB  
Materia : Salvaguardias  
Solicitante : De oficio  
Producto objeto de análisis : Confecciones

---

**ÍNDICE**

<b>I.</b>	<b>ANTECEDENTES .....</b>	<b>11</b>
<b>II.</b>	<b>EL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN POR SALVAGUARDIAS .....</b>	<b>16</b>
<b>III.</b>	<b>ANÁLISIS .....</b>	<b>21</b>
<b>A.</b>	<b>DETERMINACIÓN DEL PRODUCTO SIMILAR O DIRECTAMENTE COMPETIDOR .....</b>	<b>22</b>
	<b>A.1. Producto importado .....</b>	<b>23</b>
	<b>A.2. Producto nacional .....</b>	<b>25</b>
	<b>A.3. Análisis de un producto similar o directamente competidor .....</b>	<b>27</b>
<b>B.</b>	<b>DETERMINACIÓN DE UN POSIBLE AUMENTO SIGNIFICATIVO DE LAS IMPORTACIONES DE CONFECCIONES .....</b>	<b>28</b>
	<b>B.1. Aumento de las importaciones en términos absolutos y en términos relativos a la producción .....</b>	<b>28</b>
<b>C.</b>	<b>EVOLUCIÓN IMPREVISTA DE LAS CIRCUNSTANCIAS .....</b>	<b>40</b>
	<b>C.1. Consideraciones iniciales .....</b>	<b>40</b>
	<b>C.2. Circunstancias imprevistas .....</b>	<b>42</b>
	<b>C.3. Conclusiones sobre el aumento que habrían registrado las importaciones de confecciones y las circunstancias imprevistas que habrían propiciado dicho aumento .....</b>	<b>50</b>
<b>D.</b>	<b>DETERMINACIÓN INICIAL DE LA EXISTENCIA DE AMENAZA DE DAÑO GRAVE .....</b>	<b>54</b>
	<b>D.1. Consideraciones iniciales .....</b>	<b>54</b>
	<b>D.2. Rama de producción nacional .....</b>	<b>56</b>
	<b>D.3. Ritmo y cuantía del aumento de las importaciones .....</b>	<b>57</b>
	<b>D.4. Parte del mercado interno absorbida por las importaciones .....</b>	<b>60</b>
	<b>D.5. Situación económica de la RPN .....</b>	<b>63</b>
	<b>D.6. Factores específicos de amenaza de daño grave .....</b>	<b>72</b>
<b>E.</b>	<b>DETERMINACIÓN INICIAL DE LA EXISTENCIA DE RELACIÓN CAUSAL .....</b>	<b>81</b>
	<b>E.1. Consideraciones iniciales .....</b>	<b>81</b>
	<b>E.2. Efecto de las importaciones de confecciones .....</b>	<b>82</b>
	<b>E.3. Efecto de otros factores .....</b>	<b>83</b>
<b>F.</b>	<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>88</b>
	<b>Anexo N° 1 .....</b>	<b>93</b>
	<b>Anexo N° 2 .....</b>	<b>95</b>

## 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 y, además, la autoridad rectora del sector industrial en el país, el Ministerio de la Producción (en adelante, **PRODUCE**), ha informado a la Comisión que la industria de confecciones es de interés nacional debido a su relevancia en la economía peruana, al constituir una importante fuente de generación de empleo en el país a través de micro, pequeñas y medianas empresas.
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 periodo de análisis (enero de 2016 – junio de 2020), 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, lo bastante 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 una posible amenaza de 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, casi la mitad de la producción nacional total de confecciones (46.6%), 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 periodo enero de 2016 – junio de 2020, se habría producido un aumento de las importaciones de confecciones en tal cantidad y condiciones tales que podrían constituir una amenaza de 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 de confecciones en términos absolutos:* entre 2016 y 2019, las importaciones de confecciones registraron un aumento importante de 53.9%, en términos acumulados. El ritmo de crecimiento de las importaciones de confecciones se acentuó durante el periodo antes indicado, observándose que entre 2017 y 2018 el incremento del volumen de las importaciones de confecciones (31.2%) superó en más de diez (10.2) veces al incremento observado entre 2016 y 2017 (3.1%); y, entre 2018 y 2019, el volumen de tales importaciones registró un incremento (13.8%) que fue superior en más de cuatro (4.5) veces al incremento observado entre 2016 y 2017. Lo anterior 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.

Además, se ha observado que entre 2016 y 2019 el incremento del ritmo de crecimiento de las importaciones de confecciones coincidió con una reducción acumulada (12.9%) del precio FOB de tales importaciones. En particular, la reducción más pronunciada del precio FOB de las importaciones se produjo entre 2017 y 2018 (10.5%), precisamente cuando las importaciones de confecciones registraron su mayor incremento. Luego, entre 2018 y 2019, cuando el precio FOB de las importaciones de confecciones registró una nueva reducción (5.9%), el volumen de las importaciones de confecciones también se incrementó, alcanzando en 2019 el mayor nivel registrado durante el periodo de análisis.

Si bien en la parte final y más reciente del periodo de análisis (enero - junio de 2020), las importaciones de confecciones experimentaron una reducción de 16.6% respecto a similar semestre de 2019, lo que coincidió con una caída del precio FOB de tales importaciones (18.5%), ello se produjo en un contexto de contracción de la actividad económica general asociada a la aplicación de las medidas de restricción dispuestas para contener el COVID-19.

Por tanto, la información disponible en esta etapa de evaluación inicial proporciona indicios razonables de que las importaciones de confecciones han aumentado en términos absolutos, en tal cantidad y en condiciones tales que podrían constituir una amenaza de daño grave a la RPN, en el sentido del artículo 2.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

De forma adicional a lo señalado, cabe indicar que la información disponible en esta etapa de evaluación inicial para los meses de julio y agosto de 2020

respalda lo observado en el periodo de análisis considerado en este caso. Ello, pues en dichos meses (luego de haberse reiniciado las actividades de comercio a nivel nacional), el volumen de las importaciones de confecciones (30 888 miles de unidades promedio mensual) ha superado los niveles observados en similares meses de los años 2016 a 2019 (22 258 miles de unidades promedio mensual). Además, se ha apreciado también que en los meses de julio y agosto de este año, el precio FOB de las importaciones de confecciones continuó su tendencia a la baja, registrando una reducción de 13.5% respecto al primer semestre de 2020.

- (ii) *Aumento de las importaciones de confecciones en términos relativos a la producción nacional:* entre 2016 y 2019, las importaciones de confecciones registraron, en términos relativos a la producción nacional, un incremento acumulado de 105.4 puntos porcentuales, lo que representa un aumento lo bastante importante que podría amenazar con causar daño grave a la RPN. Este aumento de las importaciones de confecciones en términos relativos se produjo como resultado de un incremento importante de tales importaciones en términos absolutos. Así, entre 2017 y 2018 el incremento de las importaciones de confecciones en términos relativos (49.6 puntos porcentuales) superó en más de cinco (5.7) veces el aumento registrado entre 2016 y 2017 (8.7 puntos porcentuales); y, entre 2018 y 2019 el incremento de las importaciones en términos relativos (47.0 puntos porcentuales) superó en más de cinco (5.4) veces el aumento observado entre 2016 y 2017. Lo señalado evidencia un aumento lo bastante súbito, agudo y reciente de las importaciones de confecciones, conforme lo requieren las disposiciones del artículo 2.1. del Acuerdo sobre Salvaguardias.

En la parte final y más reciente del periodo de análisis (enero - junio de 2020), en un contexto de contracción de la actividad económica general asociada a la aplicación de las medidas de restricción dispuestas para contener el COVID-19, las importaciones de confecciones experimentaron un aumento de 287.5 puntos porcentuales en términos relativos a la producción nacional, observándose que dicho aumento obedeció a que las importaciones se redujeron (16.6%) en menor magnitud que la producción nacional (59.1%), respecto a similar semestre de 2019. De este modo, la evolución registrada por las importaciones de confecciones en la parte final y más reciente del periodo de análisis 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.

En particular, entre mayo y junio de 2020, luego del reinicio de las actividades de producción industrial a nivel nacional entre las que se encuentra la fabricación de confecciones, las importaciones de confecciones registraron un rápido e importante crecimiento (142.3%), el mismo que superó ampliamente el incremento reportado por la producción nacional de confecciones en esos meses (35.4%). Como consecuencia de lo anterior, se produjo el aumento del volumen mensual de las importaciones en términos relativos a la producción, alcanzando en junio de este año un nivel (827.5%) superior al observado en similares meses de los años 2016 a 2019 (en promedio, 233.5%).

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 constituir una amenaza de daño grave a la RPN, en el sentido del artículo 2.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

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 periodo enero de 2016 – junio de 2020, 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 periodo antes indicado. Lo señalado se basa en las siguientes consideraciones:
- (i) Durante el periodo de análisis (enero de 2016 – junio de 2020), el precio FOB de las importaciones de confecciones experimentó un comportamiento que no siguió la evolución del costo de sus principales materias primas (algodón y poliéster). En efecto, si bien entre 2016 y 2017, el incremento del precio FOB de las importaciones de confecciones (3.5%) coincidió con el aumento del precio promedio del algodón y el poliéster (8.8%), entre 2017 y 2018, ambos precios registraron tendencias contrapuestas, observándose en esos años una reducción de 10.5% del precio FOB de las importaciones de confecciones y un incremento de 10.4% del precio promedio del algodón y el poliéster, lo que coincidió con el incremento significativo del volumen de las importaciones de confecciones registrado en esos años (31.2%). Luego, entre 2018 y 2019, el precio FOB de las importaciones de confecciones se redujo (5.9%) en menor proporción que el precio promedio del algodón y el poliéster (14.1%), propiciando un aumento de las importaciones de 13.8%. En la parte final y más reciente del periodo de análisis (enero – junio de 2020), el precio FOB de las importaciones de confecciones se redujo (18.5%) en mayor proporción que el precio promedio del algodón y el poliéster (7.1%). Incluso, en los meses posteriores a junio de 2020, ambos precios registraron un comportamiento opuesto, observándose que, entre julio y agosto de este año, el precio FOB de las importaciones de confecciones se redujo 13.5% respecto del primer semestre de 2020, mientras que el precio promedio del algodón y el poliéster se mantuvo prácticamente estable (reducción de 0.7%).
  - (ii) En ese contexto, la paralización de las actividades productivas y comerciales del sector de confecciones en parte del primer semestre de este año (entre marzo y junio de 2020), a raíz de las medidas implementadas para contener el avance del COVID-19, incidió de manera diferenciada en la oferta de las confecciones importadas respecto de las confecciones nacionales, propiciando que se produzca un incremento significativo de las importaciones de confecciones en términos relativos a la producción nacional que en el semestre antes indicado alcanzó el nivel más alto del periodo de análisis (enero de 2016 – junio de 2020).
9. Respecto a la amenaza de daño grave a la RPN, la evidencia de la que se dispone en esta etapa de evaluación inicial muestra la existencia de indicios razonables sobre una posible amenaza de daño grave a la RPN de confecciones como consecuencia del aumento significativo que habrían registrado las importaciones de confecciones durante el periodo enero de 2016 – junio de 2020. 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 (31.2% y 13.8%, respectivamente) fueron significativamente superiores a la tasa de crecimiento registrada entre 2016 y 2017 (3.1%), lo que evidencia una mayor velocidad del aumento de las importaciones

de confecciones en los dos (2) últimos años del periodo 2016 - 2019. Si bien en la parte final y más reciente del periodo de análisis (enero – junio de 2020), el volumen de las importaciones registró una reducción de 16.6% respecto a similar semestre del año previo, en los meses posteriores a junio de 2020, el volumen de las importaciones de confecciones recuperó su tendencia creciente, observándose que, durante el periodo julio - agosto de 2020, el volumen de las importaciones de confecciones (en total, 61 776 miles de unidades) se ubicó 38.8% por encima del nivel registrado en el mismo periodo de los años 2016 a 2019 (en promedio, 44 516 miles de unidades).

Por su parte, entre 2016 y 2019, el volumen de las importaciones de confecciones en términos relativos a la producción nacional experimentó un incremento promedio anual de 34.8 puntos porcentuales, lo que indica que durante el periodo antes mencionado las importaciones de confecciones crecieron a un ritmo promedio anual de 35,429 miles de unidades, mientras que, la producción nacional se redujo a un ritmo de 513 mil unidades anuales, aumentando de manera importante la oferta de productos importados respecto de productos nacionales. En la parte final y más reciente del periodo de análisis (enero – junio de 2020), las importaciones de confecciones en términos relativos a la producción nacional crecieron 287.5 puntos porcentuales, debido a que el volumen de productos importados se redujo (24,735 miles de unidades) en una magnitud menor que la de productos nacionales (31,819 miles de unidades).

- (ii) Parte del mercado interno absorbida por las importaciones en aumento: Durante el período de análisis (enero de 2016 – junio de 2020), 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 2019, cuando el precio FOB de las importaciones de confecciones experimentó una reducción acumulada de 12.9%, la participación de mercado de tales importaciones registró un aumento de 7 puntos porcentuales. En la parte final del período de análisis (enero – junio de 2020), la caída del precio FOB de las importaciones de confecciones, permitió que tales importaciones absorbieran una mayor proporción del mercado interno (8.2 puntos porcentuales) respecto de similar periodo de 2019, pese a la contracción de la demanda interna asociada a la aplicación de las medidas restrictivas implementadas en el país para contener el COVID-19.
- (iii) Cambios en el nivel de las ventas: Durante el periodo de análisis (enero de 2016 – junio de 2020), el volumen estimado de las ventas internas de confecciones de la RPN experimentó una tendencia decreciente, la cual se acentuó en la parte final del referido período (enero – junio de 2020). En efecto, entre 2016 y 2019, dicho indicador registró una reducción acumulada de 13.4%; mientras que en la parte final y más reciente del periodo de análisis (enero – junio de 2020), experimentó una contracción de 78.7% respecto de similar semestre de 2019. La reducción de las ventas internas de la RPN registrada durante el periodo de análisis (enero de 2016 – junio de 2020) se produjo en un contexto en el cual los precios internos crecieron en menor proporción que el precio de los hilados, tejidos y acabados textiles (artículos empleados en la fabricación de confecciones) y el costo de la mano de obra empleada (remuneraciones) por dicha rama, por lo que es razonable inferir que tal situación haya impactado negativamente en la rentabilidad de las operaciones comerciales efectuadas por la RPN en el mercado interno durante el periodo enero de 2016 – junio de 2020.

- (iv) Cambios en la participación de mercado: La participación de mercado de la RPN experimentó una tendencia decreciente durante el periodo enero de 2016 – junio de 2020. En efecto, entre 2016 y 2019, cuando el tamaño del mercado interno de confecciones creció 41.7%, la participación de mercado de la RPN se redujo 7.1 puntos porcentuales, en un contexto en el cual el precio FOB de las importaciones de confecciones se redujo 12.8%. En la parte final y más reciente del periodo de análisis (enero – junio de 2020), cuando el tamaño del mercado interno experimentó una contracción de 23.0% respecto a similar semestre de 2019, debido a la aplicación de medidas restrictivas de la actividad económica para contener el COVID-19, la participación de mercado de la RPN se redujo 7.5 puntos porcentuales, en un contexto en el cual el precio FOB de las importaciones de confecciones se redujo 18.5%.
- (v) Cambios en la producción: Durante el periodo de análisis (enero de 2016 – junio de 2020), en un contexto de aumento significativo del volumen de las importaciones de confecciones, la producción de la RPN registró un comportamiento fluctuante. En efecto, entre 2016 y 2017, la producción nacional registró una reducción de 1.6%, para luego experimentar un incremento de 4.4% entre 2017 y 2018. Posteriormente, entre 2019 y 2018, la producción nacional se redujo 4.6%, ubicándose en 2019 en un nivel (104 615 miles de unidades) inferior al registrado en 2016 (106 741 miles de unidades). En la parte final y más reciente del periodo de análisis (enero – junio de 2020), el volumen de la producción de la RPN de confecciones experimentó una contracción de 59.1% respecto de similar semestre de 2019.
- (vi) Cambios en la utilización de la capacidad: Durante el periodo de análisis (enero de 2016 – junio de 2020), 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 periodo (2016 - 2019). En la parte final del periodo de análisis (enero – junio de 2020), el uso de la capacidad instalada experimentó una contracción de 32.1 puntos porcentuales respecto de similar semestre de 2019.
- (vii) Cambios en el empleo: Entre 2016 y 2019, el indicador de empleo de la RPN registró un comportamiento fluctuante, en línea con la evolución del indicador de producción. En la parte final del periodo de análisis (enero – junio de 2020), el empleo experimentó una contracción de 44% en relación con similar semestre de 2019.
- (viii) Cambios en las remuneraciones: El nivel de las remuneraciones de la RPN experimentó un comportamiento creciente durante el periodo de análisis (enero de 2016 – junio de 2020). Así, entre 2016 y 2019, el nivel de las remuneraciones de la RPN registró un incremento de 12.6%, lo que coincidió con aumentos de la Remuneración Mínima Vital (24.0%) decretados en esos años. No obstante, en la parte final y más reciente del periodo de análisis (enero – junio de 2020), el nivel de las remuneraciones de la RPN se mantuvo prácticamente estable (disminuyó 0.5%) respecto de similar semestre de 2019.
- (ix) Capacidad exportadora de los países proveedores del mercado peruano de confecciones: entre 2016 y 2019, los principales países proveedores de confecciones del mercado peruano (China, Bangladesh e India) registraron una amplia capacidad exportadora, consolidándose como los principales exportadores de confecciones a nivel mundial, y concentrando una participación acumulada de 47% de las exportaciones mundiales de dicho producto. Además, durante el

periodo de análisis (enero de 2016 – junio de 2020), la capacidad libremente disponible para la producción de confecciones en China, Bangladesh e India se incrementó, debido a la contracción de la producción de confecciones observada en tales países durante el primer semestre de 2020 (27.3%, 25.0% y 39.9%, respectivamente), con relación al mismo semestre del año previo.

- (x) Posibilidad de redireccionamiento de los envíos de confecciones al mercado peruano: Durante el periodo 2016 - 2019, las exportaciones de confecciones originarias de China, Bangladesh e India a destinos importantes a nivel mundial (como Estados Unidos, Japón y Reino Unido) registraron, en términos de valor, una reducción en promedio de 6.2%. Tal situación coincidió con el hecho de que las exportaciones a la región de confecciones originarias de China, Bangladesh e India hayan registrado un incremento en promedio de 19.0% durante el referido periodo, observándose que las exportaciones dirigidas a Brasil, Colombia, Ecuador y Perú registraron incrementos (46.9%, 34.5%, 151.0% y 25.5%, respectivamente) que fueron superiores al promedio de la región (19.0%).

Al respecto, la información de la que se dispone en esta etapa de evaluación inicial indica que, durante el periodo 2016 - 2019, de entre los cuatro países de la región antes mencionados, el Perú ofrece menos restricciones (arancelarias y no arancelarias) para el ingreso de importaciones de confecciones, tal como se explica en este Informe de manera detallada.

- (xi) Existencias de los principales países proveedores del Perú: La información disponible en esta etapa de evaluación inicial muestra que, entre 2016 y 2019, el nivel de las existencias de confecciones registradas por el principal proveedor del mercado peruano (China), experimentó un incremento de 3.0%. En la parte final y más reciente del período de análisis (enero – junio de 2020), las existencias de confecciones chinas se incrementaron 13.5% respecto a similar semestre de 2019.

10. 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 habrían registrado las importaciones de confecciones y la posible amenaza de daño grave a la RPN. Ello, pues el incremento significativo que habrían registrado las importaciones de confecciones durante el periodo de análisis (enero de 2016 – junio de 2020) podría propiciar un menoscabo general de la situación económica de la RPN en el futuro cercano, en la medida que el desempeño de los indicadores de la RPN de confecciones correspondientes al periodo de análisis (enero de 2016 – junio de 2020), que han podido ser evaluados en esta etapa inicial del procedimiento, evidencia una situación de vulnerabilidad de dicha rama.
11. 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 representen una amenaza de daño grave a la RPN.
12. Por tanto, se recomienda disponer el inicio de oficio de un procedimiento de investigación a las importaciones de confecciones en materia de salvaguardias.

**Cuadro de asuntos de la OMC citados en este Informe**

<b>Título abreviado</b>	<b>Título completo y referencia</b>
<i>Argentina-calzados</i>	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.
<i>CE – Amianto</i>	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.
<i>Corea - productos lácteos</i>	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.
<i>Estados Unidos - Carne de cordero</i>	Informe del Órgano de Apelación, <i>Estados Unidos – Medida de salvaguardia respecto a las importaciones de cordero fresco, refrigerado o congelado procedentes de Nueva Zelandia y Australia</i> , adoptado el 16 de mayo de 2001.
	Informe del Grupo Especial, <i>Estados Unidos – Medida de salvaguardia respecto a las importaciones de cordero fresco, refrigerado o congelado procedentes de Nueva Zelandia y Australia</i> , adoptado el 16 de mayo de 2001.
<i>Estados Unidos – Hilados de algodón</i>	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.
<i>Estados Unidos – gluten de trigo</i>	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.
<i>Estados Unidos - determinados productos de acero</i>	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.
<i>India – Producto de hierro y acero</i>	Informe del Grupo Especial, <i>India – Determinadas medidas sobre las importaciones de productos de hierro y acero</i> , distribuido el 6 de noviembre de 2018.
<i>Ucrania – vehículos automóviles para el transporte de personas</i>	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.

## I. ANTECEDENTES

13. 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.
14. En ese contexto, 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 OMC, indicando que la industria nacional de confecciones se encuentra atravesando por una difícil situación a causa de las importaciones. Según señaló dicho Ministerio, la referida industria es de interés nacional por su importante relevancia en la generación de empleo en el país a través de la actividad realizada por las micro, pequeñas y medianas empresas.
15. Al respecto, la Secretaría Técnica de la Comisión (en adelante, la **Secretaría Técnica**) ha efectuado 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 del desempeño económico de los productores nacionales de dicho producto.
16. Las actuaciones indagatorias realizadas ante entidades de la administración pública son las siguientes:
  - **Información solicitada a PRODUCE**
    - (i) Mediante Oficio N° 017-2020/CDB de fecha 1 de julio de 2020, se solicitó a PRODUCE que proporcione la siguiente 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.
      - a) Características físicas, insumos, usos y canales de comercialización de las confecciones fabricadas localmente.
      - b) Datos (razón social y Registro Único del Contribuyente) de los productores nacionales que fabrican confecciones.
      - c) Evolución de los indicadores económicos de los productores nacionales que fabrican confecciones.
      - d) En caso los productores nacionales estén enfrentando una situación de daño grave actual, información sobre la existencia de una significativa capacidad ociosa de las instalaciones productivas de la industria nacional (incluyendo datos sobre el cierre de plantas o la subutilización de capacidad productiva); la inhabilidad de un número significativo de empresas nacionales para llevar a cabo la producción a un nivel razonable de rentabilidad; y, el nivel de desempleo importante o significativo de subocupación dentro de la industria de confecciones.

Por Oficio N° 00000247-2020-PRODUCE/DVMYPE-I recibido el 13 de julio de 2020, PRODUCE atendió parcialmente el pedido de información antes indicado. Asimismo, dicho Ministerio adjuntó el Informe N° 003-2020-PRODUCE/DGPAR, en el que se indica que la evolución imprevista de las circunstancias que habría propiciado un aumento significativo de las importaciones de confecciones está asociada a la pandemia y las medidas dictadas por el gobierno peruano para contenerla.

Además, PRODUCE proporcionó, entre otra, información sobre las características físicas y las subpartidas arancelarias bajo las cuales se clasifican las confecciones fabricadas localmente, así como información sobre la situación económica de la industria nacional de confecciones en base a dos (2) encuestas que dicho ministerio realiza mensualmente a establecimientos de producción fabril<sup>1</sup>.

En dicha oportunidad, PRODUCE precisó que los productores nacionales de confecciones enfrentan una amenaza de daño grave, la cual estaría siendo propiciada, entre otros factores, por un exceso de la capacidad instalada y la acumulación de existencias de confecciones a nivel mundial.

- (ii) Mediante Oficio N° 020-2020/CDB-INDECOPI de fecha 14 de julio de 2020, se solicitó a PRODUCE que indique cuál es la Clasificación Industrial Internacional Uniforme Revisión 4 (en adelante, **CIU**) y las subpartidas arancelarias bajo las cuales se clasifican las confecciones fabricadas por los productores nacionales, así como información relativa a los indicadores económicos de la industria nacional, según tipo de producto fabricado, correspondiente al periodo enero de 2017 - junio de 2020.

Por Oficio N° 0000056-2020-PRODUCE/OGEIEE recibido el 23 de julio de 2020, PRODUCE atendió parcialmente el pedido de información antes indicado, proporcionando específicamente información relativa al indicador de producción de la industria nacional de confecciones, según tipo de producto fabricado.

Mediante Oficio N° 027-2020/CDB-INDECOPI de fecha 27 de julio de 2020, se reiteró a PRODUCE el pedido formulado por Oficio N° 017-2020/CDB-INDECOPI, a fin de que proporcione información sobre el desempeño económico de la industria nacional de confecciones, correspondiente al periodo enero de 2017 – junio de 2020. Sin perjuicio de ello, se solicitó a dicho Ministerio información sobre los factores que, a su juicio, configuran la existencia de una amenaza de daño grave a la industria nacional de confecciones, así como información relativa a las encuestas que realiza a establecimientos de producción fabril mencionadas en el punto (i) precedente<sup>2</sup>.

Por Oficio N° 255-2020-PRODUCE-DVMYPE-I recibido el 10 de agosto de 2020, PRODUCE manifestó que la información sobre las circunstancias, condiciones y

---

<sup>1</sup> Las encuestas son: “*Estadística Industrial Mensual*” y “*Encuesta a un grupo de empresas formales*”, las cuales no se encuentran disponibles en fuentes de acceso público.

<sup>2</sup> Específicamente, se solicitó a PRODUCE la siguiente información:

- Descripción detallada de la metodología empleada para llevar a cabo las referidas encuestas y de los diferentes tipos de comprendidos.
- La representatividad de los datos asociados a la producción de confecciones correspondiente al periodo enero de 2016 – abril de 2020, obtenidos a través de las encuestas antes mencionadas, respecto a la producción nacional total de dicho producto.
- El listado de indicadores económicos de los productores nacionales encuestados y la relación de empresas productoras comprendidas en las referidas encuestas, según el tipo de producto elaborado.
- Información mensual relativa a la producción, la utilización de la capacidad productiva, la productividad, las ganancias o pérdidas, el empleo y las ventas de la industria nacional de confecciones, correspondientes al periodo enero de 2016 – abril de 2020.

características de la industria nacional de textiles se encuentra consignada en el Informe N° 003-2020-PRODUCE/DGPARG, la cual, a su juicio, proporcionaba indicios suficientes sobre la existencia de una amenaza de daño grave a la citada industria.

- (iii) Mediante Oficio N° 070-2020/CDB-INDECOPI de fecha 16 de setiembre de 2020, se solicitó a PRODUCE información sobre dos asuntos tratados en el Informe N° 003-2020-PRODUCE/DGPARG con relación a la posible existencia de una amenaza de daño grave a la industria nacional: exceso de capacidad instalada para la producción de confecciones en los países proveedores del mercado peruano y acumulación de existencias de confecciones en dichos países, correspondiente al periodo enero de 2016 – junio de 2020.

Por Oficio N° 00000451-2020-PRODUCE/DGPARG recibido el 24 de setiembre de 2020, complementado por Oficio N° 00000471-2020-PRODUCE/DGPARG recibido el 2 de octubre de 2020, PRODUCE atendió el pedido de información antes indicado.

• **Información solicitada a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT)**

- (i) Mediante Oficio N° 024-2020/CDB-INDECOPI de fecha 20 de julio de 2020, reiterado por Oficio N° 067-2020/CDB-INDECOPI de fecha 10 de setiembre de 2020, 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 2020.

Por comunicación electrónica de fecha 09 de octubre de 2020, SUNAT atendió el pedido de información antes indicado.

- (ii) Mediante Oficio N° 025-2020/CDB-INDECOPI de fecha 21 de julio de 2020, reiterado por Oficio N° 068-2020/CDB-INDECOPI de fecha 10 de setiembre de 2020, 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 2020, 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 ejercicio fiscal 2018.

Por comunicación electrónica de fecha 30 de setiembre de 2020, SUNAT atendió el pedido de información antes indicado.

- (iii) Mediante Oficio N° 069-2020/CDB-INDECOPI de fecha 16 de setiembre de 2020, 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 ejercicio fiscal 2018.

Por comunicación electrónica de fecha 02 de octubre de 2020, SUNAT atendió el pedido de información antes indicado.

- **Información solicitada al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MINTRA)**

Mediante Oficio N° 023-2020/CDB-INDECOPI de fecha 20 de julio de 2020, 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 2017 – 2019, así como datos sobre el empleo y la remuneración mensual reportada por las empresas del sector confecciones durante el periodo enero de 2017 – junio de 2020<sup>3</sup>.

Por comunicación electrónica de fecha 26 de agosto de 2020, el MINTRA atendió parcialmente el pedido de información antes indicado, habiendo omitido proporcionar la relación de empresas del sector confecciones que se acogieron a la figura de la suspensión perfecta de labores prevista en el Decreto de Urgencia N° 038-2020.

- **Información solicitada al Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)**

Mediante Oficio N° 019-2020/CDB-INDECOPI de fecha 14 de julio de 2020, se solicitó al INEI que proporcione información relacionada a la producción y las ventas de las empresas nacionales de la industria de confecciones, correspondiente al periodo 2017 – 2019<sup>4</sup>.

Por Oficio N° 007-2020-INEI/DNCN recibido el 07 de agosto de 2020, el INEI atendió parcialmente el pedido de información antes indicado. Al respecto, indicó que no contaba con información referida a las ventas de las empresas de la industria de confecciones, ni de la capacidad de producción de tales empresas.

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

Mediante Oficio N° 021-2020/CDB-INDECOPI de fecha 20 de julio de 2020, 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 2020.

---

<sup>3</sup> 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 2017 – 2019, 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 2020.
- Listado de empresas del sector confecciones, según tamaño de empresa, correspondiente al periodo 2017 – 2019, 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.

<sup>4</sup> 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 2017 – 2019.
- 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 2017 – 2019.
- Información relacionada a la producción y ventas de las empresas de la industria de confecciones, correspondiente al periodo 2017 – 2019.
- Capacidad de producción mensual de las empresas del sector confecciones, correspondiente al periodo 2017 - 2019, según empresa.
- Listado de empresas del sector confecciones, correspondiente al periodo 2017 – 2019, 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 2017 – 2019.

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)**

Mediante Oficio N° 022-2020/CDB-INDECOPI de fecha 20 de julio de 2020, 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 2020.

