

**INFORME N° 064-2020/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 textiles en materia de salvaguardias

Fecha : 21 de octubre de 2020

SUMILLA

Expediente No. : 029-2020/CDB
Materia : Salvaguardias
Solicitante : De oficio
Producto objeto de análisis : Textiles



INDICE

I.	ANTECEDENTES	8
II.	EL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN POR SALVAGUARDIAS	13
III.	ANÁLISIS	18
A.	DETERMINACIÓN DEL PRODUCTO SIMILAR O DIRECTAMENTE COMPETIDOR	19
A.1	Producto importado	20
A.2	Producto nacional	21
A.3.	Análisis de producto similar o directamente competidor.....	24
B.	DETERMINACIÓN DE UN POSIBLE AUMENTO SIGNIFICATIVO DE LAS IMPORTACIONES DE TEXTILES	25
B.1.	Aumento de las importaciones en términos absolutos y en términos relativos a la producción	25
C.	CONCLUSIONES	38
Anexo N° 1	41

RESUMEN EJECUTIVO

1. El presente Informe contiene el análisis técnico para evaluar si corresponde disponer el inicio de oficio de un procedimiento de investigación en materia de salvaguardias a las importaciones de textiles (en adelante, **textiles o artículos textiles**), 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 textiles en materia de salvaguardias. Ello, pues a partir de la información disponible en esta etapa del procedimiento se aprecia que, la industria nacional de textiles 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 textiles 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 los textiles producidos localmente y los textiles importados pueden ser considerados como productos similares y directamente competidores, en los términos establecidos en el Acuerdo sobre Salvaguardias y el Reglamento nacional. 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 textiles 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, súbito, agudo e importante para causar o amenazar con causar un daño grave a la RPN.

6. Como se explica de manera detallada en el Informe, la evidencia de la que se dispone en esta etapa de evaluación inicial no demuestra que, durante el periodo enero de 2016 – junio de 2020, se haya producido un aumento de las importaciones de textiles en tal cantidad y en condiciones tales que amenacen causar daño grave a la RPN¹, en el sentido del artículo 2.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Esta conclusión se basa en las siguientes consideraciones:

- *Aumento de las importaciones de textiles en términos absolutos*: entre 2016 y 2019, las importaciones de textiles registraron un incremento acumulado de 21.1%, lo que no representa un aumento que sea lo bastante importante para que amenace causar un daño grave a la RPN. Incluso, la evolución registrada por las importaciones entre los años antes indicados muestra que el ritmo de crecimiento de tales importaciones disminuyó progresivamente, al pasar de 11.3% entre 2016 y 2017, a 7.8% entre 2017 y 2018, hasta prácticamente detenerse (incremento de 0.9%) entre 2018 y 2019, lo que tampoco evidencia un aumento de las importaciones que sea lo bastante súbito, agudo y reciente, conforme lo requieren las disposiciones del artículo 2.1. del Acuerdo sobre Salvaguardias.

Además, se ha observado que, entre 2016 y 2018, la desaceleración del ritmo de crecimiento de las importaciones de textiles coincidió con un incremento (4.9%) del precio FOB de tales importaciones. Posteriormente, entre 2018 y 2019, cuando el precio FOB de las importaciones de textiles se redujo (5.9%), el volumen de las importaciones de textiles prácticamente no registró variación. 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 a raíz de la aplicación de las medidas de restricción dispuestas para contener el COVID-19, las importaciones de textiles experimentaron una reducción de 25.5% respecto a similar semestre de 2019.

Por tanto, la información disponible en esta etapa de evaluación inicial no proporciona indicios razonables que permitan advertir que las importaciones de textiles han aumentado en términos absolutos, en condiciones tales que amenacen causar un daño grave a la RPN, en el sentido del artículo 2.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

A mayor abundamiento, si bien a partir de junio de 2020 se reiniciaron las actividades de comercio a nivel nacional², la información disponible en esta etapa de evaluación inicial muestra que, en los meses de julio y agosto de este año, el volumen de las importaciones de textiles (en promedio, 13 792 toneladas mensuales) no superó aquellos observados en similares meses de los años 2016

¹ Según se explica de forma detallada en el Informe, en el análisis de la evolución de las importaciones de textiles correspondientes al periodo enero de 2016 – junio de 2020 no se incluyen aquellas importaciones realizadas por las empresas que conforman la RPN.