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

17. De otro lado, la Secretaría Técnica ha realizado también actuaciones indagatorias ante las siguientes organizaciones que agrupan a productores nacionales de confecciones: Sociedad Nacional de Industrias (SNI), Cámara de Comercio de Lima (CCL), Asociación de Pequeños Empresarios de Gamarra (APEGA) y Asociación Peruana de Industriales Confeccionistas (APIC).
18. Entre el 20 y el 29 de julio de 2020, se remitieron las Cartas N° 263, 264, 265 y 266-2020/CD-INDECOPI a las organizaciones antes mencionadas, solicitándoles que proporcionen el listado de las empresas agremiadas que pertenecen al sector de confecciones, así como estudios de los que se disponga con relación al desempeño del mercado peruano de textiles.
19. Mediante comunicación electrónica de fecha 31 de julio de 2020, la SNI atendió el pedido de información antes indicado<sup>5</sup>. A la fecha, ninguna otra asociación de productores nacionales de confecciones ha dado respuesta al pedido en mención.
20. Asimismo, la Secretaría Técnica ha efectuado los siguientes pedidos a otras áreas del Indecopi para recabar información sobre la industria nacional de confecciones:
  - (i) Mediante Memorándum N° 099-2020/CDB de fecha 21 de julio de 2020, se solicitó a la Comisión de Procedimientos Concursales del Indecopi (en adelante, **la CCO**) que proporcione información sobre las empresas productoras del sector confecciones acogidas al sistema concursal durante el periodo enero de 2017 – junio de 2020.

Por Memorándum N° 422-2020-CCO/INDECOPI recibido el 06 de agosto de 2020, la CCO atendió el pedido de información antes indicado.

- (ii) Mediante Memorándum N° 149-2020/CDB de fecha 10 de setiembre de 2020, se requirió a la Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi (en adelante, **la GEE**) 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 2016 - 2019.

---

<sup>5</sup> En dicha oportunidad, la SNI presentó la siguiente información:

- Listado de empresas agremiadas a su organización que pertenecen al sector de confecciones, correspondiente al periodo enero de 2017 – junio de 2020.
- Un estudio sobre el incremento de la competitividad de la cadena de valor de la industria de confecciones peruanas y una presentación sobre el análisis de la aplicación de un arancel específico para mitigar los riesgos de subvaluación en las importaciones de dicho sector.

Por Memorandum N° 111-2020-GEE/INDECOPI recibido el 30 de setiembre de 2020, la GEE atendió el pedido de información antes indicado.

21. Cabe indicar que, el 23 de julio y el 02 de octubre de 2020, la empresa Colortex Perú S.A. y la Sociedad de Comercio Exterior del Perú - COMEX, respectivamente, presentaron escritos a fin de formular su oposición al eventual inicio de oficio de una investigación en materia salvaguardias a las importaciones de textiles y confecciones. Según lo indicado por Colortex Perú S.A., no se habría registrado un aumento de las importaciones de textiles durante el periodo enero – mayo de 2020<sup>6</sup>. En similar sentido, COMEX refirió que no se habría evidenciado un aumento de las importaciones de textiles y confecciones durante el periodo enero – julio de 2020<sup>7</sup>.
22. Asimismo, el 05 de agosto de 2020, la Federación de Trabajadores en Tejidos del Perú y la Confederación de Trabajadores del Perú, presentaron escritos en los que indicaron que las importaciones de textiles y confecciones estarían causando un daño grave a las industrias nacionales de los referidos productos, por lo que resulta de especial importancia que la Comisión evalúe el inicio de una investigación conducente a imponer medidas de salvaguardias a las importaciones de textiles y confecciones.
23. Atendiendo a los antecedentes antes señalados, y sobre la base de la información recopilada en esta etapa de evaluación inicial, en el presente Informe se analizará si se cumplen los requisitos correspondientes para dar inicio de oficio a un procedimiento de investigación en materia de salvaguardias a las importaciones de confecciones, según lo establecido en el artículo 10 del Reglamento sobre Salvaguardias.

## **II. EL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN POR SALVAGUARDIAS**

24. 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.
25. 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.
26. 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

<sup>6</sup> Colortex Perú S.A. también indicó que no cabe iniciar de oficio de una investigación a las importaciones de textiles, pues dicha industria se encontraría en la capacidad de presentar una solicitud de parte al estar altamente concentrada. Sin embargo, no adjuntó sustento documentario alguno que respalde tal afirmación.

<sup>7</sup> En su escrito, COMEX consignó datos sobre la evolución de las importaciones de textiles y confecciones, en términos de valor, durante el periodo enero de 2019 – julio de 2020 y, además, señaló que las industrias nacionales de textiles y confecciones enfrentan los siguientes problemas estructurales que afectarían su competitividad: (i) falta de innovación, (ii) atomización, (iii) informalidad, (iv) baja productividad; y, (v) falta de financiamiento. Sin embargo, sobre este último punto, COMEX no presentó sustento documentario alguno que respalde tal afirmación.

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.

27. 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 nacional<sup>8</sup>.
  28. 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 disyuntiva<sup>9</sup>.
  29. 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 o amenaza causar un daño grave a la RPN.
- **Estructura del sector productivo de confecciones**
30. Considerando las limitaciones de disponibilidad de información que se enfrentan en esta etapa de evaluación inicial, para calcular la atomización y el nivel de concentración de la industria de confecciones se ha empleado la información obtenida de la 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.
  31. De acuerdo a la información recopilada por la Secretaría Técnica en esta etapa de evaluación inicial, se ha verificado que el sector de confecciones se encuentra

---

<sup>8</sup> **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.

<sup>9</sup> 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.*”

conformado por un número elevado de unidades productivas. Así, según la información remitida por la SUNAT, un total de noventa y tres mil ochocientos sesenta y un (93 861) empresas que operan en el sector de confecciones han efectuado pagos por concepto del IGV durante el periodo enero – diciembre de 2018<sup>10</sup>.

32. 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 (93 861) que han efectuado pagos por concepto del IGV durante el periodo enero – diciembre de 2018, el 99.9%<sup>11</sup> corresponde a micro y pequeñas empresas (93 757)<sup>12</sup>.
33. 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 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 industrias<sup>13</sup>.
34. 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 2500<sup>14</sup>.

---

<sup>10</sup> Estas empresas operan bajo las actividades CIUU Rev. 3 Grupos 172 “Fabricación de otros productos textiles” y 181 “Fabricación de prendas de vestir; excepto prendas de piel”.

<sup>11</sup> Dicho dato ha sido calculado a partir de la información remitida por SUNAT mediante comunicación electrónica recibida el 30 de setiembre de 2020.

<sup>12</sup> 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%).

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> 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 octubre de 2020).

35. 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 2018, se ha calculado un índice de concentración para el sector de textiles (IHH) cuyo resultado es de 33.3. Dado que tal índice muestra un resultado menor a 1500 (cuyo valor es cercano al nivel mínimo del IHH), se concluye que la producción nacional de textiles no se encuentra concentrada<sup>15</sup>.
36. Por tanto, la información disponible en esta etapa de evaluación inicial permite inferir que la industria nacional de confecciones se encuentra atomizada.

- **Organización de los productores nacionales**

37. Como se ha señalado en la sección de antecedentes del presente Informe, en esta etapa de evaluación inicial, la Secretaría Técnica solicitó a cuatro (4) gremios de productores nacionales conocidos (SNI, APIC, APEGA y la CCL) que proporcionen la relación de empresas del sector de confecciones asociadas a cada gremio, a fin de estimar el nivel de organización de las empresas dedicadas a la producción de confecciones.
38. Al respecto, cabe indicar que, la SNI ha sido la única asociación de productores nacionales de confecciones que atendió el pedido de información antes indicado, no habiéndose recibido respuesta alguna de los otros tres (3) gremios que fueron oportunamente consultados. Esta falta de colaboración en la entrega de información pertinente para la evaluación del nivel de organización de las empresas que conforman la industria nacional de confecciones no permite contar con los elementos suficientes para realizar tal evaluación.
39. Por tanto, no corresponde estimar en este caso el nivel de organización de la industria nacional de confecciones.

- **Interés nacional**

40. Como se señaló en la sección de antecedentes, mediante Oficio N° 00000225-2020-PRODUCE/DVMYPE-I, suscrito por el Viceministro de MYPE e Industrias de

---

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-efea-4732-b0be-375860f63be3/language-es/format-PDF> (Consulta: 20 de octubre de 2020).

<sup>15</sup> Como se indica, el cálculo de la 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 2018, último año fiscal 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:

“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).*

PRODUCE, se puso en consideración de la Comisión evaluar el inicio de oficio de un procedimiento de investigación sobre salvaguardias a las importaciones de confecciones, indicando que la industria nacional de confecciones se encuentra atravesando por una difícil situación a causa de las importaciones. Según señaló dicho Ministerio, la referida industria es de interés nacional por su importante relevancia en la generación de empleo en el país a través de la actividad realizada por las micro, pequeñas y medianas empresas.

41. Como se ha indicado, el Reglamento sobre Salvaguardias establece que el interés nacional constituye una circunstancia especial que habilita a la Comisión a iniciar de oficio un procedimiento de investigación por salvaguardias. Sin embargo, el citado Reglamento no contempla una definición de “interés nacional”, ni criterios particulares a tomar en consideración a fin de verificar este supuesto de circunstancia especial. Considerando ello, cabe traer a colación lo señalado por Herrero de Castro con relación al concepto de interés nacional, el cual puede ser definido como la *“defensa y promoción de objetivos naturales y esenciales de un Estado en el área política, económica, social y cultural”*<sup>16</sup>.
42. Según se puede apreciar, el interés nacional es un concepto amplio que se vincula con la función gubernativa que ejerce la autoridad política para establecer la defensa o promoción de determinados objetivos de un Estado. Al respecto, Guzmán Napurí<sup>17</sup> refiere que la función gubernativa (o política) consiste en la *“dirección de la política general del gobierno”*<sup>18</sup>. En ese contexto, Dromi<sup>19</sup> precisa que la función gubernativa *“se refiere a la actividad de los órganos Ejecutivo y Legislativo, que concierne al orden político constitucional, materializada en actos políticos (actos de gobierno y actos institucionales) de ejecución directa de una norma constitucional”*.
43. Conforme a lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley N° 29158 - Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, los Ministerios diseñan, establecen, ejecutan y supervisan las políticas nacionales y sectoriales, asumiendo la rectoría respecto de ellas<sup>20</sup>. En particular, de acuerdo a lo previsto en el artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1047 – Ley de Organización y Funciones de PRODUCE, dicho Ministerio es la autoridad encargada de dictar políticas nacionales de promoción de la industria, incluido el sector nacional de confecciones<sup>21</sup>.

<sup>16</sup> HERRERO DE CASTRO, Rubén (2010). Evolución del concepto de interés nacional” Ministerio de Defensa de España. Instituto Español de Estudios Estratégicos.

<sup>17</sup> GUZMÁN NAPURÍ, Christian (2008). Un Acercamiento al Concepto de Función Administrativa en el Estado de Derecho. *Derecho & Sociedad*, N° 31, pp. 286.

<sup>18</sup> **CONSTITUCIÓN POLITICA DEL PERÚ.- Artículo 118°.- Atribuciones y obligaciones del Presidente.-**  
Corresponde al Presidente de la República:  
(...)  
3. Dirigir la política general del Gobierno.  
(...)

<sup>19</sup> DROMI, José R. (1973). *Instituciones de Derecho Administrativo*. Editorial Astrea de R. Depalma, pp. 13.

<sup>20</sup> **LEY ÓRGANICA DEL PODER EJECUTIVO.- Artículo 22°.- Definición y constitución.-**  
(...)  
22.2 Los Ministerios diseñan, establecen, ejecutan y supervisan políticas nacionales y sectoriales, asumiendo la rectoría respecto de ellas.  
(...)

<sup>21</sup> **LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DE PRODUCE.- Artículo 3.- Ámbito de Competencia.-**  
El Ministerio de la Producción es competente en pesquería, acuicultura, industria, micro y pequeña empresa, comercio interno, promoción y desarrollo de cooperativas. (...)

**Artículo 5.- Funciones rectoras.-**



44. En el presente caso, en el marco de las competencias que le han sido asignadas legalmente para establecer, ejecutar y supervisar las políticas nacionales y sectoriales en el sector industria, las autoridades de PRODUCE han hecho conocer a la Comisión que la industria nacional de confecciones es de interés nacional, destacando su relevancia en la economía peruana, al constituir una importante fuente de generación de empleo en el país a través de micro, pequeñas y medianas empresas.
45. Considerando lo señalado, se verifica en este caso la circunstancia especial de interés nacional a que hace referencia el artículo 10 del Reglamento sobre Salvaguardias.

- **Conclusión sobre la existencia de circunstancias especiales**

46. La información disponible en esta etapa de evaluación inicial muestra que en el presente caso concurren circunstancias especiales que habilitan a la Comisión a evaluar si corresponde iniciar de oficio un procedimiento de investigación por salvaguardias a las importaciones de confecciones, según lo dispuesto en el artículo 10 del Reglamento sobre Salvaguardias. Así, por un lado, se ha verificado que la industria nacional de confecciones se encuentra atomizada y, por otro lado, que dicha industria es de interés nacional, según lo informado por la autoridad encargada de dictar las políticas nacionales de promoción de la industria en el país.
47. Por tanto, a continuación se evaluará si se cumplen los requisitos legales exigidos para disponer el inicio de oficio de un procedimiento de investigación por salvaguardias a las importaciones de confecciones; es decir, si existen indicios suficientes de amenaza de daño grave a la rama de producción nacional de confecciones como consecuencia de un aumento significativo de las importaciones de dicho producto, en términos absolutos o en relación con la producción nacional, conforme a lo establecido en el artículo 10 del Reglamento sobre Salvaguardias.
48. La información disponible en esta etapa de evaluación inicial muestra que en el presente caso concurren circunstancias especiales que habilitan a la Comisión a evaluar si corresponde iniciar de oficio un procedimiento de investigación por salvaguardias a las importaciones de confecciones, según lo dispuesto en el artículo 10 del Reglamento sobre Salvaguardias. Así, por un lado, se ha verificado que la industria nacional de confecciones se encuentra atomizada y, por otro lado, que dicha industria es de interés nacional, según lo informado por la autoridad encargada de dictar las políticas nacionales de promoción de la industria en el país.
49. Por tanto, a continuación se evaluará si se cumplen los requisitos legales exigidos para disponer el inicio de oficio de un procedimiento de investigación por salvaguardias a las importaciones de confecciones; es decir, si existen indicios suficientes de amenaza de daño grave a la rama de producción nacional de confecciones como consecuencia de un aumento significativo de las importaciones de dicho producto, en términos absolutos o en relación con la producción nacional, conforme a lo establecido en el artículo 10 del Reglamento sobre Salvaguardias.

### **III. ANÁLISIS**

50. 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:

---

5.1 Formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial bajo su competencia aplicable a todos los niveles de gobierno.  
(...)

- A. Determinación del producto similar o directamente competidor.
  - 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 amenaza 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 la amenaza de 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.
51. Para el análisis de la evolución de las importaciones del producto objeto de investigación, así como para la determinación de la existencia de indicios de amenaza de daño grave y la relación de causalidad, se considerará el periodo comprendido entre enero de 2016 y junio de 2020.

#### **A. DETERMINACIÓN DEL PRODUCTO SIMILAR O DIRECTAMENTE COMPETIDOR**

52. 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 competidores<sup>22</sup>.
53. En ese sentido, el artículo 3 del Reglamento sobre Salvaguardias<sup>23</sup> 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.
54. 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.
55. 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

---

<sup>22</sup> **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.

<sup>23</sup> **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.

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.

56. Así, en el caso *CE – Amianto*<sup>24</sup>, 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 la determinación de la similitud de productos, siendo que tales criterios pueden concurrir con otros elementos de prueba pertinentes en cada caso en concreto.
57. En cuanto al análisis de “*producto directamente competidor*”, en el caso *Estados Unidos – Hilados de algodón*<sup>25</sup> 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*”.
58. Por tanto, considerando los criterios señalados por el Órgano de Apelación en los casos antes referidos, corresponde verificar si el producto nacional es similar o directamente competidor al producto importado, a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por el Acuerdo sobre Salvaguardias y el Reglamento sobre Salvaguardias.

#### A.1. Producto importado

59. El producto importado objeto de investigación son las confecciones.

- **Características físicas**

60. 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 presenta distintas características físicas

---

<sup>24</sup> Informe del Órgano de Apelación de la OMC en el caso *CE – Amianto*, párrafo 101.

<sup>25</sup> 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 caber duda de que la medida de salvaguardia aplicada al producto importado es razonable”.*

dependiente del tipo de tela y grado de elaboración, conforme se detalla a continuación<sup>26</sup>:

- 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.

- **Materias primas**

61. Las materias primas utilizadas en la fabricación de las confecciones importadas son: fibras naturales (tales como algodón y lana), fibras artificiales y fibras sintéticas<sup>27</sup>.

- **Usos**

62. Las confecciones importadas son utilizadas como vestimenta, complementos de esta o para el uso del hogar<sup>28</sup>.

- **Proceso productivo**

63. 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**

64. Las confecciones importadas son comercializadas principalmente en canales mayoristas y minoristas<sup>29</sup>.

- **Clasificación arancelaria**

65. 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 arancelarias<sup>30</sup>.

---

<sup>26</sup> Ver procedimiento DESPA-IT.01.11 - Instructivo de Trabajo "Descripciones Mínimas de Materiales Textiles y sus Manufacturas".

<sup>27</sup> De la revisión de la base estadística de comercio que administra SUNAT, se puede apreciar que durante el periodo enero de 2016 – junio de 2020, se importaron confecciones compuestas por fibras naturales, fibras artificiales y fibras sintéticas.

<sup>28</sup> En la estadística de comercio de SUNAT se aprecia que, en los registros de operaciones de importación realizadas en el periodo enero de 2016 – junio de 2020, los importadores han declarado que las confecciones se usan principalmente para vestimenta, complementos de esta y para uso del hogar.

<sup>29</sup> 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 CIU Rev. 4.

<sup>30</sup> Este grupo de 284 subpartidas arancelarias ha sido 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.

## A.2. Producto nacional

66. Del análisis de la información obtenida de PRODUCE<sup>31</sup> y el INEI<sup>32</sup>, se observa que los productores nacionales fabrican artículos de confecciones. Al respecto, las empresas que reportan producción nacional de dicho producto registran sus actividades económicas bajo la CIIU 141 y 143, conforme al siguiente detalle:
67. De acuerdo con la información obtenida de PRODUCE<sup>33</sup> y el INEI<sup>34</sup>, las empresas nacionales que reportan producción nacional de confecciones registran sus actividades económicas bajo las CIIU 141 y 143, conforme al siguiente detalle:

**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**

68. Las confecciones nacionales se clasifican en prendas de vestir, complementos de las prendas de vestir, ropa de cama y ropa de mesa. Dichas confecciones presenta distintas características físicas dependiente del tipo de tela y grado de elaboración, conforme se detalla a continuación<sup>35</sup>:
- 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.

<sup>31</sup> Dicha información fue proporcionada por PRODUCE mediante Informe N° 00000035-2020-PRODUCE/OEE-tore del 22 de julio de 2020, remitido adjunto al Oficio N°00000056-2020-PRODUCE/OGIEIEE de la misma fecha.

<sup>32</sup> Dicha información fue proporcionada por el INEI mediante Informe N° 007-2020-INEI/DNCN del 05 de agosto de 2020, remitido adjunto al Oficio N°142-2020-INEI-DNCN del 06 de agosto de 2020.

<sup>33</sup> Dicha información fue proporcionada por PRODUCE mediante Informe N° 00000035-2020-PRODUCE/OEE-tore del 22 de julio de 2020, remitido adjunto al Oficio N°00000056-2020-PRODUCE/OGIEIEE de la misma fecha.

<sup>34</sup> Dicha información fue proporcionada por el INEI mediante Informe N° 007-2020-INEI/DNCN del 05 de agosto de 2020, remitido adjunto al Oficio N°142-2020-INEI-DNCN del 06 de agosto de 2020.

<sup>35</sup> 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 nacionales son: fibras naturales (tales como algodón y lana), fibras artificiales y fibras sintéticas<sup>36</sup>.

- **Usos**

70. Las confecciones de origen nacional pueden ser empleadas como vestimenta, complementos de esta o para el uso del hogar<sup>37</sup>.

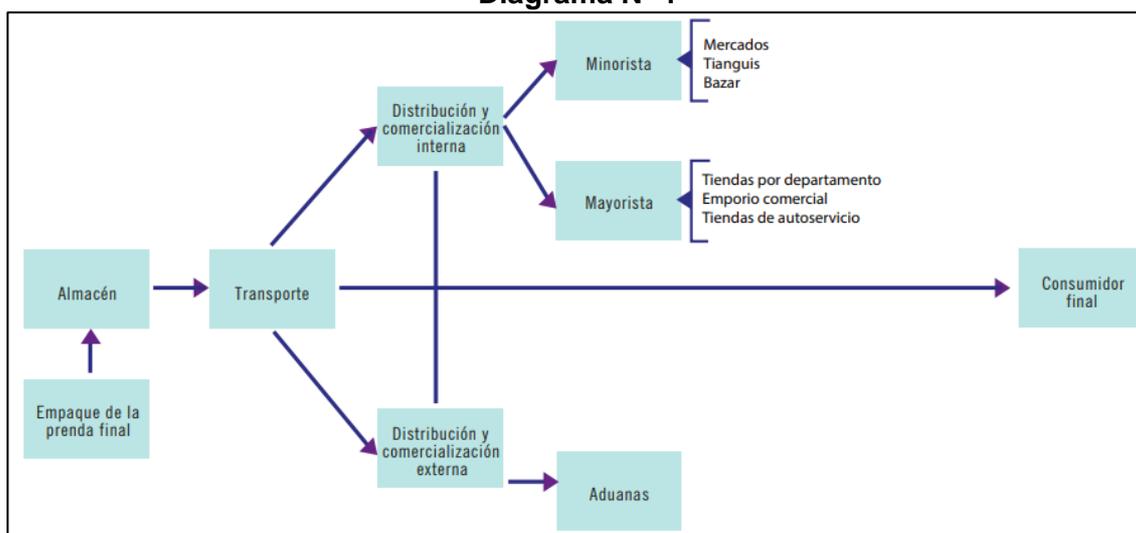
- **Proceso productivo**

71. El proceso productivo de las confecciones de origen nacional comprende principalmente, las siguientes etapas: (i) diseño, (ii) corte, (iii) precostura, (iv) costura; (iv) acabado; y, (v) empaque<sup>38</sup>.

- **Canales de comercialización**

72. De acuerdo con la información que se dispone en esta etapa del procedimiento<sup>39</sup>, 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**

73. 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.

<sup>36</sup> Estudio de investigación del sector textil y confecciones. Ministerio de la Producción (2015), páginas 119 - 120.

<sup>37</sup> Estudio de investigación del sector textil y confecciones. Ministerio de la Producción (2015), páginas 114 - 116.

<sup>38</sup> Estudio de investigación del sector textil y confecciones. Ministerio de la Producción (2015), página 119.

<sup>39</sup> Estudio de investigación del sector textil y confecciones. Ministerio de la Producción (2015), páginas 131- 133.

### A.3. Análisis de un producto similar o directamente competidor

74. En este caso, a partir del análisis desarrollado en los acápite previos de este Informe se puede advertir, de manera inicial, 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.
75. 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.
76. Como se ha señalado anteriormente, el Órgano de Apelación de la OMC en el caso *Estados Unidos – Hilados de algodón*, señaló expresamente que la relación de competencia en el mercado se da, necesariamente, en mayor medida entre productos similares. En efecto, en dicha oportunidad, 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.
77. En el presente caso, se ha verificado que las confecciones fabricadas localmente y aquellas importadas son similares por las razones expuestas en el párrafo 75 precedente. En consecuencia, ambos productos tienen la mayor relación de competencia en el mercado peruano y son directamente competidores, pues el producto nacional es comercialmente intercambiable con el producto importado, pudiendo satisfacer la misma demanda de los consumidores en el mercado.
78. Ahora bien, de acuerdo con la información proporcionada por PRODUCE<sup>40</sup>, 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, la industria nacional de confecciones contaría con la capacidad de reasignar sus recursos para fabricar diversos artículos de confecciones, pudiendo

---

<sup>40</sup> PRODUCE ha indicado 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.

satisfacer en el mercado la misma demanda de los consumidores que el producto importado<sup>41</sup>.

79. En este punto, cabe señalar que, en el marco de un anterior procedimiento de investigación en materia de salvaguardias sobre las importaciones de confecciones, tramitado bajo el Expediente N° 026-2004-CDS, la Comisión definió el producto similar o directamente competidor de forma agregada para toda la industria de confecciones, luego de verificar el alto grado de reasignación de recursos en los procesos productivos de las confecciones textiles de origen nacional.
80. Por tanto, se concluye en esta etapa de evaluación inicial que las confecciones producidas localmente y aquellas importadas en el país pueden ser consideradas como productos similares y directamente competidores, de conformidad con 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.1.1. Consideraciones iniciales**

81. 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.*
82. 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.

---

<sup>41</sup> Al respecto, cabe traer a colación el caso *Argentina – Calzados (CE)*<sup>41</sup>, en el que la autoridad investigadora argentina, en el marco de una investigación por salvaguardias, determinó que el calzado producido por la RPN era similar o directamente competidor al calzado importado, pues se determinó que, a pesar 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. Si bien en dicha oportunidad 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.

83. 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*”<sup>42</sup>, ha señalado lo siguiente:

*“354 (...) Por tanto, no se puede determinar si hay un aumento de las importaciones realizado 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”.*

84. Por otra parte, el Órgano de Apelación de la OMC en el caso “*Argentina – calzados*”<sup>43</sup>, 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.”*

85. 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 tenerse 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.”*

86. 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.

<sup>42</sup> 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, 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.

<sup>43</sup> 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.

87. 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 cantidades que amenacen con causar 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 creemos que el 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'.”*

88. Al respecto, el Grupo Especial en el caso “*Ucrania – vehículos automóviles para el transporte de personas*”<sup>44</sup>, 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).”*

89. 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*

<sup>44</sup> 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/R) 26 de junio de 2015.

*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 autoridad competente de que se ha cumplido el requisito de un “aument[ó] 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”.*

90. 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 (...)”.*

91. Por su parte, el Órgano de Apelación de la OMC en el caso “Estados Unidos – gluten de trigo”<sup>45</sup> 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”.*

---

<sup>45</sup> 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.

92. De igual manera, el Grupo Especial de la OMC en el caso “Corea - productos lácteos”<sup>46</sup>, 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 un 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 importador realizar una evaluación adecuada del impacto del aumento de las importaciones en cuestión y el mercado específico objeto de investigación”.*

93. 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 amenacen con causar daño a la rama de producción nacional. Sin embargo, el Acuerdo sobre Salvaguardias no establece una metodología particular para realizar el análisis del aumento de las importaciones prescrito en el artículo 2 del referido Acuerdo.
94. 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.
95. 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.
96. 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.
97. Si bien el aumento de las importaciones previsto en el Acuerdo sobre Salvaguardias debe ser lo suficientemente reciente, ello no implica que el volumen de las importaciones deba aumentar incluso en la parte final y más reciente del periodo de análisis. Por el contrario, de acuerdo con los pronunciamientos de los Grupos Especiales y el Órgano de Apelación de la OMC, un aumento de las importaciones registrado en el pasado reciente es suficiente para cumplir con el requisito estipulado en el artículo 2 del Acuerdo de Salvaguardias con relación a la determinación del aumento de las importaciones.

---

<sup>46</sup> 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.

98. 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.
99. 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.
100. En ese sentido, a fin de evaluar si, durante el periodo de análisis (enero de 2016 – junio de 2020), las importaciones de confecciones, en términos absolutos y en términos relativos a la producción nacional, aumentaron *en tal cantidad* que causen o amenacen causar 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 o amenacen con causar 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.1.2. Aumento de las importaciones en términos absolutos**

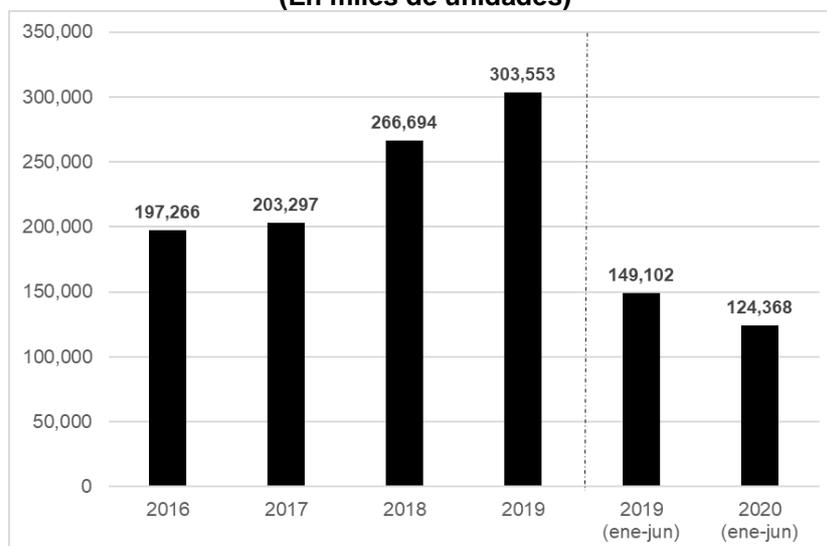
101. En este apartado del Informe se evaluará el comportamiento de las importaciones de confecciones en términos absolutos, durante el periodo enero de 2016 – junio de 2020.
102. Al respecto, de acuerdo con la información de la que se dispone en esta etapa de evaluación inicial, durante el periodo enero de 2016 – junio de 2020, los productores nacionales que conforman la RPN efectuaron importaciones de las confecciones clasificadas bajo las partidas arancelarias que se detallan en el Anexo N° 1<sup>47</sup>, 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 2020), por lo que no podrían ser causa de una posible amenaza de daño grave a dicha rama de la producción nacional.
103. 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 2020) 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.

---

<sup>47</sup> Durante el periodo de análisis (enero de 2016 – junio de 2020), la participación de las importaciones efectuadas por los productores que conforman la RPN en el volumen total de importaciones de confecciones, fue en promedio 2.3%. En particular, la participación de las importaciones de la RPN fue de 4.0%, 2.6%, 1.8%, 1.3% y 3.2%, en los años 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020 (enero – junio), respectivamente.

104. Durante el período de análisis (enero de 2016 – junio de 2020), el volumen de las importaciones de confecciones mostró una tendencia creciente que se mantuvo hasta diciembre de 2019, para luego experimentar una contracción en 2020 (enero – junio).
105. En efecto, entre 2016 y 2019, el volumen de las importaciones de confecciones registró un aumento importante de 53.9% en términos acumulados, al pasar de 197 266 miles de unidades en 2016 a 303 553 miles de unidades en 2019, tal como se aprecia en el Gráfico N° 1.

**Gráfico N° 1**  
**Evolución del volumen de las importaciones de confecciones**  
**durante el periodo enero de 2016 - junio de 2020**  
**(En miles de unidades)**



Var % acum	Var % intermedias			Var % parte final
19/16	17/16	18/17	19/18	20-I/19-I
53.9%	3.1%	31.2%	13.8%	-16.6%

Fuente: SUNAT

Elaboración: ST-CDB/INDECOPI

106. Sin embargo, para determinar si, entre 2016 y 2019, se habría producido un aumento de las importaciones de confecciones 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 53.9% entre los años antes indicados), es necesario evaluar si el aumento de las importaciones se ha producido *en tal cantidad* que podría constituir una amenaza de daño grave a la RPN.
107. 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.
108. 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"*"<sup>48</sup>.

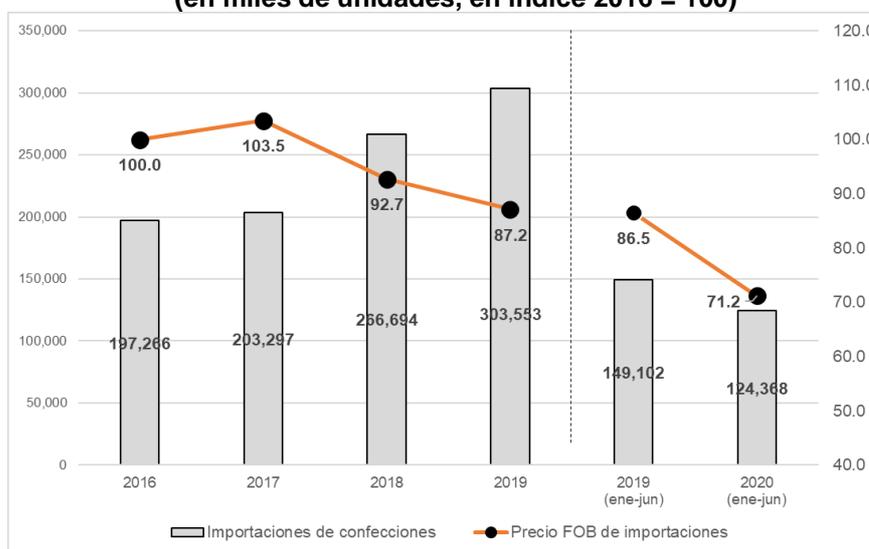
109. Siendo ello así, a fin de evaluar el ritmo y cuantía del aumento de las importaciones de confecciones, a continuación se examinarán las tendencias intermedias de tales importaciones registradas entre 2016 y 2019:
- Entre 2016 y 2017, el volumen de las importaciones experimentó un incremento de 3.1%, al pasar de 197 266 miles de unidades en 2016 a 203 297 miles de unidades en 2017.
  - Entre 2017 y 2018, el volumen de las importaciones experimentó un aumento en 31.2%, al pasar de 203 297 miles de unidades en 2017 a 266 694 miles de unidades en 2018.
  - Entre 2018 y 2019, el volumen de las importaciones experimentó un incremento de 13.8%, al pasar de 266 694 miles de unidades en 2018 a 303 553 miles de unidades en 2019.
110. Conforme puede apreciarse, entre 2016 y 2019, el ritmo del aumento de las importaciones de confecciones se acentuó durante el periodo antes indicado. Así, entre 2017 y 2018, el incremento del volumen de las importaciones de confecciones (31.2%) superó en más de diez (10.2) veces al incremento observado entre 2016 y 2017 (3.1%); mientras que, entre 2018 y 2019, el volumen de tales importaciones registró un incremento (13.8%) que fue superior en más de cuatro (4.5) al incremento observado entre 2016 y 2017. Lo anterior 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.
111. 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 una amenaza de daño grave a la RPN, de acuerdo con el artículo 4.2 (a) del referido Acuerdo. En ese sentido, las autoridades competentes deberán analizar las condiciones en las cuales compiten el producto importado y el producto nacional en el mercado del país importador.
112. Tal como se mencionó en el párrafo 98 precedente, a pesar que el Acuerdo sobre Salvaguardias no lo indica, en la práctica, el análisis de los precios resulta ser necesario para establecer las condiciones bajo las cuales compiten en el mercado del país importador el producto importado y el producto nacional (los cuales son similares o directamente competidores). Así, el análisis de los precios permite determinar si las importaciones han aumentado en condiciones tales que causen o amenacen causar daño a la RPN

<sup>48</sup> 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".*

113. En ese sentido, se procederá a analizar la evolución del volumen y el precio FOB de las importaciones de confecciones durante el periodo de análisis (enero de 2016 – junio de 2020), a fin de evaluar si tales importaciones habrían aumentado en condiciones tales que podrían constituir una amenaza de daño grave a la RPN.
114. Como se aprecia en el Gráfico N° 2, entre 2016 y 2019, el incremento del ritmo de crecimiento de las importaciones de confecciones coincidió con una reducción acumulada (12.9%) del precio FOB de tales importaciones. En particular, la reducción más pronunciada del precio FOB de las importaciones se produjo entre 2017 y 2018 (10.5%), precisamente cuando las importaciones de confecciones registraron su mayor incremento. Luego, entre 2018 y 2019, cuando el precio FOB de las importaciones de confecciones registró una nueva reducción (5.9%), el volumen de las importaciones de confecciones también se incrementó, alcanzando en 2019 el mayor nivel registrado durante el periodo de análisis.

**Gráfico N° 2**  
**Volumen y precio FOB de las importaciones de confecciones**  
**durante el periodo enero de 2016 - junio de 2020**  
**(en miles de unidades, en Índice 2016 = 100)**

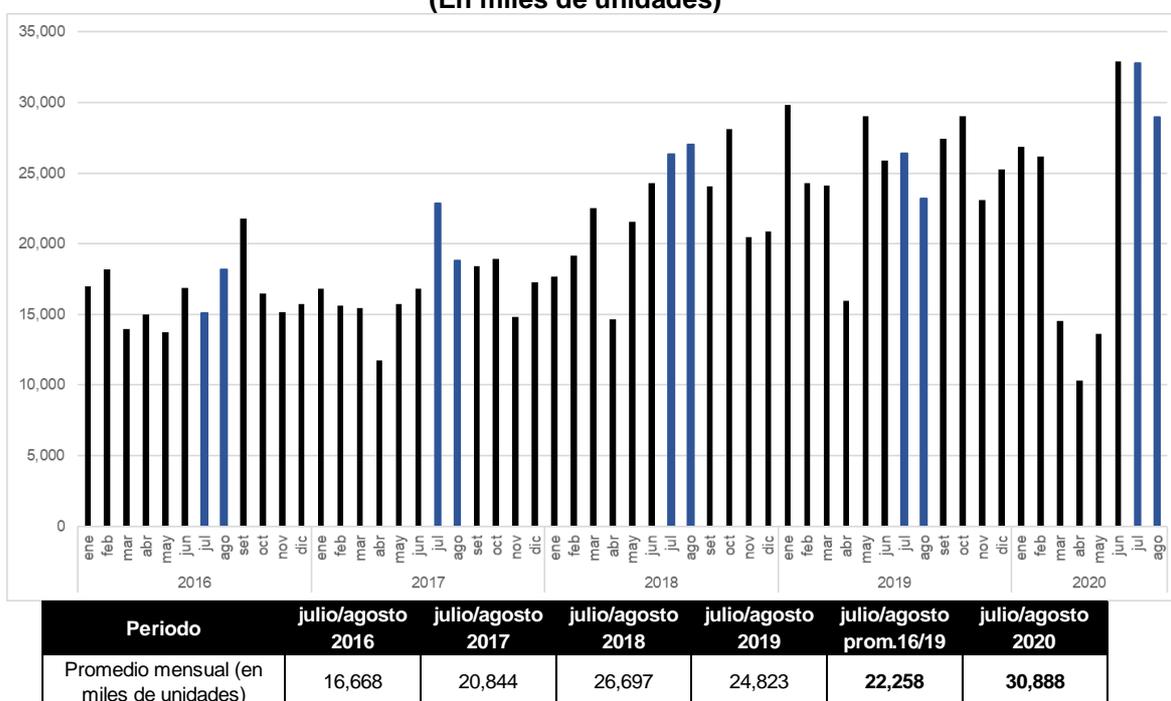


Fuente: SUNAT.  
 Elaboración: ST-CDB/INDECOPI

115. Si bien en la parte final y más reciente del periodo de análisis (enero - junio de 2020), las importaciones de confecciones experimentaron una reducción de 16.6% respecto a similar semestre de 2019, lo que coincidió con una caída del precio FOB de tales importaciones (18.5%), ello se produjo en un contexto de contracción de la actividad económica general asociada a la aplicación de las medidas de restricción dispuestas para contener el COVID-19.
116. Por tanto, la información disponible en esta etapa de evaluación inicial proporciona indicios razonables de que las importaciones de confecciones han aumentado en términos absolutos, en tal cantidad y en condiciones tales que podrían constituir una amenaza de daño grave a la RPN, en el sentido del artículo 2.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

117. De forma adicional a lo señalado, cabe indicar que la información disponible en esta etapa de evaluación inicial para los meses de julio y agosto de 2020 respalda lo observado en el periodo de análisis considerado en este caso. Ello, pues en dichos meses (luego de haberse reiniciado las actividades de comercio a nivel nacional<sup>49</sup>), el volumen de las importaciones de confecciones (30 888 miles de unidades promedio mensual) ha superado los niveles observados en similares meses de los años 2016 a 2019 (22 258 miles de unidades promedio mensual). Además, se ha apreciado también que en los meses de julio y agosto de este año, el precio FOB de las importaciones de confecciones continuó su tendencia a la baja, registrando una reducción de 13.5% respecto al primer semestre de 2020.

**Gráfico N° 3**  
**Evolución del volumen de las importaciones de confecciones**  
**durante el periodo enero de 2016 - agosto de 2020**  
**(En miles de unidades)**



Fuente: SUNAT

Elaboración: ST-CDB/INDECOPÍ

### B.1.3. Aumento de las importaciones en términos relativos a la producción nacional<sup>50</sup>

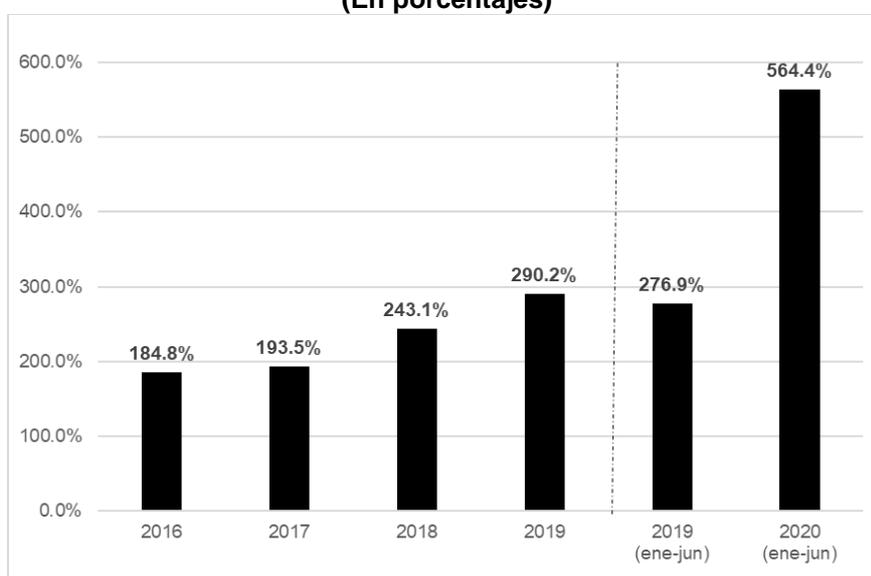
118. En este apartado del Informe se evaluará el comportamiento de las importaciones de confecciones en términos relativos a la producción nacional, durante el periodo enero de 2016 – junio de 2020.

<sup>49</sup> 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%.

<sup>50</sup> La producción nacional de confecciones ha sido calculada a partir de la información de producción de confecciones proporcionada por PRODUCE correspondiente a 102 empresas.

119. Durante el período de análisis (enero de 2016 – junio de 2020), el volumen de las importaciones de confecciones registró, en términos relativos a la producción nacional, una tendencia creciente.
120. En efecto, entre 2016 y 2019, el volumen de las importaciones de confecciones en términos relativos a la producción registró un incremento acumulado de 105.4 puntos porcentuales, al pasar de 184.8% en 2016 a 290.2% en 2019, lo que representa un aumento lo bastante importante que podría amenazar con causar un daño grave a la RPN. Cabe resaltar que, este aumento de las importaciones de confecciones en términos relativos se produjo como resultado de un incremento importante de tales importaciones en términos absolutos.

**Gráfico N° 4**  
**Evolución del volumen de las importaciones de confecciones en términos relativos a la producción nacional durante el periodo enero de 2016 - junio de 2020**  
**(En porcentajes)**



Var % acum	Var % intermedias			Var % parte final
19/16	17/16	18/17	19/18	20-I/19-I
105.4 pp.	8.7 pp.	49.6 pp.	47.0 pp.	287.5 pp.

Fuente: SUNAT, PRODUCE

Elaboración: ST-CDB/INDECOPI

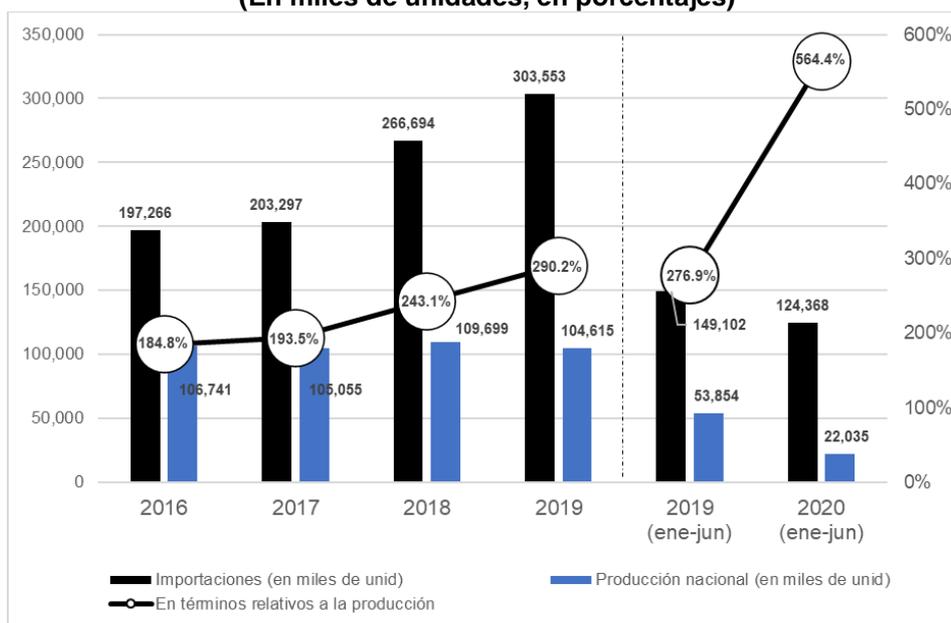
121. Sin embargo, para determinar si entre 2016 y 2019 se habría producido un aumento de las importaciones de confecciones en términos relativos a la producción, en el sentido de Acuerdo sobre Salvaguardias, además de corroborar el nivel de aumento que han registrado tales importaciones (en este caso, incremento acumulado de 105.4 puntos porcentuales entre los años antes indicados)<sup>51</sup>, es necesario evaluar si el aumento de las importaciones se ha producido *en tal cantidad* que podría constituir una amenaza de daño grave a la RPN.
122. 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

51 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”.

grave a la RPN, la autoridad investigadora debe evaluar el ritmo y la cuantía del 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.

123. 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 2019, así como datos referidos al incremento interanual de tales importaciones, en términos relativos a la producción nacional, correspondientes al periodo antes indicado.
124. Al respecto, al revisar las tendencias intermedias registradas entre 2016 y 2019, 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 3.1%, mientras que la producción nacional se redujo 1.6%, lo que generó un incremento de la participación de las importaciones respecto de la producción de 8.7 puntos porcentuales.
  - Entre 2017 y 2018, el volumen de las importaciones de confecciones creció 31.2%, mientras que la producción nacional aumentó 4.4%, lo que generó un incremento de la participación de las importaciones respecto de la producción de 49.6 puntos porcentuales.
  - Entre 2018 y 2019, el volumen de las importaciones de confecciones creció 13.8%, 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 47.0 puntos porcentuales.

**Gráfico N° 5**  
**Volumen de las importaciones y de la producción nacional de confecciones durante el periodo enero de 2016 - junio de 2020**  
 (En miles de unidades, en porcentajes)



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

125. Como puede apreciarse, entre 2016 y 2019, el ritmo de crecimiento de las importaciones de confecciones en términos relativos a la producción, se produjo en niveles importantes, observándose una aceleración del crecimiento de las importaciones relativas en los últimos años del periodo antes indicado. En efecto, entre 2017 y 2018, el incremento de las importaciones de confecciones en términos relativos (49.6 puntos porcentuales) fue 5.7 veces superior al incremento registrado en el periodo previo (8.7 puntos porcentuales); y, entre 2018 y 2019, el incremento de las importaciones en términos relativos (47.0 puntos porcentuales) fue 5.4 veces superior al incremento observado entre 2016 y 2017. 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.
126. En la parte final y más reciente del periodo de análisis (enero – junio de 2020), en un contexto de contracción de la actividad económica en general asociado a la aplicación de las medidas de restricción dispuestas para contener el COVID-19, las importaciones de confecciones experimentaron un aumento de 287.5 puntos porcentuales en términos relativos a la producción nacional, debido a que las importaciones se redujeron (16.6%) en menor magnitud que la producción nacional (59.1%), respecto a similar semestre de 2019.
127. De este modo, la evolución registrada por las importaciones de confecciones en la parte final y más reciente del periodo de análisis 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.
128. Ahora bien, entre mayo y junio de 2020, luego del reinicio de las actividades de producción industrial a nivel nacional<sup>52</sup>, entre las que se encuentra la fabricación de confecciones, la producción nacional registró un crecimiento (35.4%) que fue ampliamente superado por el incremento del volumen de las importaciones (142.3%), lo que produjo el aumento del volumen mensual de las importaciones en términos relativos a la producción, que alcanzó en junio de ese año, un nivel (827.5%) superior al observado en similares meses de los años 2016 a 2019 (en promedio, 233.5%).
129. 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 constituir una amenaza de daño grave a la RPN, en el sentido del artículo 2.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

## **C. EVOLUCIÓN IMPREVISTA DE LAS CIRCUNSTANCIAS**

### **C.1. Consideraciones iniciales**

130. 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*

<sup>52</sup> 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.

*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 contraída con respecto a dicho producto o retirar o modificar la concesión”.*

131. El Órgano de Apelación, en el caso *Corea – productos lácteos*<sup>53</sup>, 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”. (...).”*

132. 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 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].*

133. 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

<sup>53</sup> 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.

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]

134. 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 – 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 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]

135. 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.
136. 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 – setiembre de 2020, 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

137. En este apartado del Informe se evaluará la información de la que se dispone en esta etapa de evaluación inicial, con relación a 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 2020.

138. A fin de efectuar la evaluación antes indicada, se examinarán datos relacionados con: (i) la evolución del precio FOB de las importaciones de confecciones, durante el periodo enero de 2016 – junio de 2020; (ii) el comportamiento del precio de las principales materias primas empleadas en la fabricación de las confecciones (algodón y poliéster); y, (iii) el COVID-19 y las medidas gubernamentales implementadas en el país para contener el avance de dicha enfermedad.

- ***Evolución del precio del algodón y el poliéster***

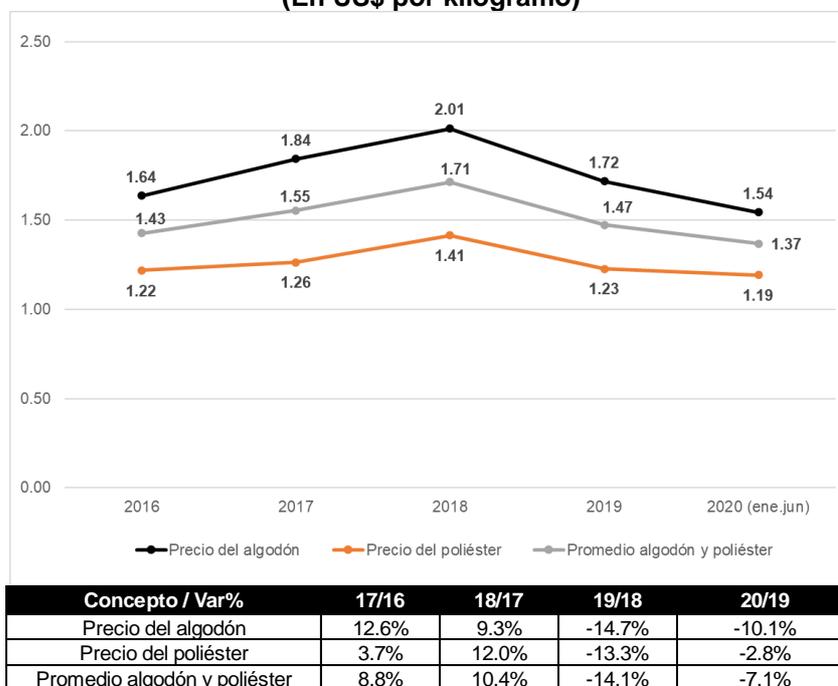
139. Las fibras de algodón y de poliéster constituyen las principales materias primas empleadas en la fabricación de las confecciones comercializadas en el mercado peruano durante el periodo de análisis (enero de 2016 – junio de 2020). En efecto, de acuerdo con la información que publica la Federación Internacional de Fabricantes Textiles<sup>54</sup>, las fibras de algodón y de poliéster representan entre 42% y 78% de los costos totales de producción de los tejidos (artículos empleados en la fabricación de confecciones) elaborados en China, Bangladesh e India (principales países proveedores del mercado peruano<sup>55</sup>).
140. Durante el periodo enero de 2016 – junio de 2020, 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 10.1% entre 2019 y 2020 (enero – junio). De esta manera, en 2020 (enero – junio), el precio del algodón se ubicó en un nivel (US\$ 1.54 por kilogramo) ligeramente inferior al registrado en 2016 (US\$ 1.64 por kilogramo).
141. Por su parte, durante el periodo de análisis (enero de 2016 – junio de 2020), 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 13.3%, para luego registrar una reducción de 2.8% entre 2019 y 2020 (enero – junio). De esta manera, en 2020 (enero – junio), el precio del poliéster se ubicó en un nivel (US\$ 1.19 por kilogramo) similar al registrado en 2016 (US\$ 1.22 por kilogramo).

---

<sup>54</sup> 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).

<sup>55</sup> De acuerdo con la información publicada por SUNAT respecto del volumen de las importaciones de confecciones efectuadas en el Perú durante el periodo enero de 2016 – junio de 2020, China, Bangladesh e India son los orígenes que representan más del 75% del volumen de tales importaciones durante el referido periodo.

**Gráfico N° 6**  
**Precio del algodón y precio del poliéster**  
**durante el periodo enero de 2016 – junio de 2020**  
**(En US\$ por kilogramo)**



Fuente: Index Mundi/COMTRADE

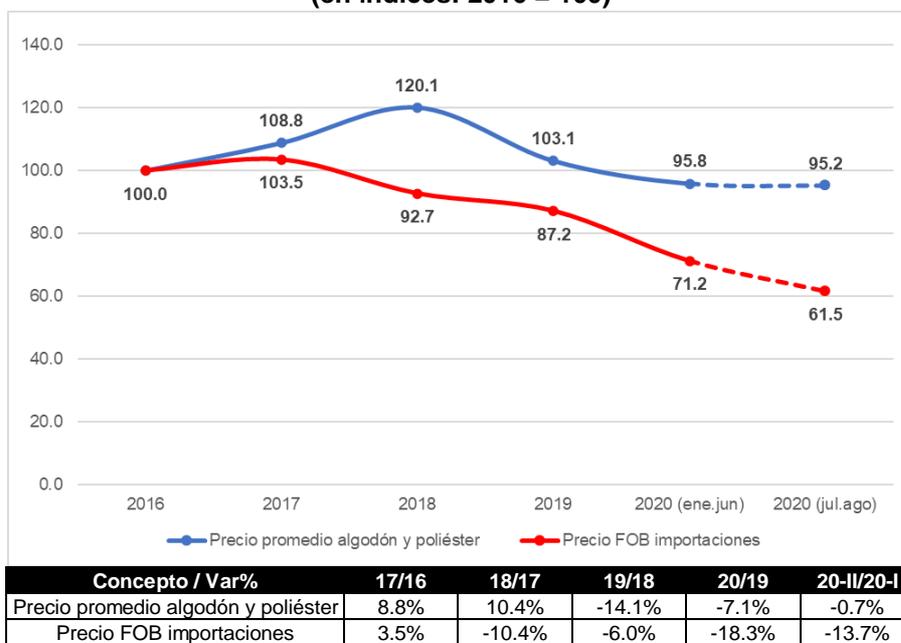
Elaboración: ST-CDB/INDECOPI

- ***Evolución del precio de las importaciones de confecciones***

142. Durante el periodo de análisis (enero de 2016 – junio de 2020), el precio FOB de las importaciones de confecciones experimentó un comportamiento que no siguió la evolución del costo de sus principales materias primas (algodón y poliéster), pese a que dichas fibras textiles son el principal componente del costo total de producción del producto importado, como se ha explicado previamente.
143. En efecto, si bien entre 2016 y 2017, el precio FOB de las importaciones de confecciones experimentó un incremento de 3.5% en línea con el aumento que entre tales años registró el precio promedio del algodón y el poliéster (8.8%); luego, entre 2017 y 2018, el precio FOB de las referidas importaciones registró una contracción de 10.4%, pese a que, entre tales años, el precio promedio del algodón y del poliéster experimentó un incremento de 10.4%. Posteriormente, entre 2018 y 2019, el precio FOB de las importaciones de confecciones registró nuevamente una reducción, esta vez del orden del 6.0%, mientras que el precio promedio del algodón y el poliéster experimentó una reducción 14.1%. Luego, entre 2019 y 2020 (enero – junio), el precio FOB de las importaciones de confecciones se redujo (18.3%) en una magnitud significativamente superior a la reducción del precio promedio del algodón y el poliéster (7.1%).
144. Así, durante el periodo de análisis (enero de 2016 – junio de 2020), cuando el precio promedio del algodón y el poliéster experimentó un comportamiento fluctuante, el

precio FOB de las importaciones de confecciones registró una reducción acumulada de 28.8% durante ese periodo.

**Gráfico N° 7**  
**Precio promedio del algodón y el poliéster y precio FOB de las importaciones de confecciones durante el periodo enero de 2016 – agosto de 2020**  
**(en índices: 2016 = 100)**



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

145. Adicionalmente a lo antes señalado, cabe indicar que la tendencia diferenciada que registraron el precio FOB promedio de las importaciones de confecciones y el precio promedio del algodón y el poliéster se mantuvo en los meses posteriores a junio de 2020. En efecto, entre julio y agosto de este año (luego de haberse reiniciado las actividades de comercio a nivel nacional<sup>56</sup>), el precio FOB de las importaciones de confecciones siguió cayendo (-13.7%), mientras que el precio promedio del algodón y el poliéster se mantuvo estable (reducción de 0.7%) respecto del primer semestre de 2020. En ese contexto, el volumen de las importaciones de confecciones (30 888 miles de unidades promedio mensual) superó los niveles observados en similares meses de los años 2016 a 2019 (22 258 miles de unidades promedio mensual).

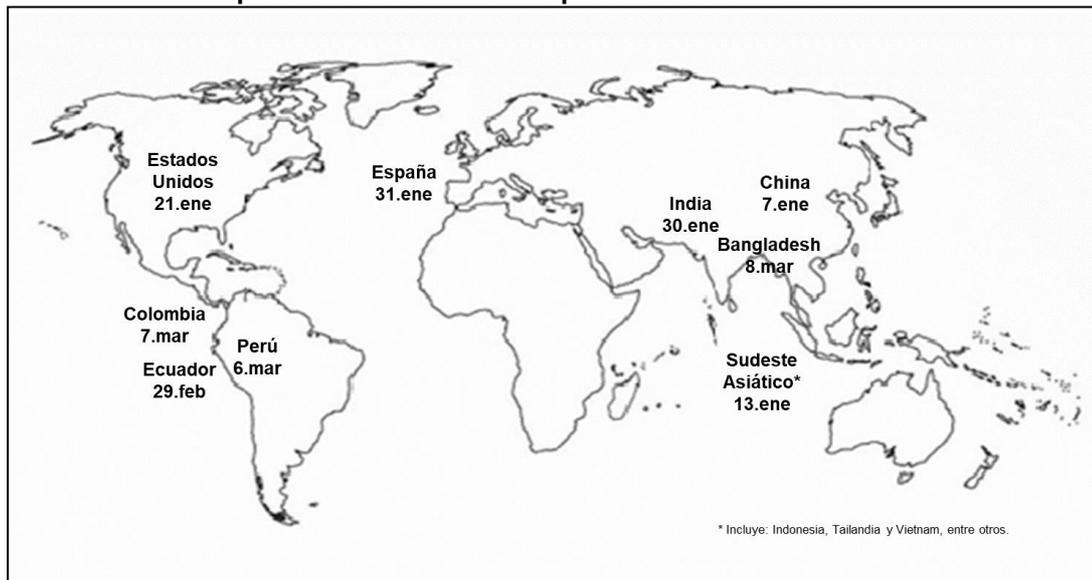
- **COVID-19 y medidas gubernamentales para contener la pandemia**

146. De manera concurrente al contexto anteriormente descrito, en la parte final y más reciente del periodo de análisis (enero – junio 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.

<sup>56</sup> 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%.

147. De acuerdo con la información que publica la Organización Mundial de la Salud<sup>57</sup>, los primeros casos de COVID-19 reportados en los principales países proveedores del mercado peruano de confecciones (China, Bangladesh e India), 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.

**Gráfico N° 8**  
**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

148. 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 legales<sup>58</sup>, hasta el 30 de junio de 2020.
149. 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

<sup>57</sup> Al respecto, ver "WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard", disponible en: <https://covid19.who.int/> (última consulta 14 de julio de 2020).

<sup>58</sup> 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

confecciones durante la parte final y más reciente del periodo de análisis (enero de 2016 – junio de 2020). En efecto, de acuerdo con la información que publica el Banco Central de Reserva del Perú, entre enero y junio de 2020 se registró una contracción de 12.0% en el consumo privado nacional, así como una caída superior al 20% de la actividad económica en el sector de productos textiles y confecciones.