² 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%.

a 2019 (en promedio, 19 162 toneladas mensuales), lo cual indica que tales importaciones no experimentaron variaciones importantes incluso en los meses posteriores a junio de 2020.

- *Aumento de las importaciones de textiles en términos relativos a la producción nacional:* entre 2016 y 2019, las importaciones de textiles registraron, en términos relativos a la producción nacional³, un incremento acumulado de 45.2 puntos porcentuales. No obstante, dicho incremento se produjo de manera gradual, lo que no 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. En efecto, en los años 2017, 2018 y 2019, el crecimiento anual de las importaciones de textiles fue 11.3%, 7.8% y 0.9%, respectivamente; mientras que el crecimiento anual de la producción nacional fue 2.8%, -0.2% y -5.1%. Ello generó un incremento anual de las importaciones en términos relativos a la producción nacional de 15.3, 16.1 y 13.8 puntos porcentuales, respectivamente.

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 asociado a la aplicación de las medidas de restricción dispuestas para contener el COVID-19, las importaciones de textiles experimentaron un aumento de 149.5 puntos porcentuales en términos relativos a la producción nacional. Se ha observado que dicho aumento obedeció a que las importaciones se redujeron (25.5%) en menor magnitud que la producción nacional (55.6%), respecto a similar semestre de 2019.

No obstante, la evidencia disponible en esta etapa de evaluación inicial muestra que, entre mayo y junio de 2020, luego del reinicio de las actividades de producción industrial a nivel nacional⁴, entre las que se encuentra la fabricación de textiles, la producción nacional registró un rápido e importante crecimiento (189.1%), mientras que las importaciones de textiles disminuyeron (19.5%). Ello redujo el volumen mensual de tales importaciones en términos relativos a la producción, alcanzando en junio de este año un nivel (174.7%) inferior al observado en similares meses de los años 2016 a 2019 (en promedio, 203.5%).

Por tanto, la información disponible en esta etapa de evaluación inicial no proporciona indicios razonables que permitan advertir que las importaciones de textiles han aumentado en términos relativos a la producción nacional, en condiciones tales que amenacen causar un daño grave a la RPN en el sentido del artículo 2.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

³ Conforme se detalla en el Informe, los datos correspondientes a la producción nacional de textiles han sido obtenidos de la encuesta Estadística Industrial Mensual proporcionada por PRODUCE.

⁴ 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 textil.



7. Considerando que no se ha verificado la existencia de un aumento significativo de las importaciones de textiles en los términos establecidos en el artículo 2.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias, no corresponde proseguir con el análisis técnico de los demás elementos requeridos por dicha norma y por el Reglamento sobre Salvaguardias para evaluar el posible inicio de oficio de un procedimiento de investigación por salvaguardias a las importaciones de textiles.
8. Por tanto, al no verificarse el cumplimiento de las condiciones jurídicas establecidas en el Acuerdo sobre Salvaguardias y el Reglamento sobre Salvaguardias, no corresponde disponer el inicio de oficio de un procedimiento de investigación a las importaciones de textiles en materia de salvaguardias.

Cuadro de asuntos de la OMC citados en este Informe

Título abreviado	Título completo y referencia
<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 – 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>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

9. 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.
10. 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 textiles, 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 textiles 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.
11. 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 textiles, la evolución de las importaciones peruanas de textiles, así como del desempeño económico de los productores nacionales de dicho producto.
12. 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 textiles en materia de salvaguardias.
 - a) Características físicas, insumos, usos y canales de comercialización de los textiles fabricados localmente.
 - b) Datos (razón social y Registro Único del Contribuyente) de los productores nacionales que fabrican textiles.
 - c) Evolución de los indicadores económicos de los productores nacionales que fabrican textiles.
 - 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 textiles.

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 textiles 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 los textiles fabricados localmente, así como información sobre la situación económica de la industria nacional de textiles en base a dos (2) encuestas que dicho ministerio realiza mensualmente a establecimientos de producción fabril⁵.

En dicha oportunidad, PRODUCE precisó que los productores nacionales de textiles 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 textiles 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 los artículos textiles fabricados 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 textiles, 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 textiles, 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 textiles, así como información relativa a las encuestas que realiza a establecimientos de producción fabril mencionadas en el punto (i) precedente⁶.

⁵ 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.

⁶ 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 textiles 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 textiles, correspondientes al periodo enero de 2016 – abril de 2020.

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 características de la industria nacional de textiles se encuentra consignada en el Informe N° 003-2020-PRODUCE/DGPAR, 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/DGPAR con relación a la posible existencia de una amenaza de daño grave a la industria nacional: exceso de capacidad instalada para la producción de textiles en los países proveedores del mercado peruano y acumulación de existencias de textiles en dichos países, correspondiente al periodo enero de 2016 – junio de 2020.

Por Oficio N° 00000451-2020-PRODUCE/DGPAR recibido el 24 de setiembre de 2020, complementado por Oficio N° 00000471-2020-PRODUCE/DGPAR 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 textiles, 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 CIU 131 y 139, 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 CIU 131 y 139, 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 textil 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 textil 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 textil durante el periodo enero de 2017 – junio de 2020⁷.

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 textil 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 textil, correspondiente al periodo 2017 – 2019⁸.

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 textil, 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 textiles, correspondientes al periodo enero de 2017 – junio de 2020.

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

⁷ Específicamente, se solicitó al MINTRA la siguiente información:

- Participación del sector de textiles 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 textiles durante el periodo enero de 2017 – junio de 2020.
- Listado de empresas del sector textiles, 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 textiles que se acogieron a la figura de suspensión perfecta de labores prevista en el Decreto de Urgencia N° 038-2020.

⁸ Específicamente, se solicitó al INEI la siguiente información:

- Participación de la industria de textiles 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 textiles, correspondiente al periodo 2017 – 2019.
- Capacidad de producción mensual de las empresas del sector textil, correspondiente al periodo 2017 - 2019, según empresa.
- Listado de empresas del sector textiles, 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 textiles, reportados en la Encuesta Económica Anual, para el periodo 2017 – 2019.



- **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 textiles, 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.

13. De otro lado, la Secretaría Técnica ha realizado también actuaciones indagatorias ante las siguientes organizaciones que agrupan a productores nacionales de textiles: Sociedad Nacional de Industrias (SNI), Cámara de Comercio de Lima (CCL), Asociación de Pequeños Empresarios de Gamarra (APEGGA) y Asociación Peruana de Industriales Confeccionistas (APIC).
14. 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 textiles, así como estudios de los que se disponga con relación al desempeño del mercado peruano de textiles.
15. Mediante comunicación electrónica de fecha 31 de julio de 2020, la SNI atendió el pedido de información antes indicado⁹. A la fecha, ninguna otra asociación de productores nacionales de textiles ha dado respuesta al pedido en mención.
16. Asimismo, la Secretaría Técnica ha efectuado los siguientes pedidos a otras áreas del Indecopi para recabar información sobre la industria nacional de textiles:
 - (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 textil 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 textiles para el periodo 2016 - 2019.

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

⁹ En dicha oportunidad, la SNI presentó la siguiente información:

- Listado de empresas agremiadas a su organización que pertenecen al sector de textiles, 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 textiles 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.

17. 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 2020¹⁰. 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 2020¹¹.
18. 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.
19. 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 textiles, según lo establecido en el artículo 10 del Reglamento sobre Salvaguardias.

II. EL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN POR SALVAGUARDIAS

20. 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.
21. 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.
22. De conformidad con el Reglamento sobre Salvaguardias, es competencia del Indecopi, a través de esta Comisión, decidir si corresponde iniciar una investigación orientada a evaluar la necesidad de imponer medidas de salvaguardia sobre las importaciones de determinados productos. En ese caso, la Comisión ejerce exclusivamente funciones de investigación, pues la facultad para decidir la aplicación de las medidas de salvaguardia corresponde a una Comisión Multisectorial

¹⁰ 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 documental alguno que respalde tal afirmación.