150. 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 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° 9**  
**Proceso de reactivación económica nacional**



Fuente: PCM.  
Elaboración: ST-CDB/INDECOPI

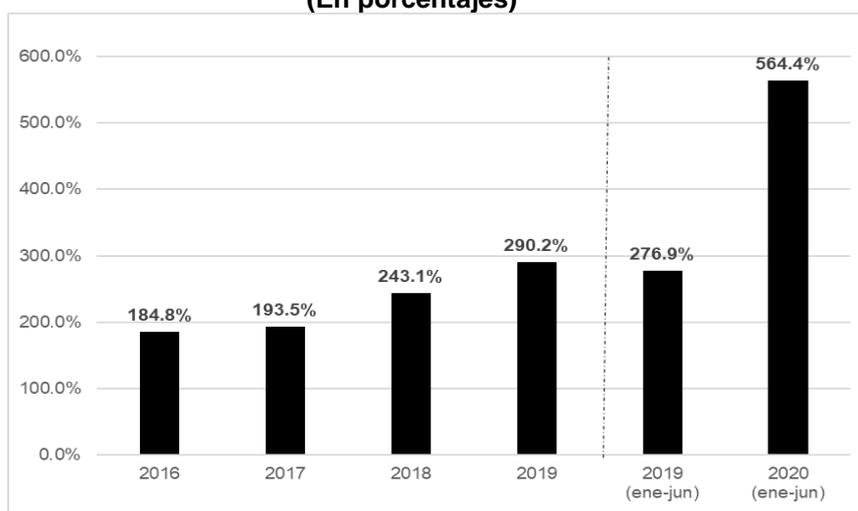
151. En particular, la Resolución Ministerial N° 137-2020-PRODUCE, publicada el 06 de mayo de 2020, estableció el Protocolo Sanitario de Operación ante el COVID-19 aplicable a diversas actividades productivas, incluidas aquellas correspondientes al sector de confecciones. De acuerdo con lo establecido en dicho dispositivo legal, los empleadores<sup>59</sup> en ese sector productivo deben implementar políticas y prácticas relacionadas, pero no limitadas a:
- Implementar horarios de trabajo flexibles (por ejemplo, turnos escalonados);
  - Aumentar el espacio físico entre los trabajadores (por ejemplo, disponer los equipos, materiales, herramientas, vehículos, áreas de servicio y áreas de trabajo de forma tal que se cumpla con el distanciamiento de al menos 01 metros entre trabajadores);
  - Implementar opciones flexibles de reuniones y viajes (por ejemplo, posponer reuniones o eventos que no sean estrictamente necesarios, reuniones remotas, entre otros);
  - Reducir las operaciones que sean consideradas no necesarias o vitales; y,
  - Disposición a otorgar licencias o permisos de trabajo a los trabajadores.
152. Por otra parte, con relación a las operaciones de comercio exterior y el transporte de carga y mercancías a través de vía aérea, marítima, terrestre, ferroviaria y fluvial a desarrollarse durante el Estado de Emergencia Nacional, el gobierno peruano emitió los siguientes dispositivos legales:
- Decreto Supremo 044-2020-PCM, publicado el 15 de marzo de 2020, que establece que el transporte de carga y mercancías no se encuentra comprendido dentro del cierre temporal de fronteras, precisando que las autoridades competentes deberán adoptar las medidas necesarias para garantizar el ingreso y salida de mercancías del país a través de puertos, aeropuertos y puntos de frontera habilitados, dando atención prioritaria para el ingreso de los productos de primera necesidad, salud y todos aquellos que se requieran para atender la emergencia sanitaria (artículo 8.3).
  - Resolución Ministerial N° 0232-2020-MTC/01.02, publicada el 17 de marzo de 2020, a través de la cual el Ministerio de Transportes y Comunicaciones precisa que las disposiciones sobre el transporte de carga y mercancías comprenden a toda otra actividad conexas a dichas operaciones, tales como los servicios prestados por agencias generales, agencias marítimas, agencias de aduanas, agencias de carga, almacenes, operadores logísticos, proveedores de precintos aduaneros, proveedores de material de embalaje, proveedores de pallets, empresas de custodia vehicular, inspectores de carga, prestadores de envío de documentos, grúas remolque, talleres de mantenimiento vehicular; entre otros.
  - Con relación al tránsito del personal relacionado con el transporte internacional de mercancías, mediante Resolución Ministerial N° 304-2020-IN, publicada el 17 de marzo de 2020, se implementaron medidas que garantizaron el desplazamiento del

<sup>59</sup> 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 Viceministerial de MYPE e Industria) se emite en un plazo de 1 día calendario, contado a partir de la presentación de su solicitud, mediante medios físicos, electrónicos o digitales. Previamente al reinicio de actividades, las entidades, empresas o personas naturales o jurídicas deben observar los s: i) Los "Lineamientos para la vigilancia de la Salud de los trabajadores con riesgo de exposición a COVID-19", y ii) Los Protocolos Sanitarios de Operación ante el COVID-19; a efecto de que elaboren su "Plan para la vigilancia, prevención y control de COVID-19 en el trabajo" y, procedan a su registro en el Sistema Integrado para COVID-19 (SICOVID-19) del Ministerio de Salud, previa aprobación Sectorial. La fecha de inicio de las actividades es el día calendario siguiente a la fecha de registro del "Plan para la vigilancia, prevención y control de COVID-19 en el trabajo" en el Sistema Integrado para COVID-19 (SICOVID-19) del Ministerio de Salud.

- personal estrictamente necesario para la prestación del servicio de transporte de carga y mercancías en general y sus actividades conexas<sup>60</sup>.
- Con relación al servicio aduanero, este se brindó durante el periodo de emergencia con personal restringido, garantizando el ingreso prioritario de mercancías destinadas a atender la emergencia sanitaria, sin restringir el ingreso y salida de mercancías a través de las fronteras<sup>61</sup>.
153. Como puede apreciarse, a partir de mayo de 2020, el gobierno peruano dio inicio a la reactivación económica de diversas actividades industriales, entre las que se encuentra la producción de confecciones, aunque de manera progresiva. Por su parte, a partir de junio de ese año se produjo el reinicio de las actividades comerciales de tiendas por departamentos y diversos establecimientos comerciales dedicados a la venta de confecciones. Es pertinente señalar que, las actividades de comercio exterior y despacho aduanero de mercancías no se detuvieron, si bien se brindaron con personal restringido y dando prioridad al ingreso de productos requeridos para atender la emergencia sanitaria.
154. De esta manera, en la parte final y más reciente del periodo de análisis (enero – junio de 2020), en un contexto en el cual el precio FOB de las importaciones de confecciones se redujo en una magnitud (18.3%) superior a la registrada por el precio promedio del algodón y poliéster empleados en su fabricación (7.1%), las restricciones a la realización de actividades de producción y comercialización de confecciones, con ocasión de las medidas implementadas por el gobierno peruano en el marco del Estado de Emergencia Nacional, propició que las importaciones de confecciones registraran un aumento significativo en términos relativos a la producción nacional (Ver Sección B del presente Informe).

**Gráfico N° 10**  
**Volumen de las importaciones de confecciones con relación a la producción nacional durante el periodo enero de 2016 – junio de 2020 (En porcentajes)**



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

<sup>60</sup> Complementariamente, el 30 de marzo de 2020 el MINCETUR emitió un comunicado de prensa informando que el transporte de carga y mercancías, así como sus actividades conexas, no se encuentra restringido durante el Estado de Emergencia. Al respecto, cfr.: <https://www.gob.pe/institucion/mincetur/noticias/111618-comunicado> (última consulta: 12 de octubre de 2020).

<sup>61</sup> Al respecto, cfr.: SUNAT Nota de Prensa N° 028-2020, disponible en <http://www.sunat.gob.pe/salaprensa/lima/index.html> (última consulta: 12 de octubre de 2020).

155. En efecto, conforme se aprecia en el Gráfico N° 10, entre enero y abril de 2020, el volumen mensual de las importaciones de confecciones se redujo a tasas de menor magnitud que aquellas registradas por la producción nacional mensual de confecciones entre tales meses. Luego, entre mayo y junio de 2020, el volumen mensual de las importaciones de confecciones se incrementó (140.5%) en una proporción mayor que la producción nacional, alcanzando un nivel que superó aquel registrado en enero de ese mismo año; mientras que, el volumen de la producción nacional de confecciones alcanzado en junio de 2020 representó solo 47.1% del nivel registrado en enero de 2020.
156. Sin perjuicio de lo señalado previamente, la información de la que se dispone en esta etapa de evaluación inicial con relación a la evolución de las importaciones de confecciones durante los meses posteriores a junio de 2020, muestra que, entre julio y agosto de ese año, el volumen de tales importaciones (61 776 miles de unidades) se ubicó en un nivel, en promedio, 38.8% superior al nivel de las importaciones de confecciones (44 516 miles de unidades) registrado en los mismos meses del periodo 2016 - 2019.

**Cuadro N° 2**  
**Volumen de las importaciones de confecciones de los**  
**meses de julio y agosto del periodo de análisis**  
**(en miles de unidades)**

julio/agosto 2016	julio/agosto 2017	julio/agosto 2018	julio/agosto 2019	julio/agosto prom.16/19	julio/agosto 2020
33,336	41,689	53,393	49,647	44,516	61,776

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

### **C.3. Conclusiones sobre el aumento que habrían registrado las importaciones de confecciones y las circunstancias imprevistas que habrían propiciado dicho aumento**

157. Conforme se ha explicado en esta sección del Informe, las medidas de salvaguardias previstas en el artículo XIX del GATT de 1994 y en el Acuerdo sobre Salvaguardias, constituyen medidas de urgencia<sup>62</sup> que los miembros de la OMC pueden aplicar sobre las importaciones de determinados productos, cuando tales importaciones han aumentado en tal cantidad y en condiciones tales que causen o amenacen causar un daño grave a la rama de producción nacional. Sin embargo, para que se cumplan los requisitos establecidos en el artículo 2.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias y el párrafo 1.a) del artículo XIX del GATT de 1994, no basta cualquier aumento en la cantidad de las importaciones, pues tales disposiciones requieren que el aumento de las importaciones haya sido lo bastante reciente, súbito, agudo e importante, como para causar o amenazar con causar un daño grave a la RPN<sup>63</sup>.

<sup>62</sup> Al respecto, el Órgano de Apelación en el caso *Estados Unidos – productos de acero*, señaló lo siguiente:

“347. Ya hemos observado antes que “el título del artículo XIX es: ‘Medidas de urgencia sobre la importación de productos determinados’, y que “las palabras ‘medidas de urgencia’ aparecen también en el párrafo 1 a) del artículo 11 del Acuerdo sobre Salvaguardias”. Como las medidas de salvaguardia son “medidas de urgencia”, hemos observado también que “su carácter extraordinario debe tenerse en cuenta cuando se interpretan los requisitos para la adopción de tales medidas”. El requisito referente al “aumento de las importaciones, del párrafo 1 a) del artículo XIX y el párrafo 1 del artículo 2 debe interpretarse, por lo tanto, en el contexto del “carácter extraordinario” de la “medida de urgencia” que autoriza el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994 (...).”

<sup>63</sup> Al respecto, el Órgano de Apelación en el caso *Argentina – calzados*, señaló lo siguiente:

158. Con relación al aumento significativo de las importaciones, la evidencia de la que se dispone en esta etapa de evaluación inicial muestra que, durante el periodo enero de 2016 – junio de 2020, se habría producido un aumento de las importaciones de confecciones en tal cantidad y condiciones tales que podrían constituir una amenaza de daño grave a la rama de la producción nacional, en el sentido del artículo 2.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Lo señalado se basa en las siguientes consideraciones:

- (i) Aumento de las importaciones de confecciones en términos absolutos: entre 2016 y 2019, las importaciones de confecciones registraron un aumento importante de 53.9%, en términos acumulados. El ritmo de crecimiento de las importaciones de confecciones se acentuó durante el periodo antes indicado, observándose que entre 2017 y 2018 el incremento del volumen de las importaciones de confecciones (31.2%) superó en más de diez (10.2) veces al incremento observado entre 2016 y 2017 (3.1%); y, entre 2018 y 2019, el volumen de tales importaciones registró un incremento (13.8%) que fue superior en más de cuatro (4.5) veces al incremento observado entre 2016 y 2017. Lo anterior 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.

Además, se ha observado que entre 2016 y 2019 el incremento del ritmo de crecimiento de las importaciones de confecciones coincidió con una reducción acumulada (12.9%) del precio FOB de tales importaciones. En particular, la reducción más pronunciada del precio FOB de las importaciones se produjo entre 2017 y 2018 (10.4%), precisamente cuando las importaciones de confecciones registraron su mayor incremento. Luego, entre 2018 y 2019, cuando el precio FOB de las importaciones de confecciones registró una nueva reducción (6.0%), el volumen de las importaciones de confecciones también se incrementó, alcanzando en 2019 el mayor nivel registrado durante el periodo de análisis.

Si bien en la parte final y más reciente del periodo de análisis (enero - junio de 2020), las importaciones de confecciones experimentaron una reducción de 16.6% respecto a similar semestre de 2019, lo que coincidió con una caída del precio FOB de tales importaciones (18.3%), ello se produjo en un contexto de contracción de la actividad económica general asociada a la aplicación de las medidas de restricción dispuestas para contener el COVID-19.

Por tanto, la información disponible en esta etapa de evaluación inicial proporciona indicios razonables de que las importaciones de confecciones han aumentado en términos absolutos, en tal cantidad y en condiciones tales que podrían constituir una amenaza de daño grave a la RPN, en el sentido del artículo 2.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

---

*"131. (...) A nuestro parecer, la determinación de si se ha cumplido el requisito de las importaciones que "han aumentado en tal cantidad" no es una determinación puramente matemática o técnica. En otras palabras, 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. Repetimos, y se justifica insistir en ello, que no basta cualquier aumento en la cantidad de las importaciones. 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 un daño grave a la rama de producción nacional. A nuestro juicio, esta redacción, utilizada tanto en el párrafo 1 del artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias como el párrafo 1 a) del artículo XIX del GATT de 1994, 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"."*

De forma adicional a lo señalado, cabe indicar que la información disponible en esta etapa de evaluación inicial para los meses de julio y agosto de 2020 respalda lo observado en el periodo de análisis considerado en este caso. Ello, pues en dichos meses (luego de haberse reiniciado las actividades de comercio a nivel nacional<sup>64</sup>), el volumen de las importaciones de confecciones (30 888 miles de unidades promedio mensual) ha superado los niveles observados en similares meses de los años 2016 a 2019 (22 258 miles de unidades promedio mensual). Además, se ha apreciado también que en los meses de julio y agosto de este año, el precio FOB de las importaciones de confecciones continuó su tendencia a la baja, registrando una reducción de 13.7% respecto al primer semestre de 2020.

- (ii) *Aumento de las importaciones de confecciones en términos relativos a la producción nacional:* entre 2016 y 2019, las importaciones de confecciones registraron, en términos relativos a la producción nacional, un incremento acumulado de 105.4 puntos porcentuales, lo que representa un aumento lo bastante importante que podría amenazar con causar daño grave a la RPN. Este aumento de las importaciones de confecciones en términos relativos se produjo como resultado de un incremento importante de tales importaciones en términos absolutos. Así, entre 2017 y 2018 el incremento de las importaciones de confecciones en términos relativos (49.6 puntos porcentuales) superó en más de cinco (5.7) veces el aumento registrado entre 2016 y 2017 (8.7 puntos porcentuales); y, entre 2018 y 2019 el incremento de las importaciones en términos relativos (47.0 puntos porcentuales) superó en más de cinco (5.4) veces el aumento observado entre 2016 y 2017. Lo señalado evidencia un aumento lo bastante súbito, agudo y reciente de las importaciones de confecciones, conforme lo requieren las disposiciones del artículo 2.1. del Acuerdo sobre Salvaguardias.

En la parte final y más reciente del periodo de análisis (enero - junio de 2020), en un contexto de contracción de la actividad económica general asociada a la aplicación de las medidas de restricción dispuestas para contener el COVID-19, las importaciones de confecciones experimentaron un aumento de 287.5 puntos porcentuales en términos relativos a la producción nacional, observándose que dicho aumento obedeció a que las importaciones se redujeron (16.6%) en menor magnitud que la producción nacional (59.1%), respecto a similar semestre de 2019. De este modo, la evolución registrada por las importaciones de confecciones en la parte final y más reciente del periodo de análisis 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.

En particular, entre mayo y junio de 2020, luego del reinicio de las actividades de producción industrial a nivel nacional<sup>65</sup> entre las que se encuentra la

<sup>64</sup> 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%.

<sup>65</sup> 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

fabricación de confecciones, las importaciones de confecciones registraron un rápido e importante crecimiento (142.3%), el mismo que superó ampliamente el incremento reportado por la producción nacional de confecciones en esos meses (35.4%). Como consecuencia de lo anterior, se produjo el aumento del volumen mensual de las importaciones en términos relativos a la producción, alcanzando en junio de este año un nivel (827.5%) superior al observado en similares meses de los años 2016 a 2019 (en promedio, 233.5%).

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 constituir una amenaza de daño grave a la RPN, en el sentido del artículo 2.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

159. 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 periodo enero de 2016 – junio de 2020, 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 periodo antes indicado. Lo señalado se basa en las siguientes consideraciones:

- (i) Durante el periodo de análisis (enero de 2016 – junio de 2020), el precio FOB de las importaciones de confecciones experimentó un comportamiento que no siguió la evolución de costo de sus principales materias primas (algodón y poliéster). En efecto, si bien entre 2016 y 2017, el incremento del precio FOB de las importaciones de confecciones (3.5%) coincidió con el aumento del precio promedio del algodón y el poliéster (8.8%), entre 2017 y 2018, ambos precios registraron tendencias contrapuestas, observándose en esos años una reducción de 10.4% del precio FOB de las importaciones de confecciones y un incremento de 10.4% del precio promedio del algodón y el poliéster, lo que coincidió con el incremento significativo del volumen de las importaciones de confecciones registrado en esos años (31.2%). Luego, entre 2018 y 2019, el precio FOB de las importaciones de confecciones se redujo (6.0%) en menor proporción que el precio promedio del algodón y el poliéster (14.1%), propiciando un aumento de las importaciones de 13.8%. En la parte final y más reciente del periodo de análisis (enero – junio de 2020), el precio FOB de las importaciones de confecciones se redujo (18.3%) en mayor proporción que el precio promedio del algodón y el poliéster (7.1%). Incluso, en los meses posteriores a junio de 2020, ambos precios registraron un comportamiento opuesto, observándose que, entre julio y agosto de este año, el precio FOB de las importaciones de confecciones se redujo 13.7% respecto del primer semestre de 2020, mientras que el precio promedio del algodón y el poliéster se mantuvo prácticamente estable (reducción de 0.7%).
- (ii) En ese contexto, la paralización de las actividades productivas y comerciales del sector de confecciones en parte del primer semestre de este año (entre marzo y junio de 2020), a raíz de las medidas implementadas para contener el avance del COVID-19, incidió de manera diferenciada en la oferta de las confecciones importadas respecto de las confecciones nacionales, propiciando que se produzca un incremento significativo de las importaciones de confecciones en

---

actividades económicas del sector minería e industria, lo que incluyó, entre otras, las actividades de la industria de confecciones.

términos relativos a la producción nacional que en el semestre antes indicado alcanzó el nivel más alto del periodo de análisis (enero de 2016 – junio de 2020).

## **D. DETERMINACIÓN INICIAL DE LA EXISTENCIA DE AMENAZA DE DAÑO GRAVE**

### **D.1. Consideraciones iniciales**

160. El artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, estipula lo siguiente:

*“A los efectos del presente Acuerdo:*

*(...)*

*b) “se entenderá por "amenaza de daño grave" la clara inminencia de un daño grave, de conformidad con las disposiciones del párrafo 2. La determinación de la existencia de una amenaza de daño grave se basará en hechos y no simplemente en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas”.*

161. Al respecto, el Órgano de Apelación de la OMC en el caso *Estados Unidos – carne de cordero*<sup>66</sup>, indicó que el término "inminencia" precisa temporalmente el momento en que es probable que la "amenaza" se materialice, lo que supone que el "daño grave" previsto debe estar a punto de producirse:

*“Consideramos que la palabra "clara", que califica el término "inminencia", indica que debe haber un alto grado de probabilidad de que el daño grave previsto se materialice en un futuro muy próximo.” Observamos asimismo que el párrafo 1 b) del artículo 4 dispone que toda determinación de la existencia de una amenaza de daño grave se basará en hechos y no simplemente en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas. En nuestra opinión, el término "clara" se refiere también a la demostración fáctica de la existencia de la "amenaza". Por lo tanto, la expresión "clara inminencia" indica que, como cuestión de hecho, debe resultar manifiesto que la rama de producción nacional está a punto de sufrir un daño grave”.*

162. El artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias debe leerse conjuntamente con el párrafo 1 del artículo 5 del mismo Acuerdo, el cual establece como condición para la aplicación de la medida de salvaguardia que ésta sea necesaria para prevenir o reparar el daño grave. Así, el artículo 5 establece expresamente:

*“Un miembro sólo aplicará medidas de salvaguardia en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste. (...).”*

163. Por su parte, para determinar si el incremento de las importaciones ha causado o amenaza causar daño grave a una rama de producción nacional, el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias establece que la autoridad investigadora debe evaluar todos los factores objetivos y cuantificables que tengan relación con la situación de la rama de producción nacional. En particular, las disposiciones del párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias establecen lo siguiente:

*“En la investigación para determinar si el aumento de las importaciones ha causado o amenaza causar un daño grave a una rama de producción nacional a tenor del presente Acuerdo, las autoridades competentes evaluarán todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable que tengan relación con la situación de esa rama de producción, en particular el ritmo y la cuantía del aumento de las*

<sup>66</sup> Informe del Órgano de Apelación en el caso “Estados Unidos – Medidas de salvaguardia definitivas impuestas a las importaciones de carne de cordero” (código de documento: WT/DS177/AB/R, WT/DS178/AB/R) 01 de mayo de 2001.

*importaciones del producto de que se trate en términos absolutos y relativos, la parte de mercado interno absorbida por las importaciones en aumento, los cambios en el nivel de ventas, la producción, la productividad, la utilización de la capacidad, las ganancias y pérdidas y el empleo”.*

164. En particular, respecto al análisis que debe llevar a cabo la autoridad investigadora sobre la existencia de una amenaza de daño grave, el Grupo Especial de la OMC en el caso *Estados Unidos – carne de cordero* indicó que, además de la situación de la rama de producción nacional, se deben tener en cuenta los factores relativos a la probabilidad, en un futuro inmediato, de un aumento de importaciones que se realicen a precios que puedan contener o hacer bajar los precios de los productores nacionales. Al respecto, el Órgano de Apelación precisó lo siguiente:

*“Tratándose del contexto de las investigaciones sobre medidas antidumping y derechos compensatorios, en el análisis de la existencia de una amenaza deben tenerse en cuenta, además de la situación de la rama de producción nacional, los factores relativos a la probabilidad de un aumento en un futuro inmediato de importaciones que se realicen a precios que puedan contener o hacer bajar los precios de los productores internos (...).”*

165. Asimismo, en el referido caso, el Órgano de Apelación indicó que si bien el Acuerdo sobre Salvaguardias no establece una relación de factores particulares de amenaza de daño grave, aquellos factores empleados para evaluar el daño grave efectivo enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias podrán constituir una base para una investigación sobre la existencia de una amenaza de daño grave. Al respecto, el Órgano de Apelación precisó lo siguiente:

*“(...) El Acuerdo sobre Salvaguardias no establece una lista de factores particulares de “amenaza”. Así pues los factores que sirven para evaluar el daño grave efectivo enumerados en el párrafo 2 a) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias deben constituir asimismo la base para una investigación sobre la existencia de una amenaza de daño grave. Sin embargo, consideramos que la declaración antes citada del Grupo Especial México – JMAF ofrece también una orientación útil para las diferencias sobre salvaguardias, y observamos que confirma nuestra opinión en el sentido de que un examen de la existencia de una amenaza de daño grave entraña un análisis orientado hacia el futuro de la situación de la rama de producción nacional, que es distinto de un examen de si existe un daño grave efectivo”.*

166. De igual manera, el Órgano de Apelación de la OMC en el caso *India – productos de hierro y acero*<sup>67</sup>, destacó que en una investigación por amenaza de daño grave, es necesario que la autoridad competente evalúe la totalidad de los factores pertinentes identificados en el párrafo 2 a) del artículo 4, así como la probable evolución de todos los factores pertinentes en un futuro próximo:

*“(...) Es cierto que, al formular una determinación de la existencia de daño grave o de amenaza de daño grave, la autoridad competente debe evaluar todos los factores pertinentes identificados en el párrafo 2 a) del artículo 4. Sin embargo, al formular una determinación de la existencia de una amenaza de daño grave, esa evaluación debe incluir “una evaluación basada en hechos de la probable evolución de todos los factores pertinentes en un futuro muy próximo”. La evaluación de los factores de daño pertinentes realizada por la autoridad*

<sup>67</sup> Informe del Órgano de Apelación en el caso “India – Medidas de salvaguardia definitivas impuestas a las importaciones de productos de hierro y acero” (código de documento: WT/DS518/R) 06 de noviembre de 2018.

*competente de la India no incluye ninguna prueba o evaluación de la probable evolución en el futuro próximo”.*

167. Por otra parte, respecto a la manera en que la autoridad competente debe llevar a cabo el análisis de la existencia de una amenaza de daño grave, el Órgano de Apelación de la OMC en el caso *Estados Unidos – Carne de cordero* precisó lo siguiente:

*“De estos elementos del párrafo 1 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, es decir la insistencia en la clara inminencia de un menoscabo general significativo, el requisito de basar la determinación de la existencia de una amenaza en hechos objetivos, y el rechazo de “alegaciones”, “conjeturas” y “conclusiones” que no estén basadas en suficientes pruebas fácticas, es posible deducir por lo menos algunas inferencias sobre la manera de llevar a cabo el análisis de la existencia de una amenaza. Estos elementos sugieren:*

- i) que una determinación de la amenaza debe basarse en un análisis en el cual se tengan presentes datos objetivos y verificables del pasado reciente (es decir la última parte del período de investigación) como punto de partida a fin de evitar que la determinación esté basada en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas;*
- ii) que debe tenerse en cuenta la información fáctica sobre el pasado reciente, complementada por proyecciones basadas en hechos relativos a la evolución de la situación de la rama de producción y, en lo que se refiere a las importaciones, debe tenerse en cuenta el futuro inminente a fin de proceder a un análisis para comprobar si un menoscabo general significativo de la situación de la rama de producción es inminente en el futuro cercano;*
- iii) que el análisis debe determinar si un daño de carácter grave se producirá efectivamente en el futuro cercano a menos que se adopte una medida de salvaguardia.”*

168. Considerando lo expuesto, en el siguiente apartado del Informe se analizará cada uno de los factores antes mencionados, con la finalidad de determinar si se identifican indicios razonables sobre la existencia de una posible amenaza de daño sobre la RPN como consecuencia del aumento significativo que habrían registrado las importaciones de confecciones en el periodo de análisis (enero de 2016 – junio de 2020).

## **D.2. Rama de producción nacional**

169. El inciso c) del artículo 4.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias establece que, se entenderá por rama de producción nacional como el conjunto de los productores de los productos similares o directamente competidores que operen dentro del territorio de un Miembro o aquellos cuya producción conjunta de productos similares o directamente competidores constituya una proporción importante de la producción nacional total de esos productos.
170. Al respecto, el Acuerdo Sobre Salvaguardias y el Reglamento sobre Salvaguardias, no establecen disposiciones sobre la exigencia de un determinado nivel de participación de las empresas que constituyen la RPN en la producción nacional total,

en la etapa de evaluación inicial de un procedimiento sobre esa materia<sup>68</sup>. No obstante, a efectos de examinar la situación económica de la RPN, la autoridad competente debe contar con información económica correspondiente a productores nacionales que permita, atendiendo al nivel de participación de tales productores en la producción nacional total, obtener resultados que reflejen la evolución del desempeño económico de la industria nacional en su conjunto, a efectos de realizar el análisis de daño o amenaza de daño grave.

171. En el presente caso, la Comisión ha recopilado información relativa a ciento (102) productores nacionales de confecciones que reportan a la encuesta Estadística Industrial Mensual de PRODUCE, la cual ha sido proporcionada por dicho Ministerio a la Comisión<sup>69</sup>.
172. De acuerdo a la información con la que dispone la Comisión, se ha estimado que dichos productores representan, en conjunto, casi la mitad de la producción nacional total de confecciones (46.6%)<sup>70</sup>, lo cual permite reflejar la evolución del desempeño económico de la referida industria.

### D.3. Ritmo y cuantía del aumento de las importaciones

173. Conforme se ha explicado en el acápite precedente, las disposiciones del literal a) del artículo 4.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias establecen que, a fin de determinar la

---

<sup>68</sup> A modo referencial, en la normativa sobre la materia de Chile y México, tampoco se exige un determinado nivel de representatividad para disponer el inicio de una investigación:

- Chile: De la revisión de la normativa chilena no se observa que la misma exija como requisito un nivel de representatividad de la RPN para disponer el inicio de una investigación por salvaguardias. (Al respecto, ver: [http://www.cndp.cl/pagina\\_interior.asp?inferior=interior\\_ley18525.asp](http://www.cndp.cl/pagina_interior.asp?inferior=interior_ley18525.asp)) Sin embargo, en un caso iniciado en 2018 para la aplicación de salvaguardias a productos lácteos, la autoridad investigadora en Chile determinó que el porcentaje de participación del solicitante era representativo de la producción nacional de productos lácteos (36%). (Disponible en: [http://www.cndp.cl/Actas/Comision\\_2018/Sesion\\_405.pdf](http://www.cndp.cl/Actas/Comision_2018/Sesion_405.pdf)).
- México: La normativa mexicana no contiene disposiciones que regulan un nivel de representatividad de la RPN como requisito para iniciar una investigación por salvaguardias (Al respecto, ver [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/31686/Reg\\_LComExt.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/31686/Reg_LComExt.pdf)).

De otro lado, la normativa en materia de salvaguardias de países como Colombia y Argentina sí establecen un determinado nivel de representatividad para disponer el inicio de una investigación:

- Argentina: La normativa argentina indica que para la apertura de la investigación debe presentarse una solicitud por parte de la rama de producción nacional que represente por lo menos el 30% de la producción nacional de esos productos (Al respecto, ver: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/decreto\\_1059.1996.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/decreto_1059.1996.pdf))
- Colombia: La normativa colombiana indica que para disponer el inicio de la investigación se debe contar con una solicitud por parte de la rama de producción nacional que represente por lo menos el 50% de la producción nacional; sin embargo, en aquellos casos en que la RPN suponga un elevado número de productores, la autoridad investigadora determinará el porcentaje de representatividad para disponer el inicio de la investigación. (Al respecto, ver <https://www.mincit.gov.co/getattachment/mincomercioexterior/defensa-comercial/salvaguardia/normatividad/decreto-1820-del-mayo-26-de-2010/decreto-1820-del-mayo-26-de-2010.pdf.aspx>).

<sup>69</sup> En el Anexo N° 2 de este Informe se puede apreciar las denominaciones sociales de las ciento dos (102) empresas antes mencionadas.

<sup>70</sup> Dada las limitaciones de disponibilidad de información que se enfrentan en esta etapa de evaluación inicial, para calcular la representatividad de los (102) productores nacionales de confecciones en el sector productivo nacional de confecciones, se ha aproximado la producción nacional total de dicho producto en función a la base imponible total del pago del IGV efectuado por las empresas que operaron bajo las actividades económicas correspondientes al CIU 172 "Fabricación de otros productos textiles" y 181 "Fabricación de prendas de vestir; excepto prendas de piel", durante el período 2016 – 2018, la cual ha sido proporcionada por SUNAT.

Cabe señalar que SUNAT ha proporcionado información sobre la base imponible total del pago del IGV efectuado por las empresas del sector productivo de confecciones, así como también de la base imponible correspondiente a las ciento dos (102) empresas antes referidas.

existencia de una amenaza de daño grave, la autoridad investigadora debe evaluar, entre otros factores, el ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones del producto importado, tanto en términos absolutos como en términos relativos a la producción nacional.

174. El término “*ritmo*”, contenido en las disposiciones del literal a) del artículo 4.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias, refiere a la velocidad y la dirección del aumento de las importaciones. No obstante, tales disposiciones no exigen que el ritmo del aumento de las importaciones deba acelerarse en cada momento del periodo de análisis<sup>71</sup>. Asimismo, el Acuerdo sobre Salvaguardias establece que la autoridad investigadora debe evaluar tanto el ritmo como la cuantía de aumento de las importaciones.
175. Siendo ello así, a fin de evaluar el ritmo y cuantía del aumento de las importaciones de confecciones durante el periodo de análisis (enero de 2016 – junio de 2020), a continuación, se revisará información correspondiente al incremento interanual de tales importaciones en el periodo antes indicado, tanto en términos absolutos como en términos relativos a la producción nacional.