¹¹ 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 documental alguno que respalde tal afirmación.

conformada por los Ministros de Comercio Exterior y Turismo, de Economía y Finanzas, y del sector al que pertenece la RPN afectada.

23. 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 nacional¹².
 24. 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 disyuntiva¹³.
 25. 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 textiles***
26. 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 textil 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.
 27. De acuerdo a la información recopilada por la Secretaría Técnica en esta etapa de evaluación inicial, se ha verificado que el sector de textiles se encuentra conformado por un número elevado de unidades productivas. Así, según la información remitida

¹² **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.

¹³ 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.*”

por la SUNAT, un total de veinte mil doscientos cuarenta y cinco (20 245) productores que operan en el sector textil han efectuado pagos por concepto del IGV durante el periodo enero – diciembre de 2018¹⁴.

28. Asimismo, con base en la información remitida por la SUNAT, se ha constatado que el sector de fabricación de textiles está compuesto principalmente por micro y pequeñas empresas. En efecto, se ha verificado que del total de empresas del sector textil (20 245) que han efectuado pagos por concepto del IGV durante el periodo enero – diciembre de 2018, el 99.6%¹⁵ corresponde a micro y pequeñas empresas (20 155)¹⁶.
29. En este contexto, a fin de verificar si la industria nacional de textiles 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 industrias¹⁷.
30. 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 2500¹⁸.

¹⁴ Estas empresas operan bajo las actividades CIU Rev. 3 Grupos 171 "Hilatura, tejeduría y acabado de productos textiles" y 173 "Fabricación de tejidos y artículos de punto y ganchillo".

¹⁵ Dicho dato ha sido calculado a partir de la información remitida por SUNAT mediante comunicación electrónica recibida el 30 de setiembre de 2020.

¹⁶ 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%).

¹⁷ 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.

¹⁸ 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).

31. 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 textiles durante el periodo enero – diciembre de 2018, se ha calculado un índice de concentración para el sector de textiles (IHH) cuyo resultado es de 150.7. 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 concentrada¹⁹.
32. Por tanto, la información disponible en esta etapa de evaluación inicial permite inferir que la industria nacional de textiles se encuentra atomizada.
- **Organización de los productores nacionales**
33. 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 textil asociadas a cada gremio, a fin de estimar el nivel de organización de las empresas dedicadas a la producción de textiles.
34. Al respecto, cabe indicar que la SNI ha sido la única asociación de productores nacionales de textiles 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 textiles no permite contar con los elementos suficientes para realizar tal evaluación.
35. Por tanto, no corresponde estimar en este caso el nivel de organización de la industria nacional de textiles.
- **Interés nacional**
36. 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 PRODUCE, se puso en consideración de la Comisión evaluar el inicio de oficio de un procedimiento de investigación sobre salvaguardias a las importaciones de textiles,

De manera similar, las “Directrices sobre la evaluación de las concentraciones horizontales con arreglo al Reglamento del Consejo sobre el control de las concentraciones entre empresas” de la Unión Europea señalan que, si el resultado de la aplicación del IHH es menor a 1 000, es improbable que se trate de una industria concentrada. Al respecto, cfr: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/14f16a94-fefa-4732-b0be-375860f63be3/language-es/format-PDF> (Consulta: 20 de octubre de 2020).

¹⁹ Como se indica, el cálculo de la concentración de la industria nacional de textiles 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 textil.

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).

indicando que la industria nacional de textiles 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.

37. 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”*²⁰.
38. 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 Napurí²¹ refiere que la función gubernativa (o política) consiste en la *“dirección de la política general del gobierno”*²². En ese contexto, Dromi²³ 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”*.
39. 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 ellas²⁴. 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 textiles²⁵.

²⁰ HERRERO DE CASTRO, Rubén (2010). Evolución del concepto de interés nacional” Ministerio de Defensa de España. Instituto Español de Estudios Estratégicos.

²¹ GUZMÁN NAPURÍ, Christian (2008). Un Acercamiento al Concepto de Función Administrativa en el Estado de Derecho. *Derecho & Sociedad*, N° 31, pp. 286.

²² **CONSTITUCIÓN POLITICA DEL PERÚ.- Artículo 118.- Atribuciones y obligaciones del Presidente.-**

Corresponde al Presidente de la República:

(...)

3. Dirigir la política general del Gobierno.

(...)

²³ DROMI, José R. (1973). *Instituciones de Derecho Administrativo*. Editorial Astrea de R. Depalma, pp. 13.

²⁴ **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.

(...)

²⁵ **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.-

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.

40. 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 textiles 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.
41. 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***

42. 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 textiles, según lo dispuesto en el artículo 10 del Reglamento sobre Salvaguardias. Así, por un lado, se ha verificado que la industria nacional de textiles 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.
43. 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 textiles; es decir, si existen indicios suficientes de amenaza de daño grave a la rama de producción nacional de textiles 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**

44. Con base en la información obtenida de diversas entidades de la administración pública, así como aquella recopilada por la Secretaría Técnica a partir de las fuentes públicas consultadas, en el presente Informe se analizará lo siguiente:
 - A. Determinación del producto similar o directamente competidor.
 - B. Determinación de un posible aumento significativo de las importaciones de textiles.
 - C. De ser el caso, determinación de una posible evolución imprevista de las circunstancias que haya propiciado el aumento significativo de las importaciones de textiles.
 - D. De ser el caso, determinación de la posible existencia de indicios de amenaza de daño grave a la rama de producción nacional de textiles.
 - 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 textiles.

(...)

45. 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

46. 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 competidores²⁶.
47. En ese sentido, el artículo 3 del Reglamento sobre Salvaguardias²⁷ 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.
48. 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.
49. Con relación al análisis del “*producto similar*”, la jurisprudencia de la OMC no ha desarrollado interpretaciones sobre cómo realizar dicho análisis en los procedimientos en materia de salvaguardias. No obstante, el análisis de similitud aparece de manera transversal en otros Acuerdos de la OMC, como son el GATT, el Acuerdo Antidumping y el Acuerdo sobre Subvenciones. Si bien pueden existir ciertas diferencias entre las disposiciones de tales normas, en todas ellas se debe realizar una determinación sobre la existencia de un producto similar al producto importado. En tal sentido, los criterios establecidos por el Órgano de Apelación de la OMC en diversas disputas surgidas entre los Miembros sobre el análisis de similitud de los productos establecido en tales normas pueden servir de referencia para el análisis que corresponde efectuar en el presente caso.
50. Así, en el caso *CE – Amianto*²⁸, 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.

²⁶ **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.

²⁷ **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.

²⁸ Informe del Órgano de Apelación de la OMC en el caso *CE – Amianto*, párrafo 101.

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.

51. En cuanto al análisis de “*producto directamente competidor*”, en el caso *Estados Unidos – Hilados de algodón*²⁹ 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*”.
52. 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

53. El producto importado objeto de análisis consiste en textiles.

- **Características físicas**

De acuerdo con el Arancel de Aduanas 2017, los textiles importados se clasifican en fibras, hilados y tejidos. Dichos artículos textiles presentan distintas características físicas dependiendo del tipo de artículo, la preparación del textil y el grado de elaboración del textil, conforme se detalla a continuación³⁰:

- Tipo de artículo textil: filamento continuo o fibra corta, en el caso de fibras; retorcido, sencillo, tipo cable-cableado o texturizado, entre otros tipos, en el caso de hilados; y, tejidos de punto, tejidos de trama y urdimbre y bordados, entre otros tipos, en el caso de tejidos.
- Preparación del textil: sin cardar, cardado, liso, entre otras formas de preparación, en el caso de las fibras e hilados; de ligamento tafetán, sarga, oxford, entre otras formas de preparación, en el caso de tejidos.
- Grado de elaboración del textil: crudo, blanqueado, teñido, hilados de distintos colores, estampados, en el caso de tejidos.

²⁹ Informe del Órgano de Apelación de la OMC en el caso *Estados Unidos – Hilados de algodón*, párrafos 96 y 97.