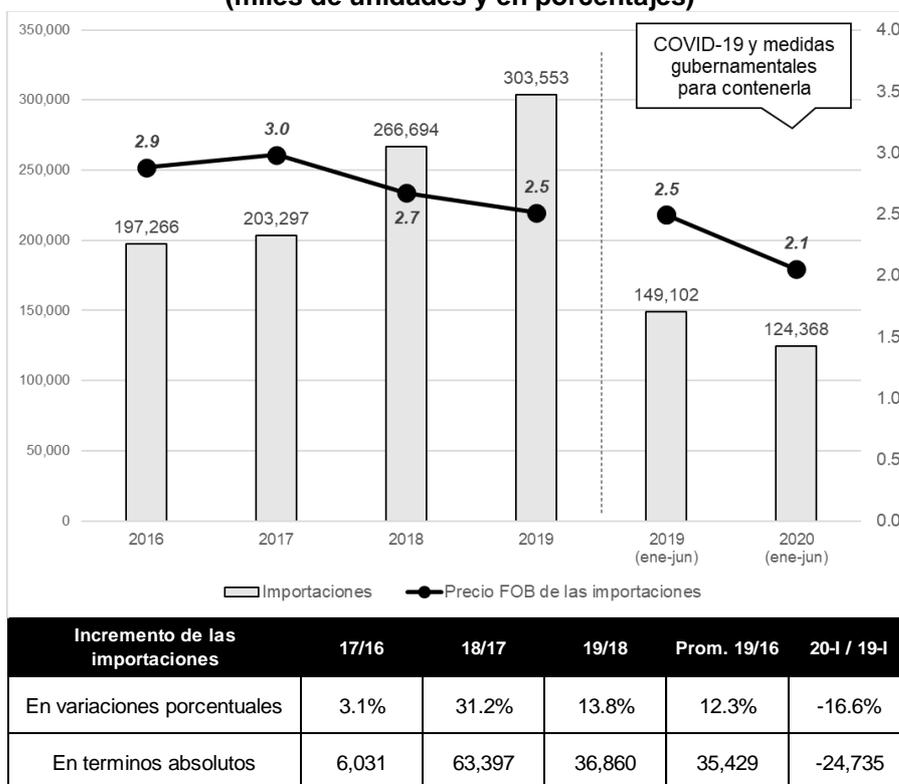
### **D.3.1. Ritmo y cuantía del aumento de las importaciones en términos absolutos**

176. Como se aprecia en el Cuadro N° 3, entre 2016 y 2019, el ritmo de aumento de las importaciones de confecciones se produjo en niveles importantes, observándose que las tasas de crecimiento registradas entre 2017 y 2018 y entre 2018 y 2019 (31.2% y 13.8%, respectivamente) fueron significativamente superiores a la tasa de crecimiento de tales importaciones registrada entre 2016 y 2017 (3.1%), lo que evidencia una mayor velocidad del aumento de las importaciones de confecciones en los dos (2) últimos años del periodo antes indicado (2016 – 2019).

---

<sup>71</sup> Al respecto, ver el informe del Órgano de Apelación en el caso *Argentina – calzado*, párrafo 131.

**Cuadro N° 3**  
**Ritmo y cuantía del aumento de las importaciones de confecciones durante el periodo enero de 2016 - junio de 2020**  
**(miles de unidades y en porcentajes)**



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

177. En la parte final y más reciente del periodo de análisis (enero – junio de 2020), el volumen de las importaciones de confecciones registró una reducción de 16.6% respecto a similar semestre del año previo.
178. Adicionalmente a lo observado en el período de análisis, cabe señalar que, en los meses posteriores a junio de 2020, el volumen de las importaciones de confecciones recuperó su tendencia creciente, observándose que, durante el periodo julio - agosto de 2020, el volumen de las importaciones de confecciones (en total, 61 776 miles de unidades) se ubicó 38.8% por encima del nivel registrado en el mismo periodo de los años 2016 a 2019 (en promedio, 44 516 miles de unidades).

**Cuadro N° 4**  
**Volumen de las importaciones efectuadas en los meses de julio y agosto durante los años comprendidos entre 2016 y 2020**  
**(en miles de unidades)**

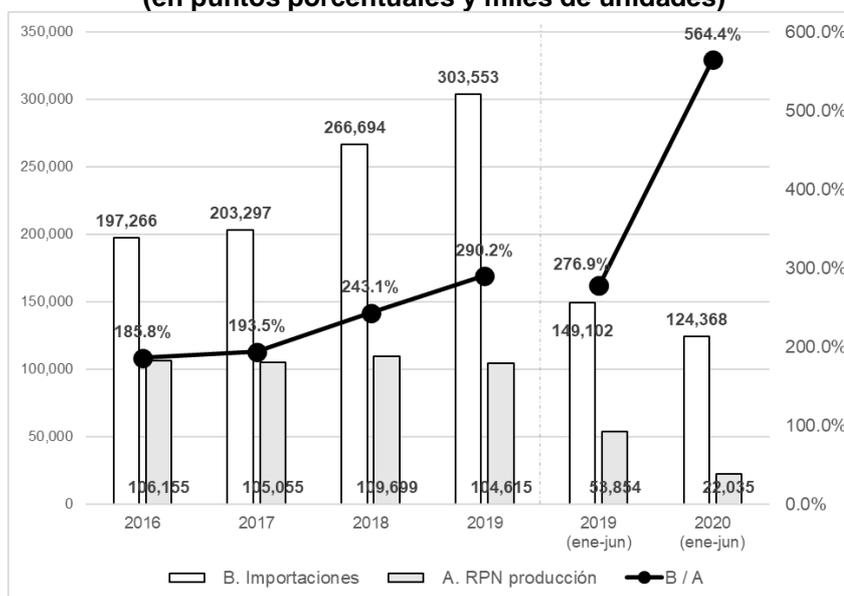
Período	julio/agosto 2016	julio/agosto 2017	julio/agosto 2018	julio/agosto 2019	julio/agosto prom.16/19	julio/agosto 2020
Volumen total de importaciones (en miles de unidades)	33,336	41,689	53,393	49,647	44,516	61,776

Fuente: SUNAT  
 Elaboración: ST-CDB/INDECOPI

**D.3.2. Ritmo y cuantía del aumento de las importaciones en términos relativos a la producción**

179. Como se aprecia en el Gráfico N° 11, entre 2016 y 2019, el volumen de las importaciones de confecciones en términos relativos a la producción nacional experimentó un incremento promedio anual de 34.8 puntos porcentuales, lo cual fue resultado de que, durante el periodo antes mencionado, las importaciones de confecciones crecieron a un ritmo promedio anual de 35,429 miles de unidades, mientras que la producción nacional se redujo a un ritmo de 513 mil unidades anuales.

**Gráfico N° 11**  
**Ritmo y cuantía del aumento de las importaciones de confecciones en términos relativos a la producción, durante el periodo enero de 2016 - junio de 2020**  
**(en puntos porcentuales y miles de unidades)**



Incremento interanual	17/16	18/17	19/18	prom. 19/16	20-I/19-I
Importaciones	6,031	63,397	36,860	35,429	-24,735
Producción nacional	-1,099	4,644	-5,084	-513	-31,819
Var. pp.	7.7	49.6	47.0	34.8	287.5

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

180. En la parte final y más reciente del periodo de análisis (enero – junio de 2020), la importación de confecciones en términos relativos a la producción nacional creció 287.5 puntos porcentuales, debido a que el volumen de productos importados se redujo (24,735 miles de unidades) en una magnitud menor que el volumen de productos nacionales (31,819 miles de unidades).

**D.4. Parte del mercado interno absorbida por las importaciones**

181. Conforme se explicó en el acápite C.1 precedente, las disposiciones del literal a) del artículo 4.2 del Acuerdo sobre Salvaguardias establecen que, a fin de determinar la existencia de una amenaza de daño grave, la autoridad investigadora debe evaluar, entre otros factores, la parte del mercado interno absorbida por las importaciones en aumento. Sin embargo, tales disposiciones no establecen una metodología para determinar la manera en que el comportamiento de la participación de las

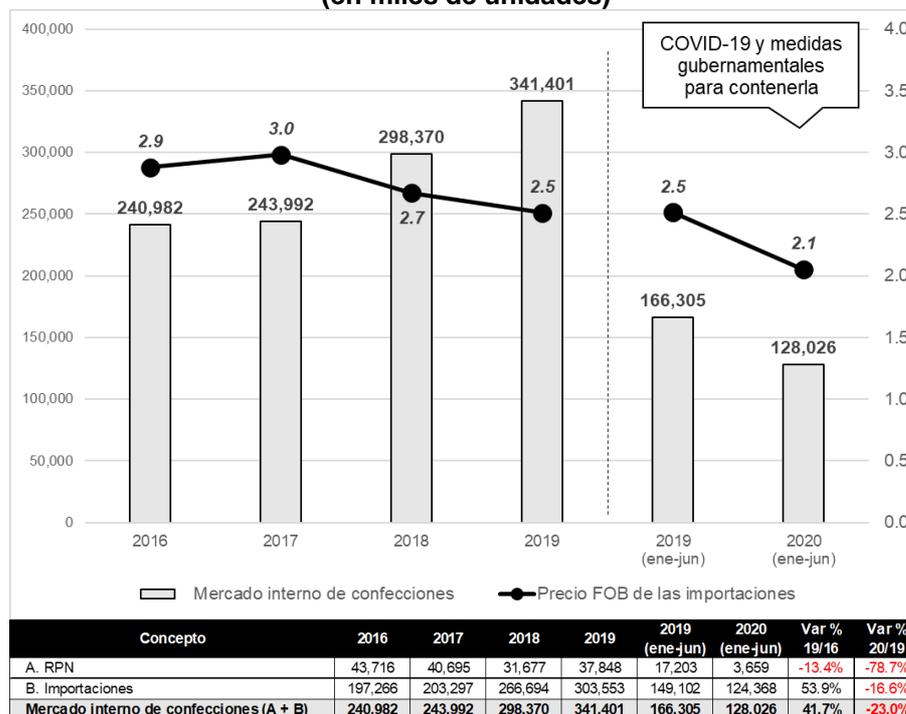
importaciones en el mercado interno indica la existencia de una amenaza de daño grave a la RPN.

182. Considerando lo anterior, a fin de evaluar la parte del mercado interno de confecciones absorbida por las importaciones en aumento durante el periodo de análisis (enero de 2016 – junio de 2020), a continuación se empleará la información de la que se dispone en esta etapa inicial del procedimiento para aproximar el tamaño del mercado interno de confecciones durante el periodo antes mencionado y, empleando esa base, se evaluará la evolución de la participación del volumen de las importaciones de confecciones en el mercado interno de confecciones.
183. Con el fin de lograr una mejor comprensión de la evolución de dicha variable, el análisis que se efectuará en este apartado del Informe tomará en cuenta las condiciones de precios bajo las cuales ingresaron al mercado peruano las importaciones de confecciones durante el periodo antes indicado.
- ***Tamaño del mercado nacional de confecciones***
184. A fin de aproximar el tamaño del mercado nacional de confecciones, en esta etapa de evaluación inicial se cuenta con información correspondiente al volumen de las importaciones totales de confecciones registradas por SUNAT durante el periodo de análisis (enero de 2016 – junio de 2020), así como con datos relacionados al volumen de las ventas internas de las confecciones fabricadas por la RPN durante el mismo periodo<sup>72</sup>. De esta manera, el tamaño del mercado nacional de confecciones será estimado como la suma del volumen de las importaciones de confecciones y de las ventas internas de la RPN, correspondientes al periodo enero de 2016 – junio de 2020.
185. Como se aprecia en el Gráfico N° 12, durante el periodo enero de 2016 – junio de 2020, el tamaño del mercado interno de confecciones registró una tendencia creciente, la misma que se revirtió en la parte final y más reciente del mismo (enero – junio de 2020), en un contexto de contracción de la demanda interna asociada a la aplicación de las medidas dirigidas a contener el COVID-19.

---

<sup>72</sup> Conforme se explica en la sección D.4.5. de este Informe, el volumen de las ventas internas de las confecciones fabricadas por la RPN durante el periodo enero de 2016 – junio de 2020, ha sido estimado con base en los datos proporcionados por PRODUCE relativos al volumen de la producción nacional de confecciones efectuada por la RPN durante el periodo antes indicado, descontando de esa cantidad, el volumen de las exportaciones de confecciones realizadas por la RPN entre enero de 2016 y junio de 2020, registradas por la SUNAT, así como un volumen por concepto de existencias, el cual fue calculado con base en los datos obtenidos de la Encuesta Económica Anual que publica el INEI, correspondiente a la participación (en %) del valor de las existencias de productos terminados en el valor de la producción de las industrias de prendas de vestir y otras confecciones textiles, para 2016, 2017 y 2018 (9.3%, 9.6% y 12.3%, respectivamente). La información contenida en la Encuesta Económica Anual que publica el INEI a través de su portal en internet, puede ser consultada en el siguiente enlace: <http://inei.inei.gob.pe/microdatos/>

**Gráfico N° 12**  
**Mercado nacional de confecciones**  
**(en miles de unidades)**



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

186. Al analizar en detalle los datos, se aprecia que el incremento del tamaño del mercado interno de confecciones se acentuó a partir de 2018, cuando el precio FOB de las importaciones de confecciones se redujo 10.4% en comparación con 2017, tendencia que se mantuvo hasta la parte final y más reciente del periodo de análisis (enero - junio de 2020).

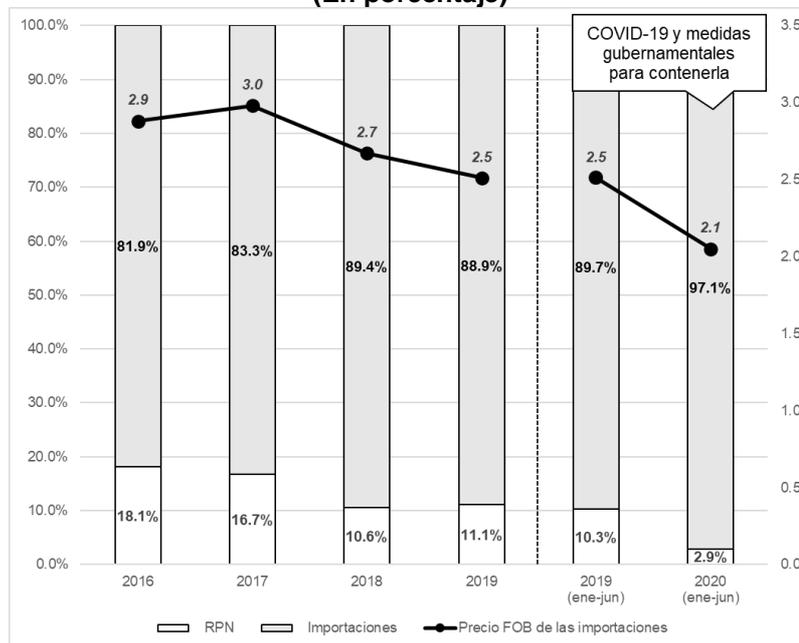
- **Participación de las importaciones en el mercado nacional de confecciones**

187. Durante el periodo de análisis (enero de 2016 – junio de 2020), se observó una tendencia creciente en la participación de las importaciones dentro del mercado interno, lo que generó un desplazamiento paulatino del producto nacional en dicho mercado.

188. En efecto, como se aprecia en el Gráfico N° 13, si bien la participación estimada de las importaciones en el mercado nacional de confecciones<sup>73</sup> se mantuvo estable entre 2016 y 2017 (creció 1.4 puntos porcentuales), entre 2017 y 2018 dicho indicador registró un aumento de 6.1 puntos porcentuales, para posteriormente mantenerse estable entre 2018 y 2019 (reducción de 0.5 puntos porcentuales). El aumento de la participación de mercado de las importaciones de confecciones, registrada a partir de 2018, coincidió con la reducción observada desde ese año en el precio FOB de tales importaciones, tendencia que se mantuvo hasta la parte final y más reciente del periodo de análisis (enero - junio de 2020).

<sup>73</sup> Al respecto, ver el párrafo 184 de este Informe.

**Gráfico N° 13**  
**Proporción del mercado de confecciones absorbido por las importaciones**  
**(En porcentaje)**



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

189. En la parte final del periodo de análisis (enero - junio de 2020), la participación de mercado de las importaciones de confecciones registró su mayor incremento (8.2 puntos porcentuales), en comparación con similar periodo de 2019. Cabe señalar que, durante el semestre antes indicado, el incremento de la participación de mercado de las confecciones importadas se produjo en un contexto en el cual la contracción del mercado interno de confecciones coincidió con el hecho de que el precio FOB de las importaciones registró su mayor reducción en el periodo de análisis (17.7% respecto a similar semestre de 2019).

#### D.5. Situación económica de la RPN

190. En este apartado del Informe se presentará información recopilada con relación al desempeño de los indicadores económicos de la RPN de confecciones durante el periodo enero de 2016 – junio de 2020.

##### a. **Producción**

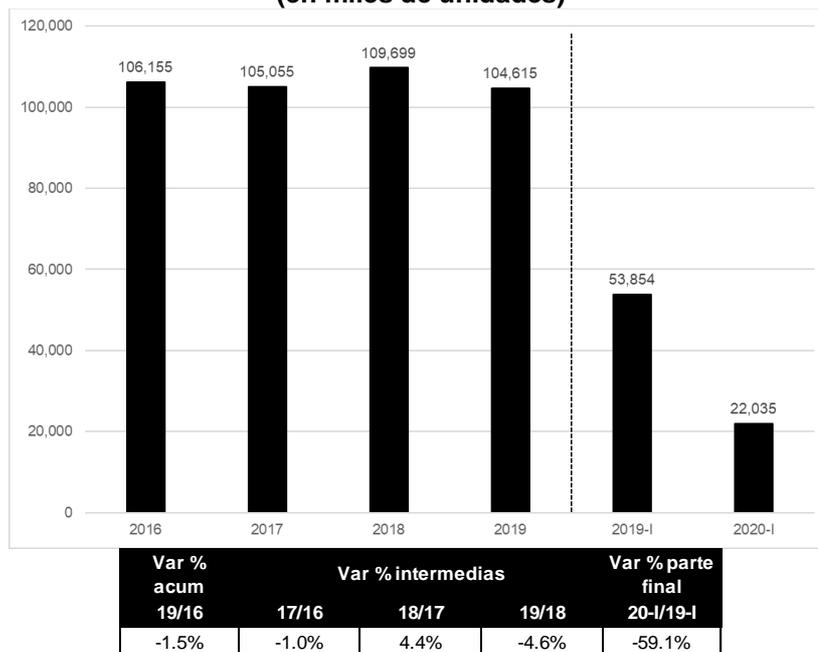
191. Durante el periodo de análisis (enero de 2016 – junio de 2020), en un contexto de aumento del volumen de las importaciones, la producción de la RPN de confecciones registró un comportamiento fluctuante.
192. En efecto, entre 2016 y 2019, el volumen de producción de la RPN experimentó una reducción de 1.5%, en términos acumulados. No obstante, al revisar las tendencias intermedias registradas durante el periodo antes indicado, se aprecia un comportamiento diferenciado, observándose lo siguiente:

- Entre 2016 y 2017, el volumen de producción registró una reducción de 1.0%.
- Entre 2017 y 2018, el volumen de producción registró un incremento de 4.4%.

- Entre 2018 y 2019, el volumen de la producción registró una reducción de 4.6%, ubicándose en ese último año en un nivel inferior al registrado en 2016.

193. En la parte final y más reciente del periodo de análisis (enero – junio de 2020), el volumen de la producción de la RPN de confecciones experimentó una contracción de 59.1% respecto de similar semestre de 2019.

**Gráfico N° 14**  
**Evolución de la producción de confecciones de la RPN**  
**(en miles de unidades)**



Fuente: PRODUCE.

Elaboración: ST-CDB/INDECOPÍ.

**b. Utilización de la capacidad instalada**

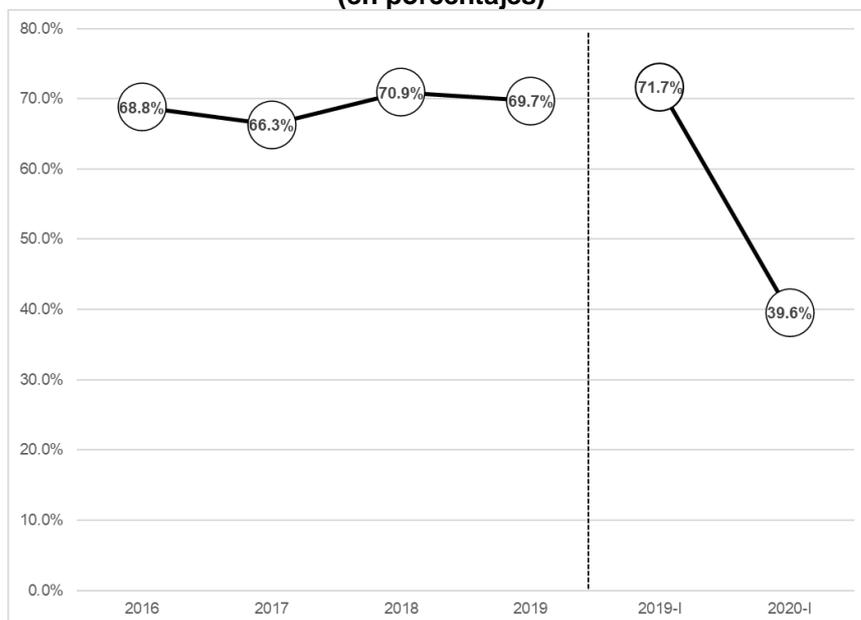
194. Durante el periodo de análisis (enero de 2016 – junio de 2020), el uso de la capacidad instalada de la RPN evolucionó en línea con el desempeño del indicador de producción, registrando un comportamiento fluctuante durante la mayor parte del referido periodo (2016 - 2019).

195. En efecto, entre 2016 y 2019, la utilización de la capacidad de la RPN se mantuvo prácticamente estable (aumento menor a 1 punto porcentual). No obstante, al revisar las tendencias intermedias registradas durante el periodo antes indicado, se aprecia un comportamiento diferencia, observándose lo siguiente:

- Entre 2016 y 2017, la utilización de la capacidad de la RPN registró una reducción de 2.5 puntos porcentuales.
- Entre 2017 y 2018, la utilización de la capacidad de la RPN registró un incremento de 4.6 puntos porcentuales.
- Entre 2019 y 2018, la utilización de la capacidad de la RPN registró una reducción de 1.2 puntos porcentuales.

196. En la parte final y más reciente el periodo de análisis (enero – junio de 2020), la utilización de la capacidad de la RPN de confecciones experimentó una contracción de 32.1 puntos porcentuales respecto de similar semestre de 2019.

**Gráfico N° 15**  
**Utilización de la capacidad de la RPN**  
**(en porcentajes)**



Var pp. acum 19/16	Var pp. intermedias			Var pp. parte final 20-I/19-I
	17/16	18/17	19/18	
0.9	-2.5	4.6	-1.2	-32.1

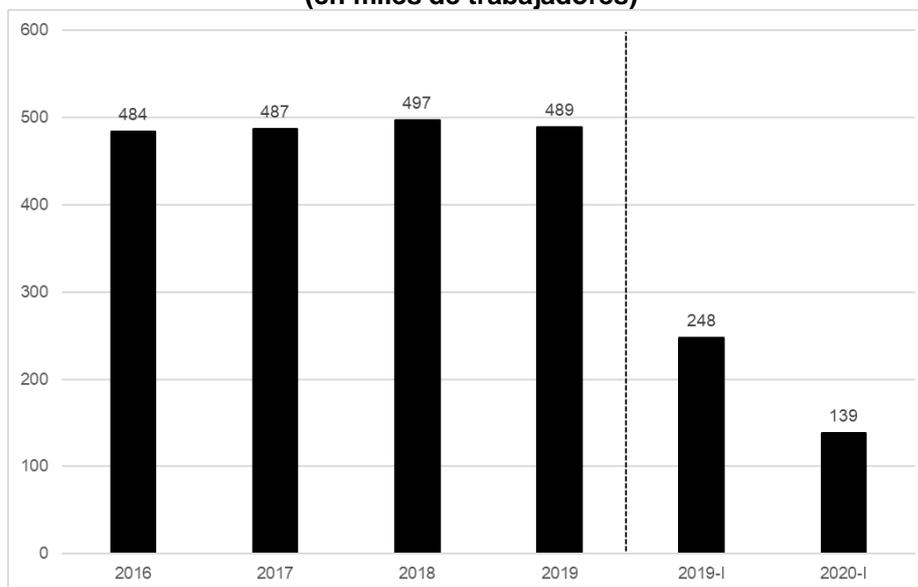
Fuente: BCRP.

Elaboración: ST-CDB/INDECOPI.

**c. Empleo**

197. Durante el periodo de análisis (enero de 2016 – junio de 2020), el indicador de empleo de la RPN registró un comportamiento fluctuante, en línea con la evolución del indicador de producción.
198. En efecto, entre 2016 y 2019, el nivel de empleo de la RPN registró un incremento acumulado de 1.0%. No obstante, al revisar las tendencias intermedias registradas durante el periodo antes indicado se aprecia un comportamiento diferenciado, observándose lo siguiente:
- Entre 2016 y 2017, el nivel de empleo de la RPN se mantuvo prácticamente estable (incremento de 0.7%).
  - Entre 2017 y 2018, el nivel de empleo de la RPN registró un incremento de 2.0%.
  - Entre 2018 y 2019, el nivel de empleo de la RPN registró una reducción de 1.6%, ubicándose en ese último año en un nivel similar al registrado en 2016.
199. En la parte final y más reciente del periodo de análisis (enero – junio de 2020), el nivel de empleo de la RPN registró una caída de 44.0%, respecto de similar semestre de 2019.

**Gráfico N° 16**  
**Evolución del nivel de empleo**  
**(en miles de trabajadores)**



Var % acum	Var % intermedias			Var % parte final
19/16	17/16	18/17	19/18	20-I/19-I
1.0%	0.7%	2.0%	-1.6%	-44.0%

Fuente: MTPE, PRODUCE.

Elaboración: ST-CDB/INDECOPÍ.

**d. Remuneraciones**

200. Durante el periodo de análisis (enero de 2016 – junio de 2020), el nivel de las remuneraciones de la RPN experimentó un comportamiento creciente.

201. En efecto, entre 2016 y 2019, el nivel de las remuneraciones de la RPN registró un incremento acumulado de 12.6%, lo que coincidió con aumentos de la Remuneración Mínima Vital (24.0%) decretados en esos años<sup>74</sup>. Al revisar las tendencias intermedias registradas durante el periodo antes indicado, se aprecia lo siguiente:

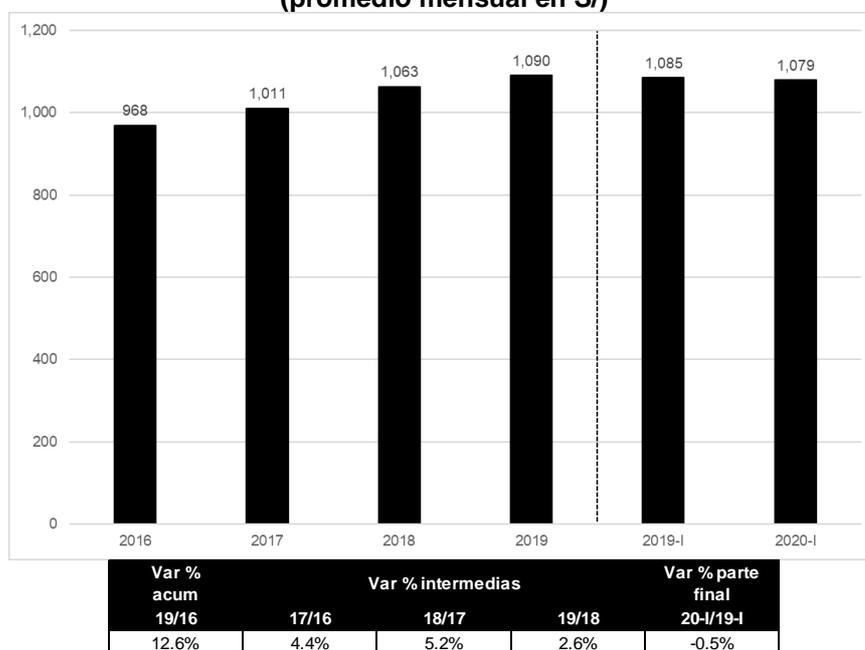
- Entre 2016 y 2017, el nivel de las remuneraciones de la RPN registró un incremento de 4.4%.
- Entre 2017 y 2018, el nivel de las remuneraciones de la RPN registró un incremento de 5.2%.
- Entre 2018 y 2019, el nivel de las remuneraciones de la RPN registró un incremento de 2.6%, ubicándose en ese último año en un nivel superior al registrado en 2016.

<sup>74</sup> De acuerdo con la información que publica el Banco Central de Reserva del Perú, durante el periodo de análisis (enero de 2016 – junio de 2020) se produjeron dos (2) incrementos consecutivos de la Remuneración Mínima Vital (RMV). En efecto, mediante Decreto Supremo N° 005-2016-TR, publicado en el diario oficial “El Peruano” el 31 de marzo de 2016, se aprobó un incremento de la RMV para los trabajadores sujetos al régimen laboral de actividad privada, que pasó de S/. 750 a S/. 850, y tuvo eficacia a partir del 1 de mayo de 2016. Luego, mediante Decreto Supremo N° 004-2018-TR, publicado en el diario oficial “El Peruano” el 22 de marzo de 2018, se aprobó un incremento adicional de la RMV, que pasó de S/. 850 a S/. 930, y tuvo eficacia a partir del 1 de abril de 2018.

Al respecto, cfr.: <https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/mensuales/> (última consulta 22 de octubre de 2020).

202. En la parte final y más reciente del periodo de análisis (enero – junio de 2020), el nivel de las remuneraciones de la RPN se mantuvo estable (disminuyó 0.5%), respecto de similar semestre de 2019.

**Gráfico N° 17**  
**Evolución del nivel de las remuneraciones**  
**(promedio mensual en S/)**



Fuente: MTPE, PRODUCE.

Elaboración: ST-CDB/INDECOPÍ.

**e. Ventas internas**

203. A fin de evaluar el desempeño de las ventas internas de la RPN de confecciones, dicho indicador será estimado en este Informe empleando los datos proporcionados por PRODUCE respecto al volumen de la producción nacional de confecciones de la RPN durante el periodo antes indicado, descontando de dicho volumen una cantidad por concepto de existencias<sup>75</sup>, así como el volumen de las exportaciones de confecciones realizadas por la RPN (registradas por SUNAT) durante el periodo enero de 2016 y junio de 2020.
204. Para tener un mejor panorama de la evolución de las ventas internas de la RPN durante el periodo de análisis, se considerará también información referida a las condiciones de mercado bajo las cuales dicha rama de producción efectuó sus operaciones comerciales durante el periodo antes indicado.
205. En ese sentido, se revisarán datos asociados a la evolución de los precios de venta al por mayor de las confecciones<sup>76</sup> comercializadas durante el periodo enero de 2016 – junio de 2020, así como a la evolución del precio de venta al por mayor de hilados,

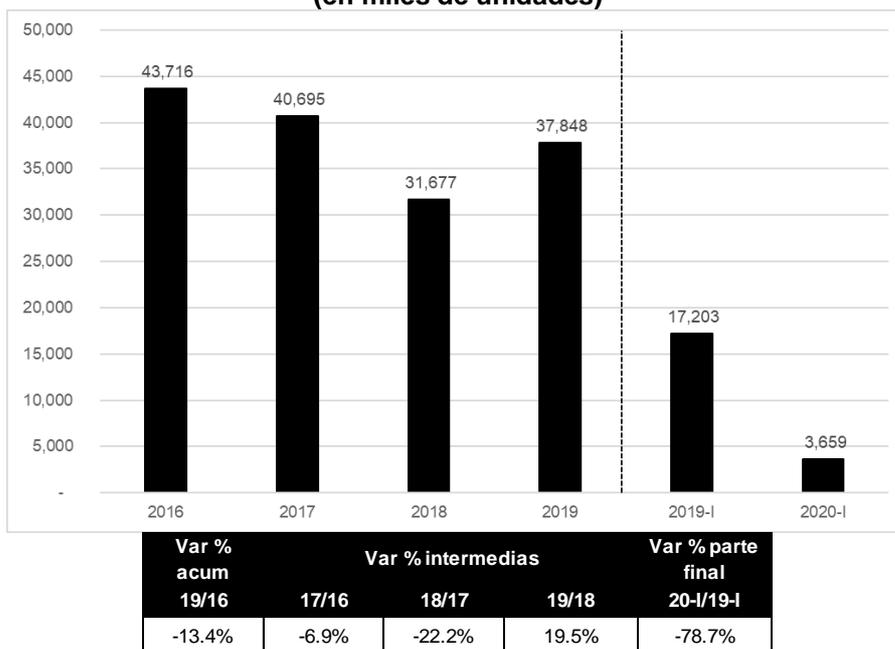
<sup>75</sup> Para los fines de este Informe, el volumen de las existencias de confecciones empleado para aproximar el indicador de ventas internas de la RPN, fue calculado con base en los datos obtenidos de la Encuesta Económica Anual que publica el INEI, correspondiente a la participación (en %) del valor de las existencias de productos terminados en el valor de la producción de las industrias de prendas de vestir y otras confecciones textiles (CIU 1410 y 1729), para los años 2016, 2017 y 2018 (9.3%, 9.6% y 12.3%, respectivamente).

<sup>76</sup> De acuerdo con la información disponible en fuentes públicas, se ha empleado el precio de venta al por mayor de las prendas de vestir como el precio de venta al por mayor de las confecciones.

tejidos y acabados textiles (artículos empleados en la fabricación de confecciones) y del costo de la mano de obra empleada (remuneraciones) por la RPN.

206. Como se aprecia en el Gráfico N° 18, durante el periodo de análisis, el volumen de las ventas internas de confecciones de la RPN experimentó una tendencia decreciente, la cual se acentuó en la parte final y más reciente del periodo de análisis (enero – junio de 2020).

**Gráfico N° 18**  
**Evolución del volumen de las ventas internas de la RPN**  
**(en miles de unidades)**



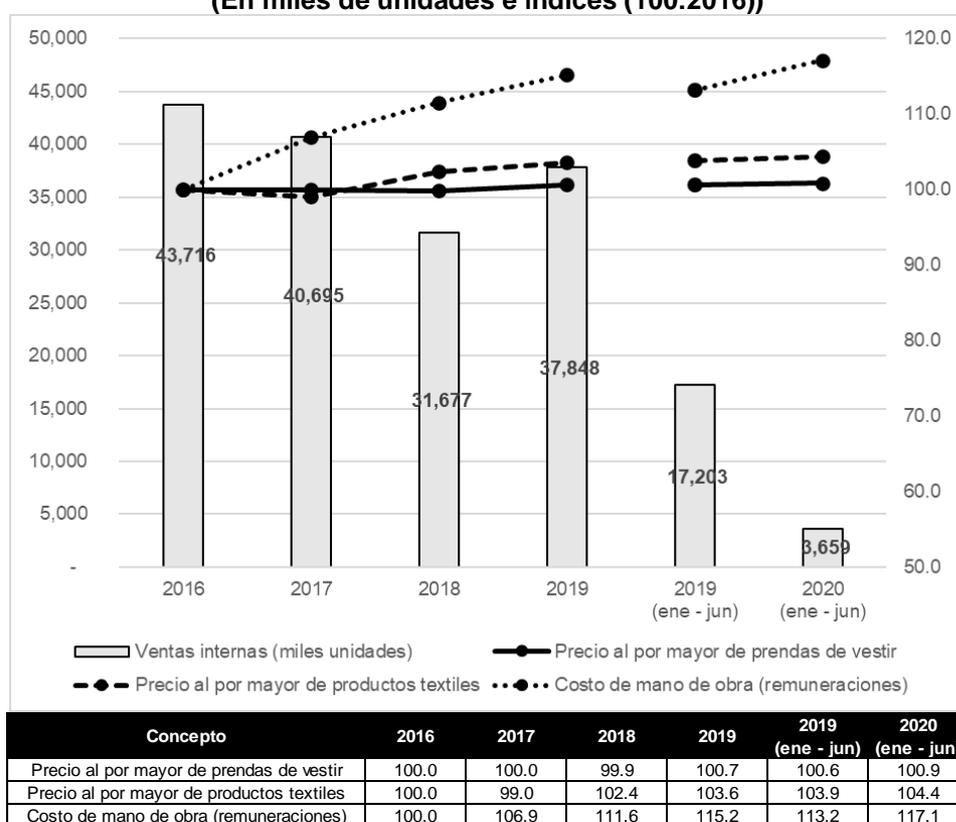
Fuente: PRODUCE, INEI, SUNAT.  
Elaboración: ST-CDB/INDECOPI.

207. En efecto, entre 2016 y 2019, el volumen de las ventas internas registró una reducción acumulada de 13.4%. Al revisar las tendencias intermedias registradas durante el periodo antes indicado, se aprecia lo siguiente:
- Entre 2016 y 2017, el volumen de las ventas internas de la RPN registró una reducción de 6.9%.
  - Entre 2017 y 2018, el volumen de las ventas internas de la RPN registró una caída de 22.2%.
  - Entre 2018 y 2019, el volumen de las ventas internas de la RPN registró un aumento de 19.5%, ubicándose en ese último año en un nivel inferior al registrado en 2016.
208. En la parte final y más reciente del periodo de análisis (enero – junio de 2020), el volumen de las ventas internas de la RPN experimentó una contracción de 78.7% respecto de similar semestre de 2019.
209. Cabe precisar que, la información disponible en esta inicial del procedimiento permite inferir que, durante el periodo de análisis (enero de 2016 – junio de 2020), las ventas internas de la RPN se habrían efectuado en condiciones tales que no permitieron que los precios de tales ventas se incrementen en línea con el aumento del precio de los hilados, tejidos y acabados textiles (artículos empleados en la fabricación de

confecciones) y del costo de la mano de obra empleada (remuneraciones) por dicha rama de producción.

210. En efecto, conforme se aprecia en el Gráfico N° 19, a lo largo del periodo de análisis, cuando las ventas internas de la RPN de confecciones experimentaron una tendencia decreciente, el precio de venta al por mayor de las confecciones se mantuvo prácticamente estable. En cambio, durante dicho periodo, el precio de venta al por mayor de los hilados, tejidos y acabados textiles (artículos empleados en la fabricación de confecciones) y el costo de la mano de obra empleada (remuneraciones) por la RPN registraron una tendencia creciente.

**Gráfico N° 19**  
**Ventas internas de la RPN, precio al por mayor de las confecciones, precio al por mayor de productos textiles y costo de la mano de obra (remuneraciones)**  
**(En miles de unidades e índices (100:2016))**



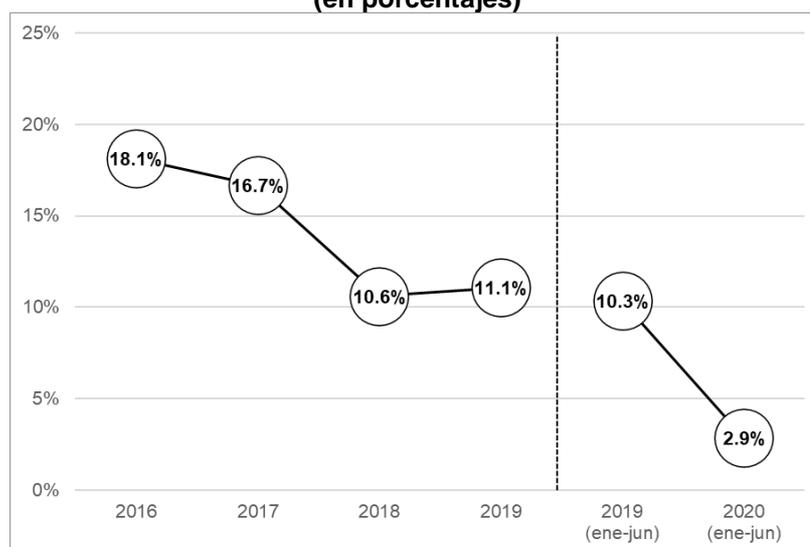
Fuente: INEI, MTPE, PRODUCE.  
 Elaboración: ST-CDB/INDECOPI.

211. Conforme puede apreciarse, la reducción de las ventas internas de la RPN registrada durante el periodo de análisis (enero de 2016 – junio de 2020) se produjo en un contexto en el cual los precios internos crecieron en menor proporción que el precio de los hilados, tejidos y acabados textiles (artículos empleados en la fabricación de confecciones) y el costo de la mano de obra empleada (remuneraciones) por dicha rama, por lo que es razonable inferir que tal situación impactó negativamente en la rentabilidad de las operaciones comerciales efectuadas por la RPN en el mercado interno durante el periodo enero de 2016 – junio de 2020.

**f. Participación de mercado**

212. En este apartado del Informe se evaluará la información de la que se dispone en esta etapa de evaluación inicial con relación a la participación de la RPN en el mercado interno de confecciones, durante el periodo enero de 2016 – junio de 2020.
213. Para tener un mejor panorama de la evolución de la participación en el mercado interno de la RPN durante el periodo de análisis (enero de 2016 – junio de 2020), se tomará en cuenta también la información de la que se dispone en esta etapa inicial del procedimiento, con relación a la evolución de los precios de venta al por mayor de las confecciones comercializadas en el mercado interno durante el periodo antes indicado, así como del precio de las importaciones de confecciones.
214. Conforme se aprecia en el Gráfico N° 20, la participación de mercado de la RPN de confecciones experimentó una tendencia decreciente durante el periodo enero de 2016 – junio de 2020. Ello, en un contexto en el cual el tamaño del mercado interno de confecciones experimentó un incremento durante la mayor parte del periodo antes indicado (entre 2016 y 2019)<sup>77</sup>.

**Gráfico N° 20**  
**Evolución de la participación de mercado de la RPN**  
**(en porcentajes)**



Var % acum	Var % intermedias			Var % parte final
19/16	17/16	18/17	19/18	20-I/19-I
-7.1	-1.5	-6.1	0.5	-7.5

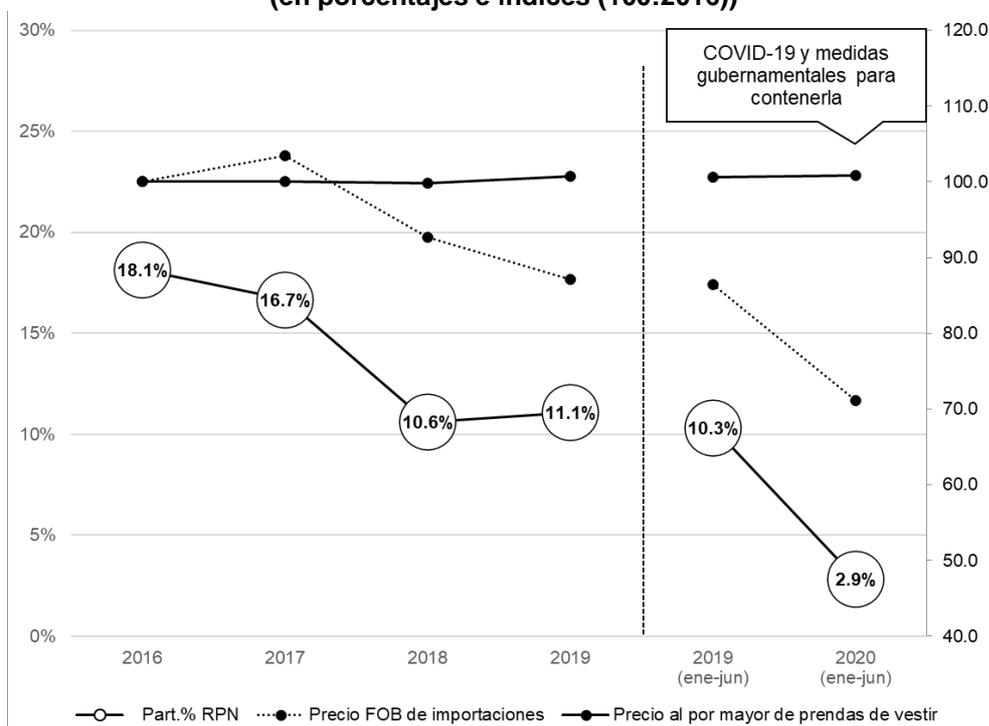
Fuente: PRODUCE, INEI, SUNAT.  
Elaboración: ST-CDB/INDECOPI.

215. En efecto, entre 2016 y 2019, la participación de mercado de la RPN de confecciones registró una reducción acumulada de 7.1 puntos porcentuales. Al revisar las tendencias intermedias registradas durante el periodo antes indicado, se aprecia lo siguiente:
- Entre 2016 y 2017, la participación de mercado de la RPN registró una reducción de 1.5 puntos porcentuales.

<sup>77</sup> Al respecto, ver los párrafos 185 a 186 de este Informe.

- Entre 2017 y 2018, la participación de mercado de la RPN registró una reducción de 6.1 puntos porcentuales.
  - Entre 2019 y 2018, la participación de mercado de la RPN se mantuvo estable (creció 0.5 puntos porcentuales).
216. En la parte final y más reciente del periodo de análisis (enero – junio de 2020), la participación de mercado de la RPN experimentó una caída de 7.5 puntos porcentuales respecto de similar semestre del año previo.
217. En este punto, es pertinente señalar que la reducción sostenida de la participación de mercado de la RPN registrada durante el periodo enero de 2016 – junio de 2020, ocurrió en un contexto en el cual concurren circunstancias imprevistas que propiciaron el aumento significativo de las importaciones durante el periodo antes indicado, incidiendo directamente en las condiciones bajo las cuales el producto nacional y el producto importado compiten en el mercado peruano de confecciones.
218. En efecto, conforme puede apreciarse en el Gráfico N° 21, entre 2016 y 2019, cuando el tamaño del mercado interno de confecciones creció 41.7%, la participación de mercado de la RPN se redujo 7.1 puntos porcentuales (al pasar de 18.1% en 2016 a 11.1% en 2019), en un contexto en el cual el precio FOB de las importaciones de confecciones experimentó una reducción (12.8%) en comparación con el comportamiento relativamente estable del precio de venta interna de la RPN (creció menos de 1.0%).
219. En la parte final y más reciente del periodo de análisis (enero – junio de 2020), cuando el tamaño del mercado interno experimentó una contracción de 23.0% respecto a similar semestre de 2019, debido a la aplicación de medidas restrictivas de la actividad económica para contener el COVID-19, la participación de mercado de la RPN se redujo 7.5 puntos porcentuales, en un contexto en el cual el producto importado se abarató en el mercado interno como resultado de la reducción (18.5%) del precio FOB de las importaciones de confecciones.

**Gráfico N° 21**  
**Participación de mercado de la RPN, precio al por mayor de confecciones y precio FOB de las importaciones de confecciones**  
**(en porcentajes e índices (100:2016))**



Concepto	2016	2017	2018	2019	2019 (ene - jun)	2020 (ene - jun)	Var % 19/16	Var % 20/19
Precio FOB de las importaciones	100.0	103.5	92.7	87.2	86.5	61.5	-12.8%	-28.9%
Precio al por mayor de prendas de vestir	100.0	100.0	99.9	100.7	100.6	100.9	0.7%	0.2%
Mercado interno (miles de unidades)	240,982	243,992	298,370	341,401	166,305	128,026	41.7%	-23.0%

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

### D.6. Factores específicos de amenaza de daño grave

220. Conforme se señaló en el acápite C.1 del presente Informe, el Acuerdo sobre Salvaguardias no contiene disposiciones precisas sobre la metodología que debe seguir la autoridad investigadora para determinar la existencia de una amenaza de daño grave. No obstante, el Grupo Especial de la OMC en el caso *Estados Unidos – carne de cordero*, señaló que para determinar la existencia de una amenaza de daño grave en el sentido del párrafo 1.b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, la autoridad investigadora debe examinar la *clara inminencia* de un menoscabo general significativo de la RPN, sobre la base de hechos objetivos y no en alegaciones o conjeturas.

*“7.129 De estos elementos del párrafo 1 b) del artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, es decir la insistencia en la clara inminencia de un menoscabo general significativo, el requisito de basar la determinación de la existencia de una amenaza en hechos objetivos, y el rechazo de "alegaciones", "conjeturas" y "conclusiones" que no estén basadas en suficientes pruebas fácticas, es posible deducir por lo menos algunas inferencias sobre la manera de llevar a cabo el análisis de la existencia de una amenaza. Estos elementos sugieren: i) que una determinación de la amenaza debe basarse en un análisis en el cual se tengan presentes datos objetivos y verificables del pasado reciente (es decir la última parte del período de investigación) como punto de partida a fin de evitar*

*que la determinación esté basada en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas; ii) que debe tenerse en cuenta la información fáctica sobre el pasado reciente, complementada por proyecciones basadas en hechos relativas a la evolución de la situación de la rama de producción y, en lo que se refiere a las importaciones, debe tenerse en cuenta el futuro inminente a fin de proceder a un análisis para comprobar si un menoscabo general significativo de la situación de la rama de producción es inminente en el futuro cercano; iii) que el análisis debe determinar si un daño de carácter grave se producirá efectivamente en el futuro cercano a menos que se adopte una medida de salvaguardia.*

221. En el caso antes citado, el Órgano de Apelación señaló también que para evaluar la existencia de una amenaza de daño grave a la RPN en un futuro cercano, las disposiciones contenidas en el artículo 3.7 del Acuerdo Antidumping y 15.7 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias brindan a la autoridad investigadora orientación contextual sobre la evaluación antes mencionada, pues tales disposiciones establecen factores específicos cuyo análisis puede llevar a la conclusión de la inminencia de nuevas exportaciones que, a menos que se adopten medidas de protección, propiciarán un daño importante a la RPN.

*“7.130 La orientación contextual para los casos de salvaguardias se encuentra en las disposiciones del Acuerdo Antidumping y el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias que contienen normas concretas para la determinación de una amenaza de daño importante en investigaciones sobre medidas antidumping y derechos compensatorios.*

*7.131 En particular, el párrafo 7 del artículo 3 del Acuerdo Antidumping y el párrafo 7 del artículo 15 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias prescriben que, al llevar a cabo una determinación referente a la existencia de una amenaza de daño importante, se deberán considerar en las investigaciones, entre otros, los siguientes factores: una tasa significativa de incremento de las importaciones que indique la probabilidad de que aumenten sustancialmente las importaciones; una suficiente capacidad libremente disponible del país exportador o un aumento inminente y sustancial de la misma; los precios de los productos importados, en tanto que indicación de si las importaciones tendrán el efecto de contener la subida o hacer bajar los precios de los productos nacionales; y las existencias del producto importado. En estas disposiciones se sigue diciendo que todos estos factores han de llevar a la conclusión de la inminencia de nuevas exportaciones a precios de dumping o subvencionados y que a menos que se adopten medidas de protección, se producirá un daño importante.”*

222. Siendo ello así, en este acápite del Informe se evaluarán aquellos factores específicos de amenaza de daño mencionados en el artículo 3.7 del Acuerdo Antidumping y el 15.7 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, para los cuales se cuenta con información en esta etapa de evaluación inicial, entre los que se encuentran aquellos referidos a la capacidad libremente disponible del exportador y las existencias del producto materia de análisis.
223. Asimismo, adjunto a las comunicaciones cursadas a la Comisión en esta etapa de evaluación inicial, PRODUCE remitió información relacionada con factores específicos para evaluar la amenaza de daño grave en este caso, como son: (i) el exceso de capacidad instalada de los países proveedores de confecciones del mercado peruano; y, (ii) la acumulación de existencias en dichos países proveedores.

224. En atención a ello, en el siguiente apartado del Informe se analizará cada uno de los factores antes mencionados, con la finalidad de determinar si se identifican indicios razonables respecto a una posible amenaza de daño grave sobre la RPN como consecuencia del aumento significativo que habrían registrado las importaciones en el periodo de análisis (enero de 2016 – junio de 2020).

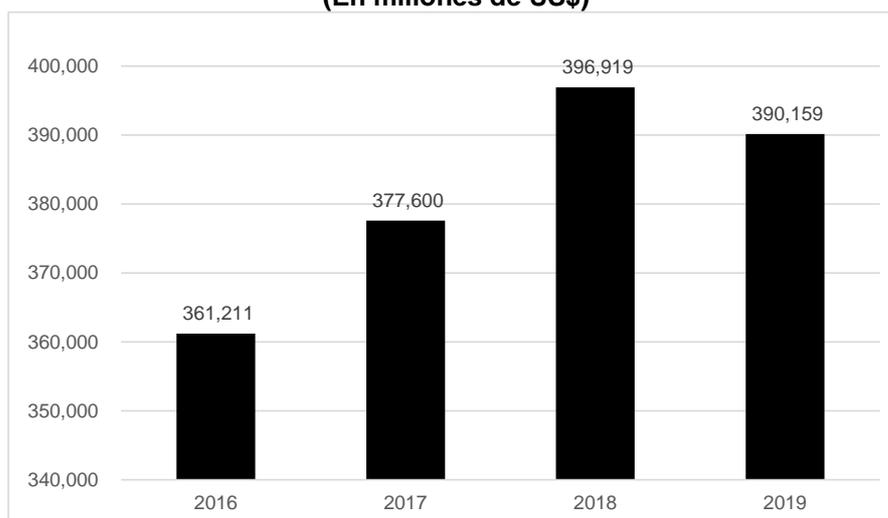
#### D.6.1. Capacidad exportadora de los países proveedores del mercado peruano de confecciones

225. El análisis de la capacidad exportadora de los principales países abastecedores de confecciones del mercado peruano puede permitir apreciar si tales países proveedores tienen la capacidad de colocar importantes volúmenes de dicho producto en el mercado local.
226. En ese sentido, a efectos de evaluar la capacidad exportadora de confecciones de los principales países abastecedores del mercado peruano, se analizará la evolución de las exportaciones al mundo de tales productos comercializados a través de las subpartidas que se detallan en el Anexo N° 1 del presente Informe, durante el período 2016 – 2019. El análisis se efectuará considerando este último periodo, debido a que la información relativa a las exportaciones de los principales países proveedores de confecciones del mercado peruano se encuentra disponible en TRADEMAP<sup>78</sup> únicamente hasta el año 2019.

- **Exportaciones de confecciones a nivel mundial**

227. En el periodo 2016 – 2019, el valor de las exportaciones totales de confecciones a nivel mundial (clasificadas bajo las subpartidas que se detallan en el Anexo N° 1 del presente Informe) experimentó un crecimiento acumulado de 8%.

**Gráfico N° 22**  
**Exportaciones de confecciones a nivel mundial**  
(En millones de US\$)



Fuente: TRADEMAP.  
Elaboración: ST-CDB/INDECOPÍ

<sup>78</sup> Cabe indicar que, la base de datos TRADEMAP permite evaluar las exportaciones mundiales de confecciones clasificadas bajo las subpartidas que se detallan en el Anexo N° 1 del presente Informe, considerando el destino, volumen (en toneladas) y valor (en dólares) de dichas ventas al exterior efectuadas por 220 países adscritos a la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, los cuales reportan datos estadísticos de comercio exterior de forma periódica y con mayor nivel de actualización que otras fuentes de información.

228. Conforme se aprecia en el Cuadro N° 5, entre 2016 y 2019, China y Bangladesh se posicionaron como los principales exportadores mundiales de confecciones, concentrando una participación acumulada promedio de 42.7% de las exportaciones mundiales. Asimismo, durante el período antes indicado, India, tercer proveedor de confecciones del mercado peruano, registró una participación promedio de 4.3% de las exportaciones mundiales, lo que posicionó a ese país como el sexto proveedor mundial de confecciones durante el periodo antes indicado<sup>79</sup>.
229. Cabe señalar que, entre 2016 y 2019, China, Bangladesh e India fueron los principales proveedores del mercado peruano de confecciones, representando más del 90% del volumen total importado en ese periodo.

**Cuadro N° 5**  
**Exportaciones de confecciones a nivel mundial**  
**(En porcentajes)**

País exportador	2016	2017	2018	2019	Part.%	Var% Acum 19/16
<b>Principales exportadores a Perú</b>	<b>61.1%</b>	<b>59.0%</b>	<b>57.6%</b>	<b>58.6%</b>	<b>59.0%</b>	<b>-2.5 pp.</b>
- China	35.9%	33.9%	31.9%	30.5%	33.0%	-5.4 pp.
- Bangladesh	9.3%	9.3%	10.0%	10.4%	9.7%	1.0 pp.
- Vietnam	6.2%	6.5%	7.1%	8.5%	7.1%	2.3 pp.
- India	4.6%	4.5%	3.9%	4.1%	4.3%	-0.5 pp.
- Turquía	3.6%	3.4%	3.4%	3.5%	3.5%	-0.2 pp.
- Pakistán	1.3%	1.3%	1.4%	1.5%	1.4%	0.2 pp.
- Colombia	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.0 pp.
Alemania	3.9%	4.5%	5.1%	5.2%	4.7%	1.3 pp.
Italia	4.7%	4.8%	4.9%	5.1%	4.9%	0.4 pp.
España	3.0%	3.2%	3.3%	3.3%	3.2%	0.3 pp.
Francia	2.5%	2.5%	2.6%	2.7%	2.6%	0.2 pp.
Países Bajos	2.2%	2.4%	2.6%	2.9%	2.5%	0.7 pp.
Bélgica	2.1%	2.0%	2.1%	1.9%	2.0%	-0.2 pp.
Los demás	20.6%	21.5%	21.8%	20.4%	21.1%	-0.2 pp.
<b>Total</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>-</b>

Fuente: TRADEMAP  
Elaboración: ST-CDB/INDECOPI

230. En síntesis, entre 2016 y 2019, los principales países proveedores de confecciones del mercado peruano (China, Bangladesh e India) registraron una amplia capacidad exportadora, habiéndose consolidado como los principales exportadores de dicho producto a nivel mundial.
- ***Evolución de las exportaciones de confecciones originarias de los principales proveedores del mercado peruano, según principales de destino***
231. En este apartado del Informe se analizará la evolución de las exportaciones de confecciones efectuadas por los principales proveedores del mercado peruano (China, Bangladesh e India) a cada uno de sus principales destinos de exportación en el mundo, entre 2016 y 2019.
232. Entre los años antes indicados (2016 – 2019), el valor total de las exportaciones de confecciones originarias de China, Bangladesh e India registró una leve reducción (0.4%), explicada principalmente por una disminución del valor de las exportaciones

<sup>79</sup> De acuerdo con la información contenida en el Cuadro 5, los seis (6) principales países exportadores de confecciones según su participación en el valor exportado mundial de confecciones durante el periodo 2016 – 2019, fueron China (33.0%), Bangladesh (9.7%), Vietnam (7.1%), Italia (4.9%), Alemania (4.7%), e India (4.3%).

de confecciones a sus principales países de destino (Estados Unidos, Japón y Reino Unido). A diferencia de ello, entre 2016 y 2019, el valor de las exportaciones a Sudamérica de confecciones originarias de China, Bangladesh e India creció 17.7%.

233. En particular, con relación a los envíos a Sudamérica de las confecciones originarias de China, Bangladesh e India, se observa que las exportaciones destinadas a Chile (principal destino en Sudamérica) prácticamente no registraron variación (aumento menor a 0.3%). En cambio, durante ese periodo, los envíos de confecciones originarias de China, Bangladesh e India hacia sus principales destinos en Sudamérica registraron un mayor crecimiento en Brasil (41.9%), Perú (26.3%), Colombia (35.6%) y Ecuador (154.0%).

**Cuadro N° 6**  
**Exportaciones de confecciones originarias de China, Bangladesh e India,**  
**según país de destino**  
**(En millones de US\$)**

País de destino	2016	2017	2018	2019	Part. %	Var% 19/16
Estados Unidos de América	36,048	35,724	36,499	35,531	20.8%	-1.4%
Japón	18,973	18,793	19,550	17,832	10.9%	-6.0%
Alemania	12,865	13,820	15,139	14,499	8.1%	12.7%
Reino Unido	10,190	9,869	8,866	8,519	5.4%	-16.4%
Francia	8,344	8,424	8,698	8,577	4.9%	2.8%
<b>Países de Sudamérica</b>	<b>4,053</b>	<b>5,345</b>	<b>5,336</b>	<b>4,768</b>	<b>2.8%</b>	<b>17.7%</b>
- Chile	1,825	2,154	2,149	1,832	1.2%	0.3%
- Brasil	997	1,655	1,552	1,414	0.8%	41.9%
- Perú	459	504	548	580	0.3%	26.3%
- Colombia	328	444	471	445	0.2%	35.6%
- Argentina	229	259	293	203	0.1%	-11.6%
- Uruguay	128	209	170	134	0.1%	4.5%
- Ecuador	43	85	107	108	0.0%	154.0%
- República Bolivariana de Venezuela	21	12	14	23	0.0%	6.2%
- Paraguay	9	15	21	19	0.0%	106.3%
- Bolivia, Estado Plurinacional de	12	7	9	11	0.0%	-11.7%
Países Bajos	6,031	6,132	6,720	6,424	3.7%	6.5%
España	5,529	5,895	6,161	6,079	3.4%	9.9%
Emiratos Árabes Unidos	5,080	6,313	4,434	4,585	3.0%	-9.7%
Canadá	4,182	4,676	4,833	4,446	2.6%	6.3%
Italia	4,390	4,415	4,468	4,307	2.5%	-1.9%
Otros	54,164	55,588	56,876	53,655	31.8%	-0.9%
<b>Total general</b>	<b>169,849</b>	<b>174,993</b>	<b>177,580</b>	<b>169,224</b>	<b>100.0%</b>	<b>-0.4%</b>

Fuente: TRADEMAP

Elaboración: ST-CDB/INDECOPI

#### **D.6.2. Restricciones arancelarias y no arancelarias al ingreso de confecciones en los países de la región**

234. En el acápite precedente se indicó que, entre 2016 y 2019, los principales destinos en Sudamérica de las confecciones originarias de China, Bangladesh e India, que registraron un mayor crecimiento en los envíos de dichos productos, fueron Brasil (41.9%), Perú (26.3%), Colombia (35.6%) y Ecuador (154.0%).
235. Considerando lo anterior, en este apartado del Informe se examinará la información de la que se dispone en esta etapa de evaluación inicial, con relación a las restricciones arancelarias y no arancelarias que se imponen en los países mencionados en el párrafo precedente, para el ingreso de confecciones originarias de China, Bangladesh e India, durante el periodo 2016 – 2019.
236. Respecto a las restricciones arancelarias, el Cuadro N° 7 muestra que, entre 2016 y 2019, Perú registró la menor tasa arancelaria aplicable a las importaciones de confecciones (11%) originarias de China, Bangladesh e India, en comparación con Brasil, Colombia y Ecuador.

237. Por otra parte, a fin de evaluar las restricciones no arancelarias aplicadas en Brasil, Colombia, Ecuador y Perú al ingreso de confecciones originarias de China, Bangladesh e India, se cuenta con información que publica el Banco Mundial a través del documento denominado *Doing Business 2020*<sup>80</sup> con relación a índice de *Comercio transfronterizo*, que compara el tiempo y el costo relacionados con el cumplimiento de los requisitos de presentación de documentos ante diversas agencias gubernamentales que supervisan el comercio internacional de mercancías, el cumplimiento de la regulación aduanera e inspecciones obligatorias del cargamento en la frontera del país, y el transporte del cargamento al interior del país.
238. Al respecto, el Cuadro N° 7 muestra que, de acuerdo con la información antes indicada, Perú registra un mejor manejo de los costos y procedimientos asociados al proceso logístico del comercio internacional de mercancías, en comparación de los países de la región antes mencionados (Brasil, Colombia y Ecuador).
239. De lo señalado se infiere que, entre los principales destinos en Sudamérica de las confecciones originarias de China, Bangladesh e India que registraron un mayor crecimiento en las importaciones de dichos productos (Brasil, Colombia, Ecuador y Perú), Perú mantiene 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, Bangladesh e India hacia el mercado peruano.

**Cuadro N° 7**  
**Restricciones (arancelarias y no arancelarias) al ingreso de confecciones,**  
**según principales destinos en la región**

	Arancel confecciones	Políticas específicas al sector	Medidas de defensa comercial al sector y confecciones	Existencia de Tratado de Libre Comercio con China, India o Bangladesh	Trading Across Borders*
PERU	11%	No aplica	No aplica	China (se excluyen determinadas subpartidas de confecciones)	102
COLOMBIA	40%	No aplica	No aplica	NO	133
ECUADOR	24%	- Licencias de importación - Certificado de Abono Tributario	No aplica	NO	103
BRASIL	35%	No aplica	No aplica	India (se excluyen todas las subpartidas relativas a confecciones)	108

\* El índice de *Trading Across Borders* (comercio transfronterizo), es publicado por el Banco Mundial en el ranking "*Doing Business*", mediante el cual se evalúa el tiempo y el costo asociados con el proceso logístico de exportación e importación de mercancías.

Fuente: OMC, Banco Mundial

Elaboración: ST-CDB/INDECOPI

<sup>80</sup> Al respecto, Perú se encuentra en la posición 102 con un puntaje de 71.3 (respecto a un total de 100 puntos) en el ranking mundial elaborado por la publicación *Doing Business*; mientras que Brasil, Colombia y Ecuador se encuentran en las posiciones 108, 133 y 103, del referido ranking, con puntajes de 69.9, 62.7 y 71.2, respectivamente. Al respecto, cfr.: <https://www.doingbusiness.org/en/rankings> (última consulta: 20 de octubre de 2020).

**D.6.3. Exceso de capacidad instalada de los países proveedores del mercado peruano de confecciones**

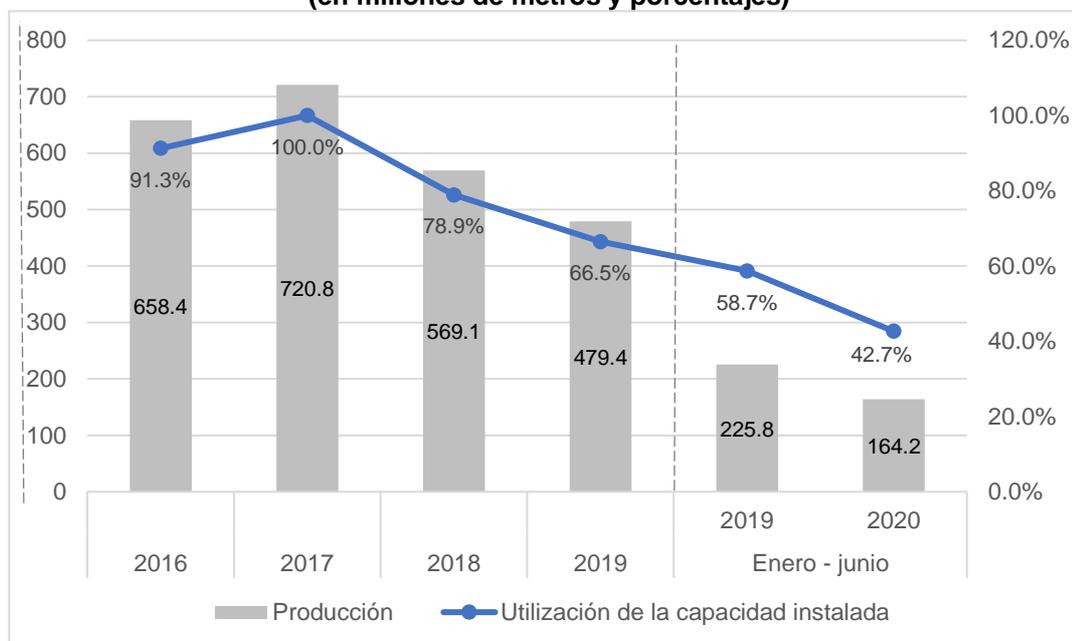
240. En el presente acápite se evaluará si existen indicios razonables sobre un exceso de capacidad instalada en los principales países proveedores del mercado peruano de confecciones (China, Bangladesh e India) durante el período de análisis (enero de 2016 – junio de 2020), a fin de determinar en esta etapa de evaluación inicial la probabilidad de un aumento sustancial de las exportaciones de tales productos.

• **China**

241. A partir de la información de la que se dispone en esta etapa de evaluación inicial se aprecia que, entre 2016 y 2019, la producción de la industria china de confecciones experimentó una contracción de 27.2%, en tanto que, el uso de la capacidad instalada de esa industria se redujo 12.4 puntos porcentuales. Asimismo, en la parte final y más reciente del período de análisis (enero – junio de 2020), la producción y uso de la capacidad instalada de la industria china de confecciones se redujo 27.3% y 16 puntos porcentuales, respectivamente, respecto a similar semestre de 2019.

242. Considerando lo anterior, la capacidad libremente disponible para la producción de confecciones en China (calculada como la diferencia entre la capacidad de producción de confecciones y la producción de ese producto) se incrementó sostenidamente a partir de 2017, alcanzando su nivel máximo en el primer semestre de 2020, cuando el exceso de capacidad instalada de ese país representó 57.3% de su capacidad productiva de confecciones.

**Gráfico N° 23**  
**Producción y utilización de la capacidad instalada de confecciones en China durante el periodo enero de 2016 – junio de 2020**  
**(en millones de metros y porcentajes)**



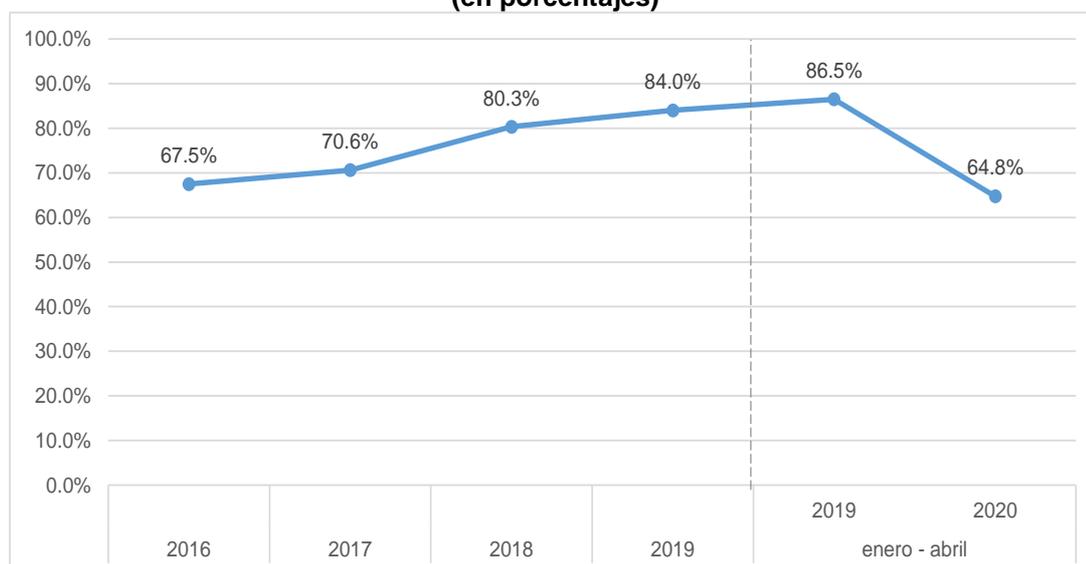
Fuente: National Bureau of Statistics of China.  
 Elaboración: ST-CDB/Indecopi.

- **Bangladesh**

243. Según la información de la que se dispone en esta etapa de evaluación inicial se aprecia que, entre enero de 2016 y abril de 2020<sup>81</sup>, el uso de la capacidad instalada de la industria de confecciones en Bangladesh se redujo 2.7 puntos porcentuales, registrando sus menores niveles entre enero y abril de 2020.

244. Como resultado de ello, la capacidad libremente disponible para la producción de confecciones en Bangladesh (calculada como la diferencia entre la capacidad de producción de confecciones y la producción de ese producto) alcanzó su nivel máximo entre enero y abril de 2020, cuando el exceso de capacidad instalada de la industria de confecciones bangladesí representó 35.2% de su capacidad productiva.

**Gráfico N° 24**  
**Utilización de la capacidad instalada de confecciones en Bangladesh**  
**durante el periodo enero de 2016 – abril de 2020**  
**(en porcentajes)**



Fuente: Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial.  
Elaboración: ST-CDB/Indecopi.

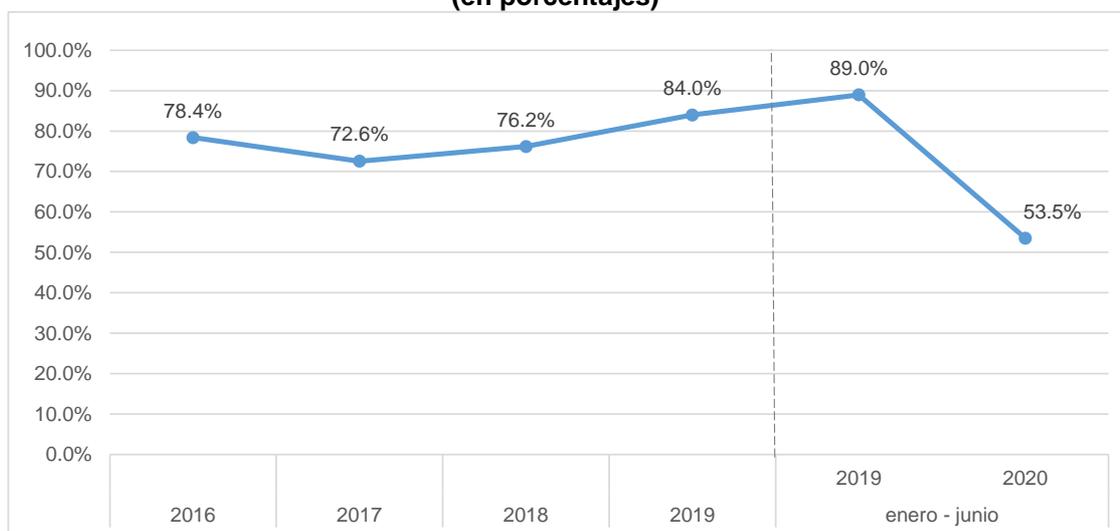
- **India**

245. Según la información de la que se dispone en esta etapa de evaluación inicial se aprecia que, en el periodo de análisis (enero de 2016 – junio de 2020), el uso de la capacidad instalada de la industria de confecciones en la India se redujo 24.9 puntos porcentuales, registrando sus menores niveles durante el primer semestre de 2020.

246. Como resultado de ello, la capacidad libremente disponible para la producción de confecciones en India (calculada como la diferencia entre la capacidad de producción de confecciones y la producción de ese producto) alcanzó su nivel máximo durante el primer semestre de 2020, cuando el exceso de capacidad instalada en ese país representó 46.5% de su capacidad productiva de confecciones.

<sup>81</sup> La información disponible en el portal de internet de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial sólo registra información correspondiente a Bangladesh hasta el mes de abril de 2020. Al respecto, cfr.: <https://www.unido.org/> (Última consulta: 12 de octubre de 2020).

**Gráfico N° 25**  
**Utilización de la capacidad instalada de confecciones en India**  
**durante el periodo enero de 2016 – junio de 2020**  
**(en porcentajes)**



Fuente: Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial.  
Elaboración: ST-CDB/Indecopi.

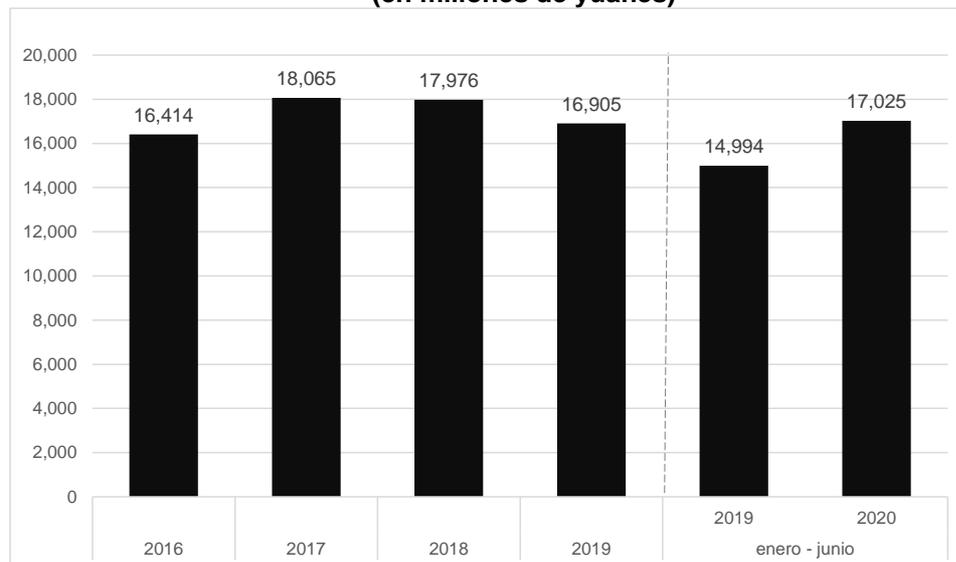
247. En síntesis, se identifican indicios razonables de un exceso de capacidad para la producción de confecciones en los mercados de los tres países de origen desde los cuales se exportan principalmente confecciones al Perú (China, Bangladesh e India), la cual alcanzó su nivel máximo en el primer semestre de 2020, pudiendo ello facilitar que los exportadores de tales países incrementen sustancialmente sus envíos al Perú de confecciones en el futuro cercano.

#### **D.6.4. Existencias en los países proveedores del mercado peruano de confecciones**

248. A fin de analizar la evolución de las existencias registradas durante el periodo de análisis (enero de 2016 – junio de 2020) en los principales países proveedores del mercado peruano de confecciones, en esta etapa de evaluación inicial solo se cuenta con información de China, país que representó más del 50% de las importaciones de confecciones efectuadas en el Perú durante el periodo antes indicado.

249. Conforme se aprecia en el Gráfico N° 26, entre 2016 y 2019, el nivel de las existencias de la industria china de confecciones experimentó un incremento de 3%. Asimismo, en la parte final y más reciente del período de análisis (enero – junio de 2020), las existencias de confecciones chinas se incrementaron 13.5% respecto a similar semestre de 2019, en el contexto de las medidas adoptadas por China y los distintos países de destino de las confecciones chinas para contener el avance del COVID-19, las cuales propiciaron una contracción de la actividad económica mundial en 2020 (enero – junio).

**Gráfico N° 26**  
**Valor promedio de los inventarios de confecciones en China**  
**(en millones de yuanes)**



Fuente: National Bureau of Statistics of China  
Elaboración: ST-CDB/Indecopi

250. Considerando lo anterior, en esta etapa de evaluación inicial es posible inferir razonablemente que el incremento de las existencias de confecciones originarias de China (principal proveedor del mercado peruano) registrado en la parte final y más reciente del periodo de análisis (enero – junio de 2020), podría propiciar que tales productos sean reorientados al Perú de manera importante en un futuro cercano. Ello, en atención a los siguientes elementos:

- (i) Durante el periodo 2016 – 2019, las exportaciones al Perú de las confecciones originarias de los principales proveedores del mercado peruano - de las cuales China representa más del 50% del valor total exportado - crecieron a tasas (26.3%) superiores a la del promedio de los países de la región (17.7%); y,
- (ii) Perú mantiene menores restricciones arancelarias y no arancelarias para el comercio internacional de confecciones en comparación con otros destinos en Sudamérica (Brasil, Colombia y Ecuador).

## **E. DETERMINACIÓN INICIAL DE LA EXISTENCIA DE RELACIÓN CAUSAL**

### **E.1. Consideraciones iniciales**

251. El artículo b) del párrafo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, estipula lo siguiente respecto a la relación de causalidad y al análisis de los factores de no atribución:

*“A los efectos del presente Acuerdo:*

*b) “No se efectuará la determinación a que se refiere el apartado a) del presente párrafo a menos que la investigación demuestre, sobre la base de pruebas objetivas, la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones del producto de que se trate y el daño grave o la amenaza de daño grave. Cuando haya otros factores, distintos del aumento de las importaciones, que al mismo tiempo causen daño a la rama de producción nacional, este daño no se atribuirá al aumento de las importaciones”.*

252. Por su parte, de acuerdo con el artículo 22 del Reglamento sobre Salvaguardias, la autoridad investigadora deberá demostrar la relación causal entre el aumento de las importaciones y la amenaza de daño grave alegados. Asimismo, en caso existan otros factores distintos al aumento de las importaciones, que podrían significar una amenaza de daño grave a la RPN, ello no podrá ser atribuido a las importaciones.
253. Sobre la base de tales consideraciones, a continuación se analizará la existencia de indicios razonables de una amenaza de daño grave a la RPN a causa del aumento significativo que habrían registrado las importaciones de confecciones y, de ser el caso, si existen otros factores, distintos a tales importaciones, que podrían significar una amenaza de daño grave a la industria local, de conformidad con lo establecido en el Acuerdo de Salvaguardias y en el Reglamento sobre Salvaguardias.

## **E.2. Efecto de las importaciones de confecciones**

254. De acuerdo con lo señalado en el acápite C2 de este Informe, las importaciones de confecciones aumentaron, en términos acumulados, 53.9% entre 2016 y 2019, en un contexto en el cual el precio FOB de tales importaciones registró una tendencia decreciente. En la parte final y más reciente del periodo de análisis (enero – junio de 2020), cuando en el país se aplicaron medidas para contener el avance de la pandemia, el volumen de las importaciones de confecciones experimentó una reducción de 16.6% respecto a similar periodo de 2019.
255. Entre 2016 y 2019, el volumen de las importaciones de confecciones en términos relativos a la producción registró un incremento acumulado de 105.4 puntos porcentuales. Asimismo, en la parte final y más reciente del periodo de análisis (enero – junio de 2020), cuando en el país se aplicaron medidas para contener el avance de la pandemia, las importaciones de confecciones experimentaron, en términos relativos a la producción, un incremento de 287.5 puntos porcentuales respecto a similar semestre de 2019.
256. Conforme se ha explicado en este Informe, durante el periodo de análisis (enero de 2016 – junio de 2020), el exceso de capacidad instalada para la producción de confecciones en los tres principales países proveedores del mercado peruano (China, Bangladesh e India) se incrementó de manera importante, alcanzado su nivel máximo en el primer semestre de 2020, lo que coincidió con el aumento de los inventarios de confecciones registrado en China, país que es el principal proveedor extranjero de confecciones del mercado peruano.
257. Por otro lado, durante el período de análisis (enero de 2016 – junio de 2020), los principales países proveedores de confecciones del mercado peruano (China, Bangladesh, India) registraron una amplia capacidad exportadora, consolidándose como los principales exportadores a nivel mundial de ese producto. Durante el periodo antes indicado, los envíos a la región sudamericana de los tres países antes mencionados experimentaron un aumento de 17.7%, habiéndose ubicado el Perú como el tercer mercado de destino en importancia de las exportaciones de confecciones originarias de China, Bangladesh, India, en la región sudamericana.
258. Conforme se ha señalado en el acápite 239 de este Informe, a diferencia de otros destinos en la región, el mercado peruano ofrece menores restricciones (arancelarias y no arancelarias) al ingreso de confecciones, lo que podría favorecer el redireccionamiento de los flujos de importaciones hacia el Perú.

259. Considerando que el Perú es un destino importante de las exportaciones de confecciones originarias de China, Bangladesh e India en la región sudamericana, y que establece menores restricciones (arancelarias y no arancelarias) al ingreso de ese producto, el exceso de capacidad instalada y la amplia capacidad exportadora de los principales proveedores del mercado peruano (China, Bangladesh e India), podrían propiciar un incremento sustancial de las importaciones de confecciones en el Perú. Ello podría generar una situación en la que el nivel de competencia entre las importaciones de confecciones (las cuales han registrado un precio con tendencia a la baja durante el periodo de análisis) y las confecciones elaboradas por los productores nacionales, propiciaría un mayor desplazamiento del producto nacional en el mercado interno y el deterioro de los indicadores económicos de la RPN que han podido ser analizados en esta etapa de evaluación inicial, lo que conllevaría en el futuro cercano a un menoscabo general de la situación económica de la RPN evidenciada durante el periodo enero de 2016 – junio de 2020.
260. Por lo expuesto, se identifican en este caso indicios razonables sobre la existencia de un vínculo causal entre el incremento sustancial que habrían registrado las importaciones de confecciones en el periodo de análisis y la amenaza de daño que generaría tal situación sobre la industria nacional de ese producto.

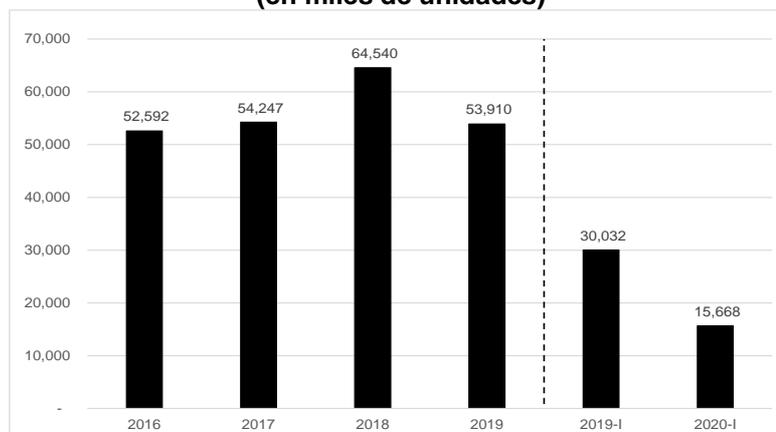
### **E.3. Efecto de otros factores**

261. Además del ingreso de las importaciones de confecciones materia de análisis, en este acápite del Informe se analizarán los siguientes factores que podrían constituir una amenaza de daño importante a la RPN: la evolución de las exportaciones de la RPN, la evolución del tipo de cambio y el régimen arancelario, así como la evolución de la demanda interna de dicho producto.

#### **E.3.1. Evolución de las exportaciones de la RPN**

262. Entre 2016 y 2019, las ventas de la RPN de confecciones destinadas al mercado externo se mantuvieron relativamente estables (incremento de 2.5%). Posteriormente, en 2020 (enero – junio), tales ventas experimentaron una contracción (47.7%) respecto a similar semestre de 2019, en un contexto en que tanto el Perú como los principales países de destino de las exportaciones de la RPN (entre los que se encuentran Estados Unidos, Brasil y Chile) aplicaron diversas medidas para contener el avance del COVID-19 en sus territorios.

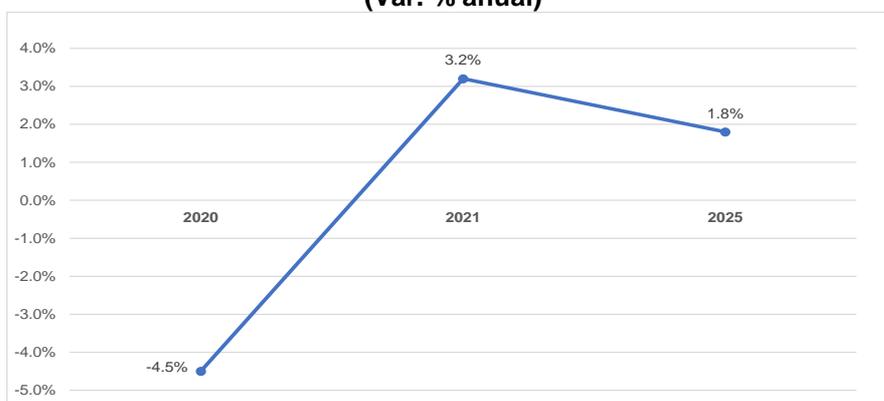
**Gráfico N° 27**  
**Exportaciones de confecciones durante el periodo enero de 2016 – junio de 2020**  
**(en miles de unidades)**



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

263. Ahora bien, durante el período de análisis (enero de 2016 – junio de 2020), las ventas de confecciones de la RPN destinadas al mercado externo tuvieron como principal destino a los Estados Unidos (país al cual se dirigieron, en promedio, el 77.7% del total de las exportaciones). Al respecto, según proyecciones para los años comprendidos entre 2021 y 2025, consignadas en el “*World Economic Outlook*” elaborado por el Fondo Monetario Internacional<sup>82</sup>, la demanda interna en los Estados Unidos experimentará una recuperación a partir de 2021.

**Gráfico N° 28**  
**Evolución de la demanda interna en los Estados Unidos durante el periodo enero de 2016 – junio de 2020**  
**(Var. % anual)**



Fuente: Fondo Monetario Internacional  
 Elaboración: ST-CDB/INDECOPI.

264. Considerando la reanudación de actividades económicas en el país<sup>83</sup> y las proyecciones sobre la evolución del consumo interno en el principal mercado de las exportaciones de la RPN (es decir, Estados Unidos), es razonable inferir que las

<sup>82</sup> El referido documento se encuentra disponible en el portal en internet del Fondo Monetario Internacional. Al respecto, cfr.: <https://www.imf.org/~/media/Files/Publications/WEO/2020/October/English/text.ashx?la=en> (Última consulta: 12 de octubre de 2020).

<sup>83</sup> Al respecto, ver párrafos 150 a 153 de este Informe.

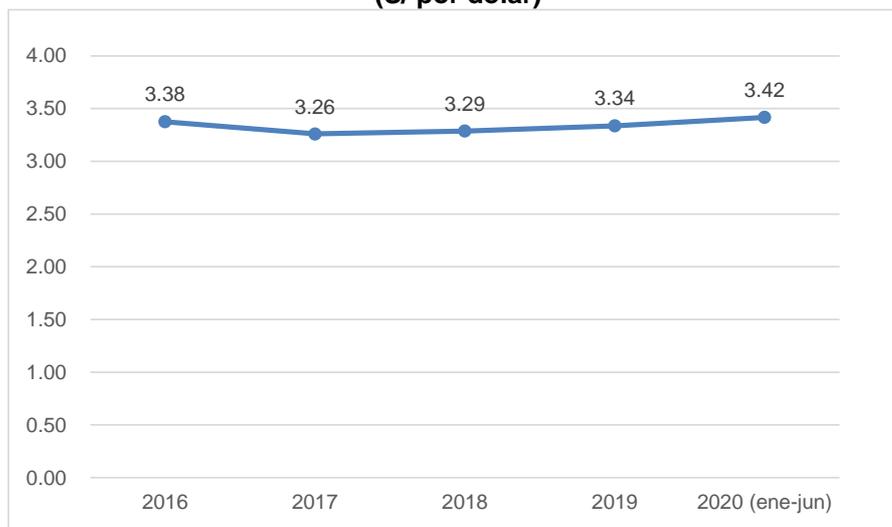
exportaciones de confecciones registrarán a partir de 2021 un desempeño similar al registrado en años previos.

265. De este modo, a partir de la información de la que se dispone en esta etapa de evaluación inicial, no resulta razonable inferir que la evolución de las exportaciones de confecciones pueda ser un factor que represente una amenaza de daño grave a la RPN.

### E.3.2. Evolución del tipo de cambio

266. La evolución del tipo de cambio puede repercutir en el precio del producto importado expresado en moneda nacional. Así, en caso ocurra una apreciación del sol respecto al dólar (reducción del tipo de cambio), ello favorecerá la competitividad del producto importado con respecto al producto nacional. Por el contrario, en caso se produzca una depreciación del sol respecto del dólar (incremento del tipo de cambio), ello perjudicará la competitividad del producto importado con respecto al producto nacional.
267. En el presente caso, durante el periodo de análisis (enero de 2016 – junio de 2020), el tipo de cambio nominal registró un comportamiento estable, con niveles que oscilaron entre S/. 3.26 y 3.42 por dólar americano<sup>84</sup>.

**Gráfico N° 29**  
**Evolución del tipo de cambio durante el periodo enero de 2016 – junio de 2020**  
**(S/ por dólar)**



Fuente: Deloitte.  
Elaboración: ST-CDB/INDECOPI.

268. Considerando lo expuesto, no resulta razonable inferir que el tipo de cambio pueda ser un factor que represente una amenaza de daño grave a la RPN.

### E.3.3. Tasa arancelaria

269. Los aranceles inciden directamente en el precio al que los productos importados ingresan al país. En el caso de las confecciones materia de análisis, las importaciones

<sup>84</sup> Dicha información ha sido obtenida del portal en internet del BCRP. Al respecto, cfr.: <https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/mensuales/tipo-de-cambio-nominal> (Última consulta: 09 de octubre de 2020).

de dichos productos se han encontrado gravadas con un arancel de 11% durante el período de análisis (enero de 2016 – junio de 2020).

270. En efecto, desde el 1 de abril de 2007, con la entrada en vigencia del Arancel de Aduanas del 2007<sup>85</sup>, el derecho arancelario correspondiente a las subpartidas que se detallan en el Anexo N° 1, por las cuales ingresan de manera referencial las importaciones de confecciones al mercado peruano, es de 11.0%<sup>86</sup>.
271. Por consiguiente, no resulta razonable inferir que el régimen arancelario aplicable a las importaciones de confecciones pueda ser un factor que represente una amenaza de daño grave a la RPN.

#### E.3.4. Evolución de la demanda interna

272. Entre 2016 y 2019, la demanda interna de confecciones registró un incremento acumulado de 41.7%. A diferencia de ello, en la parte final del período de análisis (enero – junio de 2020), el referido indicador registró una disminución de 23% respecto a similar semestre del 2019, la cual fue propiciada, tanto por la contracción de las ventas internas de la industria nacional, como por la disminución de las importaciones de confecciones. Ello, en un contexto en que se aplicaron en el país medidas para contener el avance del COVID-19<sup>87</sup>, las cuales propiciaron una contracción de la actividad económica en el primer semestre de 2020, tanto a nivel de la producción como de la comercialización de productos de origen nacional y también importados.
273. En este punto, se debe indicar que, el 3 de mayo de 2020 se publicó el Decreto Supremo N° 080-2020-PCM, el mismo que aprueba la reanudación de actividades económicas en forma gradual y progresiva (Fase 1), entre ellas las vinculadas al sector de confecciones, debiendo cumplir las restricciones sanitarias correspondientes. Asimismo, a partir de junio y julio del 2020 (por Decretos Supremos N° 101-2020-PCM y 117-2020-PCM) se iniciaron la Fase 2 y la Fase 3, mediante las cuales se permite reanudar las actividades comerciales de centros comerciales, tiendas por departamento, conglomerados comerciales, tiendas en general, entre otros, activando así los canales de venta tanto de productos nacionales como de importados.

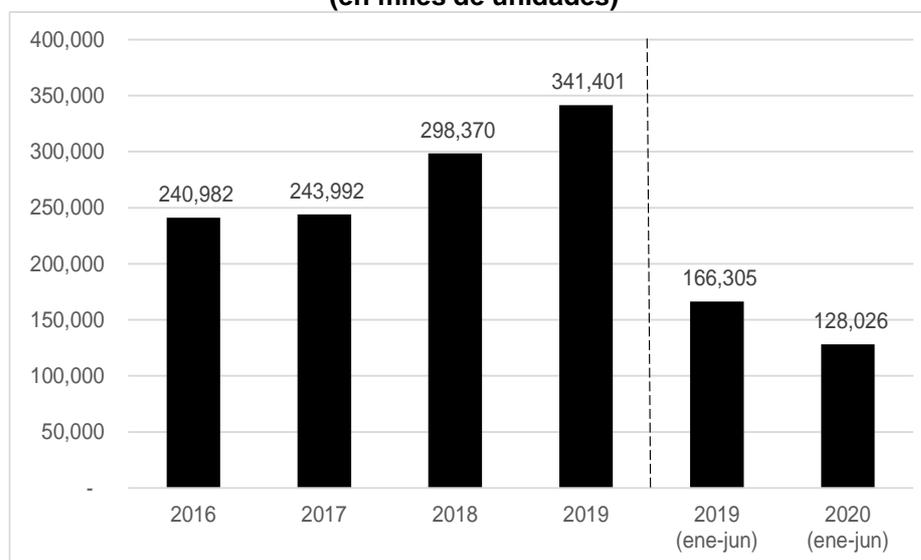
---

<sup>85</sup> El Arancel de Aduanas de 2007 fue aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2007-EF.

<sup>86</sup> En el caso de las importaciones de confecciones de origen chino, en marzo de 2010 entró en vigencia el Tratado de Libre Comercio (TLC) suscrito entre Perú y China, en el cual se observa que la mayor parte (89.1% del total) de las subpartidas arancelarias indicadas en el Anexo N°XX del presente Informe (bajo las cuales se clasifican de manera referencial las confecciones que ingresan al mercado peruano) fue excluida de la desgravación arancelaria acordada en dicho acuerdo comercial o corresponden a canastas de desgravación arancelaria que alcanzaron aranceles de importación nulos antes de enero de 2016. Por otra parte, las importaciones de las confecciones originarias de China que quedaron sujetas a desgravación arancelaria durante el periodo enero de 2016 – junio de 2020 corresponden a una canasta de desgravación arancelaria de dieciséis (16) años (estarán libres de aranceles de importación en 2025). En particular, durante el periodo de análisis (enero de 2016 – junio de 2020), las importaciones de confecciones de origen chino sujetas a desgravación arancelaria en el marco del TLC suscrito entre Perú y China registraron una reducción arancelaria de 1.2% anual, lo que representó una reducción acumulada de 4.8% entre los años 2016 y 2020. Cabe señalar que, en 2021, el arancel preferencial para las confecciones chinas se reducirá 1.2% respecto de 2020.

<sup>87</sup> Al respecto, mediante Decreto Supremo N° 044-2020-PCM se suspendieron, entre otras, las actividades productivas y comerciales relativas al sector de confecciones, lo cual originó una contracción en la actividad económica que impactó tanto al producto nacional como al importado.

**Gráfico N° 30**  
**Evolución de la demanda interna de confecciones**  
**durante el periodo enero de 2016 – junio de 2020**  
**(en miles de unidades)**

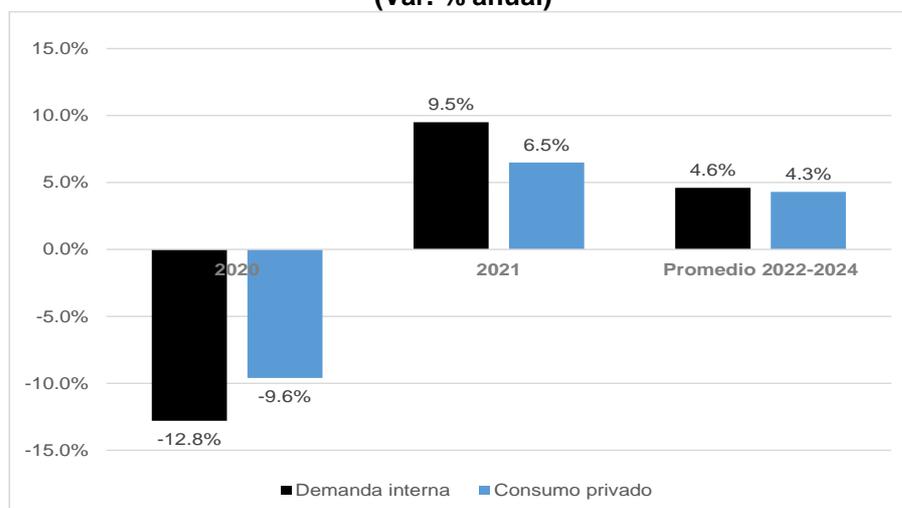


Fuente: INEI, SUNAT, PRODUCE.  
Elaboración: ST-CDB/INDECOPI.

274. Ahora bien, en lo que corresponde a las proyecciones de la demanda interna y al consumo interno nacional para el año 2021, en el “Marco Macroeconómico Multianual 2021-2024”<sup>88</sup> elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) se indica que, luego de la caída de la demanda interna en 2020 en el contexto de las medidas aplicadas para contener el avance de la pandemia, la demanda y el consumo interno experimentarían una recuperación a partir de 2021.
275. Así, conforme a las proyecciones del MEF, la demanda interna y el consumo privado en 2021 se incrementarán 9.5% y 6.5% respecto al nivel que se alcanzaría en 2020, respectivamente.

<sup>88</sup> El referido documento se encuentra disponible en el portal de internet del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Al respecto, cfr.: [https://www.mef.gob.pe/pol\\_econ/marco\\_macro/MMM\\_2021\\_2024.pdf](https://www.mef.gob.pe/pol_econ/marco_macro/MMM_2021_2024.pdf) (Última consulta: 12 de octubre de 2020).

**Gráfico N° 31**  
**Demanda interna y consumo privado**  
**durante el periodo enero de 2016 – junio de 2020**  
**(Var. % anual)**



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)  
 Elaboración: ST-CDB/INDECOPÍ.

276. Considerando la reanudación de actividades económicas en el país en mayo pasado, así como las proyecciones sobre la evolución de la demanda interna y el consumo, es razonable inferir que la demanda peruana de confecciones registrará a partir de 2021 un desempeño similar al registrado en años previos.
277. De este modo, a partir de la evidencia de la que se dispone en esta etapa de evaluación inicial, no resulta razonable inferir que la evolución del mercado interno de confecciones pueda constituir una amenaza de daño grave a la RPN.

## F. CONCLUSIONES

278. Respecto a la amenaza de daño grave a la RPN, a partir de la información de la que se dispone con relación a factores de carácter objetivo y cuantificable relacionados con la situación de la RPN y que pueden ser evaluados en esta etapa inicial, es posible determinar, en esta etapa inicial del procedimiento administrativo, la existencia de indicios razonables sobre una posible amenaza de daño grave a la RPN de confecciones como consecuencia del aumento significativo de las importaciones de confecciones registrado durante el periodo enero de 2016 – junio de 2020. 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 (31.2% y 13.8%, respectivamente) fueron significativamente superiores a la tasa de crecimiento registrada entre 2016 y 2017 (3.1%), lo que evidencia una mayor velocidad del aumento de las importaciones de confecciones en los dos (2) últimos años del periodo 2016 - 2019. Si bien en la parte final y más reciente del periodo de análisis (enero – junio de 2020), el volumen de las importaciones registró una reducción de 16.6% respecto a similar semestre del año previo, en los meses posteriores a junio de 2020, el volumen de las

importaciones de confecciones recuperó su tendencia creciente, observándose que, durante el periodo julio - agosto de 2020, el volumen de las importaciones de confecciones (en total, 61 776 miles de unidades) se ubicó 38.8% por encima del nivel registrado en el mismo periodo de los años 2016 a 2019 (en promedio, 44 516 miles de unidades).

Por su parte, entre 2016 y 2019, el volumen de las importaciones de confecciones en términos relativos a la producción nacional experimentó un incremento promedio anual de 34.8 puntos porcentuales, lo que indica que durante el periodo antes mencionado las importaciones de confecciones crecieron a un ritmo promedio anual de 35,429 miles de unidades, mientras que, la producción nacional se redujo a un ritmo de 513 mil unidades anuales, aumentando de manera importante la oferta de productos importados respecto de productos nacionales. En la parte final y más reciente del periodo de análisis (enero – junio de 2020), las importaciones de confecciones en términos relativos a la producción nacional crecieron 287.5 puntos porcentuales, debido a que el volumen de productos importados se redujo (24,735 miles de unidades) en una magnitud menor que la de productos nacionales (31,819 miles de unidades).

- (ii) Parte del mercado interno absorbida por las importaciones en aumento: Durante el período de análisis (enero de 2016 – junio de 2020), 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 2019, cuando el precio FOB de las importaciones de confecciones experimentó una reducción acumulada de 12.9%, la participación de mercado de tales importaciones registró un aumento de 7 puntos porcentuales. En la parte final del período de análisis (enero – junio de 2020), la caída del precio FOB de las importaciones de confecciones, permitió que tales importaciones absorban una mayor proporción del mercado interno (8.2 puntos porcentuales) respecto de similar periodo de 2019, pese a la contracción de la demanda interna asociada a la aplicación de las medidas restrictivas implementadas en el país para contener el COVID-19.
- (iii) Cambios en el nivel de las ventas: Durante el periodo de análisis (enero de 2016 – junio de 2020), el volumen estimado<sup>89</sup> de las ventas internas de confecciones de la RPN experimentó una tendencia decreciente, la cual se acentuó en la parte final del referido período (enero – junio de 2020). En efecto, entre 2016 y 2019, dicho indicador registró una reducción acumulada de 13.4%; mientras que en la parte final y más reciente del periodo de análisis (enero – junio de 2020), experimentó una contracción de 78.7% respecto de similar semestre de 2019. La reducción de las ventas internas de la RPN registrada durante el periodo de análisis (enero de 2016 – junio de 2020) se produjo en un contexto en el cual los precios internos crecieron en menor proporción que el precio de los hilados, tejidos y acabados textiles (artículos empleados en la fabricación de confecciones) y el costo de la mano de obra empleada

<sup>89</sup>

Conforme se explica en el Informe, el volumen de las ventas internas de las confecciones fabricadas por la RPN durante el periodo enero de 2016 – junio de 2020, fue estimado con base en los datos proporcionados por PRODUCE con relación al volumen de la producción de confecciones efectuada por la RPN durante el periodo antes indicado, descontando de esa cantidad, el volumen de las exportaciones realizadas por la RPN entre enero de 2016 y junio de 2020, registradas por la SUNAT, y un monto por concepto de existencias, que fue calculado con base en los datos obtenidos de la Encuesta Económica Anual que publica el INEI, correspondiente a la participación (en %) del valor de las existencias de productos terminados en el valor de la producción de la industria de confecciones.

(remuneraciones) por dicha rama<sup>90</sup>, por lo que es razonable inferir que tal situación haya impactado negativamente en la rentabilidad de las operaciones comerciales efectuadas por la RPN en el mercado interno durante el periodo enero de 2016 – junio de 2020.

- (iv) *Cambios en la participación de mercado*: La participación de mercado de la RPN<sup>91</sup> experimentó una tendencia decreciente durante el periodo enero de 2016 – junio de 2020. En efecto, entre 2016 y 2019, cuando el tamaño del mercado interno de confecciones<sup>92</sup> creció 41.7%, la participación de mercado de la RPN se redujo 7.1 puntos porcentuales, en un contexto en el cual el precio FOB de las importaciones de confecciones se redujo 12.8%. En la parte final y más reciente del periodo de análisis (enero – junio de 2020), cuando el tamaño del mercado interno experimentó una contracción de 23.0% respecto a similar semestre de 2019, debido a la aplicación de medidas restrictivas de la actividad económica para contener el COVID-19, la participación de mercado de la RPN se redujo 7.5 puntos porcentuales, en un contexto en el cual el precio FOB de las importaciones de confecciones se redujo 18.5%.
- (v) *Cambios en la producción*: Durante el periodo de análisis (enero de 2016 – junio de 2020), en un contexto de aumento significativo del volumen de las importaciones de confecciones, la producción de la RPN registró un comportamiento fluctuante. En efecto, entre 2016 y 2017, la producción nacional registró una reducción de 1.6%, para luego experimentar un incremento de 4.4% entre 2017 y 2018. Posteriormente, entre 2019 y 2018, la producción nacional se redujo 4.6%, ubicándose en 2019 en un nivel (104 615 miles de unidades) inferior al registrado en 2016 (106 741 miles de unidades). En la parte final y más reciente del periodo de análisis (enero – junio de 2020), el volumen de la producción de la RPN de confecciones experimentó una contracción de 59.1% respecto de similar semestre de 2019.
- (vi) *Cambios en la utilización de la capacidad*: Durante el periodo de análisis (enero de 2016 – junio de 2020), 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 periodo (2016 - 2019). En la parte final del periodo de análisis (enero – junio de 2020), el uso de la capacidad instalada experimentó una contracción de 32.1 puntos porcentuales respecto de similar semestre de 2019.
- (vii) *Cambios en el empleo*: Entre 2016 y 2019, el indicador de empleo de la RPN registró un comportamiento fluctuante, en línea con la evolución del indicador de producción. En la parte final del periodo de análisis (enero – junio de 2020), el empleo experimentó una contracción de 44% en relación con similar semestre de 2019.

<sup>90</sup> Conforme se explica en el Informe, la información de la que se dispone en esta etapa inicial, obtenida del INEI y el MTPE, indica que durante el periodo enero de 2016 – junio de 2020, el precio al por mayor de prendas de vestir creció 0.9%, mientras que el precio al por mayor de hilados, tejidos y acabados textiles creció 4.4% y el nivel de las remuneraciones de la RPN creció 17.1%.

<sup>91</sup> La participación de mercado de la RPN ha sido aproximada como la proporción que representan las ventas internas de la rama en la suma del volumen de las ventas internas y las importaciones de confecciones.

<sup>92</sup> Conforme se explica en el Informe, el tamaño del mercado interno de confecciones para el periodo enero de 2016 – junio de 2020, ha sido calculado como la suma del volumen de las ventas internas de la RPN y de las importaciones de confecciones efectuadas durante el periodo antes indicado.

- (viii) Cambios en las remuneraciones: El nivel de las remuneraciones de la RPN experimentó un comportamiento creciente durante el período de análisis (enero de 2016 – junio de 2020). Así, entre 2016 y 2019, el nivel de las remuneraciones de la RPN registró un incremento de 12.6%, lo que coincidió con aumentos de la Remuneración Mínima Vital (24.0%) decretados en esos años<sup>93</sup>. No obstante, en la parte final y más reciente del período de análisis (enero – junio de 2020), el nivel de las remuneraciones de la RPN se mantuvo prácticamente estable (disminuyó 0.5%) respecto de similar semestre de 2019.
- (ix) Capacidad exportadora de los países proveedores del mercado peruano de confecciones: entre 2016 y 2019, los principales países proveedores de confecciones del mercado peruano (China, Bangladesh e India) registraron una amplia capacidad exportadora, consolidándose como los principales exportadores de confecciones a nivel mundial, y concentrando una participación acumulada de 47% de las exportaciones mundiales de dicho producto. Además, durante el periodo de análisis (enero de 2016 – junio de 2020), la capacidad libremente disponible para la producción de confecciones en China, Bangladesh e India se incrementó, debido a la contracción de la producción de confecciones observada en tales países durante el primer semestre de 2020 (27.3%, 25.0% y 39.9%, respectivamente), con relación al mismo semestre del año previo.
- (x) Posibilidad de redireccionamiento de los envíos de confecciones al mercado peruano: Durante el periodo 2016 - 2019, las exportaciones de confecciones originarias de China, Bangladesh e India a destinos importantes a nivel mundial (como Estados Unidos, Japón y Reino Unido) registraron, en términos de valor, una reducción en promedio de 6.2%. Tal situación coincidió con el hecho de que las exportaciones a la región de confecciones originarias de China, Bangladesh e India hayan registrado un incremento en promedio de 19.0% durante el referido periodo, observándose que las exportaciones dirigidas a Brasil, Colombia, Ecuador y Perú registraron incrementos (46.9%, 34.5%, 151.0% y 25.5%, respectivamente) que fueron superiores el promedio de la región (19.0%).

Al respecto, la información de la que se dispone en esta etapa de evaluación inicial indica que, durante el periodo 2016 - 2019, de entre los cuatro países de la región antes mencionados, el Perú ofrece menos restricciones (arancelarias y no arancelarias) para el ingreso de importaciones de confecciones, tal como se explica en el Informe de manera detallada.

- (xi) Existencias de los principales países proveedores del Perú: La información disponible en esta etapa de evaluación inicial muestra que, entre 2016 y 2019, el nivel de las existencias de confecciones registradas por el principal proveedor del mercado peruano (China), experimentó un incremento de 3.0%. En la parte final y más reciente del período de análisis (enero – junio de 2020), las

<sup>93</sup>

De acuerdo con la información que publica el Banco Central de Reserva del Perú, durante el periodo de análisis (enero de 2016 – junio de 2020) se produjeron dos (2) incrementos consecutivos de la Remuneración Mínima Vital (RMV). En efecto, mediante Decreto Supremo N° 005-2016-TR, publicado en el diario oficial "El Peruano" el 31 de marzo de 2016, se aprobó un incremento de la RMV para los trabajadores sujetos al régimen laboral de actividad privada, que pasó de S/. 750 a S/. 850, y tuvo eficacia a partir del 1 de mayo de 2016. Luego, mediante Decreto Supremo N° 004-2018-TR, publicado en el diario oficial "El Peruano" el 22 de marzo de 2018, se aprobó un incremento adicional de la RMV, que pasó de S/. 850 a S/. 930, y tuvo eficacia a partir del 1 de abril de 2018.

Al respecto, cfr.: <https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/mensuales/> (última consulta: 20 de octubre de 2020).



existencias de confecciones chinas se incrementaron 13.5% respecto a similar semestre de 2019.

279. Conforme se ha explicado en esta sección del Informe, se han encontrado también indicios razonables que permiten inferir, de manera inicial, una relación de causalidad entre el aumento significativo que habrían registrado las importaciones de confecciones y la posible amenaza de daño grave a la RPN. Ello, pues el incremento significativo que habrían registrado las importaciones de confecciones durante el periodo de análisis (enero de 2016 – junio de 2020) podría propiciar un menoscabo general de la situación económica de la RPN en el futuro cercano, en la medida que el desempeño de los indicadores de la RPN de confecciones correspondientes al periodo de análisis (enero de 2016 – junio de 2020), que han podido ser evaluados en esta etapa inicial del procedimiento, evidencia una situación de vulnerabilidad de dicha rama.
280. 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 representen una amenaza de daño grave a la RPN.
281. 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.

---

**Luis Alberto León Vásquez**  
Secretario Técnico

---

**Diego Fuentes Lomparte**  
Asistente Económico

---

**María José Kong Álvarez**  
Asistente Legal

---

**Carla Ramírez Murguía**  
Asistente Económico

---

**Jayro Alburqueque Flores**  
Asistente Legal

---

**Gonzalo Ramírez Herrera**  
Asistente Económico

---

**Jorge Changanaquí Miranda**  
Asistente Legal

---

**Jassmin Huapaya Chafloque**  
Asistente Económico



PERÚ

Presidencia  
del Consejo de Ministros

INDECOPÍ

### Anexo N° 1

Subpartidas arancelarias referenciales					
1	6101200000	59	6202190000	117	6105100092
2	6101300000	60	6202910000	118	6105100099
3	6101901000	61	6202920000	119	6105201000
4	6101909000	62	6202930000	120	6105209000
5	6102100000	63	6202990000	121	6105900000
6	6102200000	64	6203110000	122	6106100021
7	6102300000	65	6203120000	123	6106100022
8	6102900000	66	6203190000	124	6106100029
9	6103101000	67	6203220000	125	6106100031
10	6103102000	68	6203230000	126	6106100032
11	6103109000	69	6203291000	127	6106100039
12	6103220000	70	6203299000	128	6106100090
13	6103230000	71	6203310000	129	6106200000
14	6103291000	72	6203320000	130	6106900000
15	6103299000	73	6203330000	131	6107110000
16	6103310000	74	6203390000	132	6107120000
17	6103320000	75	6203410000	133	6107190000
18	6103330000	76	6203421010	134	6107210000
19	6103390000	77	6203421020	135	6107220000
20	6103410000	78	6203422010	136	6107290000
21	6103420000	79	6203422020	137	6107910000
22	6103430000	80	6203429010	138	6107991000
23	6103490000	81	6203429020	139	6107999000
24	6104130000	82	6203430000	140	6108110000
25	6104192000	83	6203490000	141	6108190000
26	6104199000	84	6204110000	142	6108210000
27	6104220000	85	6204120000	143	6108220000
28	6104230000	86	6204130000	144	6108290000
29	6104291000	87	6204190000	145	6108310000
30	6104299000	88	6204210000	146	6108320000
31	6104310000	89	6204220000	147	6108390000
32	6104320000	90	6204230000	148	6108910000
33	6104330000	91	6204290000	149	6108920000
34	6104390000	92	6204310000	150	6108990000
35	6104410000	93	6204320000	151	6109100031
36	6104420000	94	6204330000	152	6109100032
37	6104430000	95	6204390000	153	6109100039
38	6104440000	96	6204410000	154	6109100041
39	6104490000	97	6204420000	155	6109100042
40	6104510000	98	6204430000	156	6109100049
41	6104520000	99	6204440000	157	6109100050
42	6104530000	100	6204490000	158	6109901000
43	6104590000	101	6204510000	159	6109909000
44	6104610000	102	6204520000	160	6111200000
45	6104620000	103	6204530000	161	6111300000
46	6104630000	104	6204590000	162	6111909000
47	6104690000	105	6204610000	163	6112110000
48	6201110000	106	6204620000	164	6112120000
49	6201120000	107	6204630000	165	6112190000
50	6201130000	108	6204690000	166	6112200000
51	6201190000	109	6105100041	167	6112310000
52	6201910000	110	6105100042	168	6112390000
53	6201920000	111	6105100049	169	6112410000
54	6201930000	112	6105100051	170	6112490000
55	6201990000	113	6105100052	171	6113000000
56	6202110000	114	6105100059	172	6114200000
57	6202120000	115	6105100080	173	6114300000
58	6202130000	116	6105100091	174	6114901000

**Subpartidas arancelarias referenciales**

175	6114909000	212	6207910000	249	6213909000
176	6115101000	213	6207991000	250	6214100000
177	6115109000	214	6207999000	251	6214200000
178	6115210000	215	6208110000	252	6214300000
179	6115220000	216	6208190000	253	6214400000
180	6115290000	217	6208210000	254	6214900000
181	6115301000	218	6208220000	255	6215100000
182	6115309000	219	6208290000	256	6215200000
183	6115940000	220	6208910000	257	6215900000
184	6115950000	221	6208920000	258	6216001000
185	6115960000	222	6208990000	259	6216009000
186	6115990000	223	6209200000	260	6301100000
187	6116100000	224	6209300000	261	6301201000
188	6116910000	225	6209901000	262	6301209000
189	6116920000	226	6209909000	263	6301300000
190	6116930000	227	6210100000	264	6301400000
191	6116990000	228	6210200000	265	6301900000
192	6117100000	229	6210300000	266	6302101000
193	6117801000	230	6210400000	267	6302109000
194	6117802000	231	6210500000	268	6302210000
195	6117809000	232	6211110000	269	6302220000
196	6117901000	233	6211120000	270	6302290000
197	6117909000	234	6211200000	271	6302310000
198	6205200000	235	6211320000	272	6302320000
199	6205300000	236	6211330000	273	6302390000
200	6205901000	237	6211391000	274	6302401000
201	6205909000	238	6211399000	275	6302409000
202	6206100000	239	6211420000	276	6302510000
203	6206200000	240	6211430000	277	6302530000
204	6206300000	241	6211491000	278	6302591000
205	6206400000	242	6211499000	279	6302599000
206	6206900000	243	6212100000	280	6302600000
207	6207110000	244	6212200000	281	6302910000
208	6207190000	245	6212300000	282	6302930000
209	6207210000	246	6212900000	283	6302991000
210	6207220000	247	6213200000	284	6302999000
211	6207290000	248	6213901000		

**Anexo N° 2**

N°	Productores Nacionales	RUC
1	Valdivieso Cueva Maria Susana	10072961981
2	Basauri Lescano Ysabel	10087316934
3	Valdivieso Basauri Jeannette Rosalia	10410347135
4	Productos Paraíso del Perú S.A.C.	20100014395
5	Gestión de Integración Empresarial S.A.	20100022223
6	Topy Top S.A.	20100047056
7	Industrias Nettelco S.A.	20100064571
8	Intratesa S.A.C.	20100066786
9	Confecciones Lancaster S.A.	20100089051
10	El Modelador S.A.	20100174911
11	Incapalca Textiles Peruanos de Export S.A.	20100226813
12	Franky y Ricky S.A.	20100231817
13	Cooperativa Industrial Manufacturas Tres Estrellas S.R.L.	20100287367
14	Industrial Gorak S.A.	20100306337
15	Manuel Cendra S.A.C.	20100310016
16	Compañía Universal Textil S.A.	20100562848
17	Confecciones Choque S.A.	20100824559
18	Artesaniamon Mon Repos S.A.	20100873410
19	Dora Conroy S.R.L.	20100957435
20	Construcciones e Inversiones Alpama S.A.	20101022944
21	Confecciones Mariana S.R. L.	20101156126
22	Corporación Fabril de Confecciones S.A.	20101187943
23	Confecciones Textimax S.A.	20101362702
24	Almeriz S.A.	20101600735
25	Cotton Knit S.A.C.	20101635440
26	Confecciones Atlanta S.R.L.	20101814450
27	Applauzi S.A.	20101852971
28	Lives S.A.C.	20102089635
29	Confecciones Nunu S.A.C.	20102234236
30	Reprind S.A.C	20102309180
31	Textil del Valle S.A.	20104498044
32	Tejidos Santa Jacinta S.R.L.	20107807994
33	Hans Contex S.A.C.	20125347283
34	Creaciones Cactus S.R.L.	20126806435
35	Procesos Textiles E.I.R.L.	20132280780
36	Creditex S.A.A.	20133530003
37	MFH Knits S.A.C.	20170291345
38	Glopac S.A.C.	20251952648
39	Confecciones Robet's S.A	20255707231
40	Diseños Filippo Alpi S.A.	20260516907
41	Texgroup S.A.	20264592497



42	Artesanías Inca-TEX S.A.C.	20266867418
43	Industrial Textil Acuario S.A.	20267910813
44	Manufacturas Charles S.R.L.	20291068279
45	Figi S. International Co. E.I.R.L.	20299287891
46	Textilan S.R.L.	20326560210
47	Body Fashion S.A.C.	20332029623
48	Awar S.A.C.	20334426379
49	Textil Anahui S.A.C.	20338996706
50	Mauricio Creaciones S.R.L.	20340002556
51	Consorcio Carolina S.A.C.	20341191476
52	Kero Design S.A.C.	20341823537
53	Mexthon S.A.C.	20348150627
54	Samitex S.A.	20348511824
55	Delta Confecciones S.R.L.	20373078078
56	Corporacion Wawa S.A.C.	20374343964
57	Stallone Industry Corporation S.A.C.	20376033253
58	Bavela S.A.C.	20376233937
59	Zhi Hao S.A.C.	20376638082
60	Southern Textile Network S.A.C.	20376729126
61	Snow Boarding S.A.C.	20379288449
62	Textil Arley S.A.C.	20383372543
63	Texpima S.A.C.	20384759166
64	Solara S.A.C.	20385752360
65	Asociación de Artesanos Maroti Shobo	20393278219
66	Art Atlas S.R.L.	20413770204
67	Hilandería de Algodón Peruano S.A.	20418108151
68	Servitejo S.A.	20418835886
69	Elementos Textiles S.A.	20419128393
70	Creaciones Thomas S.R.L.	20421154873
71	Modas Diversas del Perú S.A.C.	20423925028
72	Consorcio Textil y Confecciones para la Exportación S.A.	20424590119
73	Chalicen S.A.C.	20424874141
74	New Expo S.A.C.	20427896740
75	D'Lugaro S.A.C.	20460366209
76	Corporación Rip Sol S.A.C.	20460419418
77	Asociación de Artesanos Don Bosco	20463339342
78	Cotton Project S.A.C.	20463541681
79	Anazer S.A.C.	20468268508
80	Inversiones Tricotex S.A.C.	20486006464
81	Industrias Renato S.A.C.	20501848035
82	Devanlay Peru S.A.C.	20501977439
83	Ufitec S.A.C.	20502011121
84	Lenny Kids S.A.C.	20502141768



85	Inka Knit S.A.	20502561112
86	Texcorp S.A.C.	20503790271
87	Textil Only Star S.A.C.	20504550681
88	Industrias Flomar S.A.C.	20505787553
89	CMT del Sur S.A.C.	20506883301
90	Manufacturas Kukuli S.A.C.	20507590323
91	Catalogo S.A.C.	20507907114
92	Garment Industries S.A.C.	20508108282
93	Corporación Muquis S.R.L.	20508697849
94	Manufacturas Sneak E.I.R.L.	20509075205
95	Textil Carmelita S.A.C.	20509184837
96	Creaciones Torres Sport S.A.C.	20509588334
97	Zigzag Designer E.I.R.L.	20509659967
98	Ropa Interior en General S.R.L.	20512184261
99	Pima Kinz S.A.C.	20512243534
100	Scombros Peru S.A.C.	20512572350
101	Diseño Textil Bbmio E.I.R.L.	20513522208
102	Artimoda S.A.	20514357961