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

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

³⁰ Ver procedimiento DESPA-IT.01.11 - Instructivo de Trabajo “Descripciones Mínimas de Materiales Textiles y sus Manufacturas”.

- **Materias primas**

54. Las materias primas utilizadas en la fabricación de los textiles importados son: fibras naturales (tales como algodón y lana) y fibras artificiales o fibras sintéticas³¹.

- **Usos**

55. Los textiles importados pueden ser empleados para la confección de prendas de vestir, así como para otros usos industriales³².

- **Proceso productivo**

56. El proceso productivo de los textiles importados involucra principalmente las siguientes etapas: recolección de materia prima, preparación de fibras, hilandería, tejeduría, diseño y acabado.

- **Canales de comercialización**

57. Los textiles importados son comercializados principalmente en canales mayoristas y minoristas³³.

- **Clasificación arancelaria**

58. Los textiles importados ingresan al mercado peruano bajo los capítulos 51, 52, 54, 55, 56, 58, 59, 60 del Arancel Nacional de Aduanas, que comprenden un total de 366 subpartidas arancelarias³⁴.

A.2 Producto nacional

59. De acuerdo con la información obtenida de PRODUCE³⁵ y el INEI³⁶, las empresas nacionales que reportan producción nacional de textiles registran sus actividades económicas bajo las CIU 131 y 139, conforme al siguiente detalle:

³¹ De la revisión de la base estadística de comercio que administra SUNAT, se puede apreciar que durante el periodo enero de 2016 – junio de 2012, se importaron textiles compuestos por fibras naturales, fibras artificiales y fibras sintéticas.

³² 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 los textiles se usan en la confección de prendas de vestir y en la industria textil.

³³ Según se aprecia de la información disponible en la base de importaciones de SUNAT, diversos importadores de textiles son comercializadores de dicho producto a nivel mayorista y minorista, así como fabricantes de prendas de vestir, pues pertenecen a las Clases 4641 (Venta al por mayor de productos textiles, prendas de vestir y calzado) 4751 (Venta al por menor de productos textiles en comercios especializados) y 1410 (Fabricación de prendas de vestir, excepto prendas de piel) de la CIU Rev. 4.

³⁴ Este grupo de 366 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 textiles que se clasifican bajo las referidas subpartidas arancelarias podrían constituir una amenaza de daño grave a la industria de textiles.

³⁵ 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/OGEEIEE de la misma fecha.

³⁶ 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.

Cuadro Nº 1
CIIUU de las actividades de producción de textiles

División CIIU		Grupo CIIU		Clase CIIU	
13	Fabricación de productos textiles	131	Hiladura, Tejadura y acabados de productos textiles	1311	Preparación e hiladura de fibras textiles
				1312	Tejedura de productos textiles
				1313	Acabado de productos textiles
		139	Fabricación de otros productos textiles	1391	Fabricación de tejidos y tela de punto (Crochet o Ganchillo)
				1392	Fabricación de artículos confeccionados con textiles, excepto prendas de vestir
				1394	Fabricación de cuerdas, cordeles, bramantes y redes
				1399	Fabricación de otros textiles n.c.p.

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

• **Características físicas**

60. Los textiles nacionales se clasifican en fibras, hilados y tejidos. Dichos artículos textiles presentan distintas características físicas dependiendo del tipo de artículo, la preparación del textil y el grado de elaboración del textil, conforme se detalla a continuación:

- Tipo de artículo textil: filamento continuo o fibra corta, en el caso de fibras; retorcido, sencillo, tipo cable-cableado o texturizado, entre otros tipos, en el caso de hilados; y, tejidos de punto, tejidos de trama y urdimbre y bordados, entre otros tipos, en el caso de tejidos.
- Preparación del textil: sin cardar, cardado, liso, entre otras formas de preparación, en el caso de las fibras e hilados; de ligamento tafetán, sarga, oxford, entre otras formas de preparación, en el caso de tejidos.
- Grado de elaboración del textil: crudo, blanqueado, teñido, hilados de distintos colores, estampados, en el caso de tejidos.

• **Materias primas**

61. Las materias primas utilizadas en la fabricación local de los textiles son: fibras naturales (tales como algodón y lana) y fibras artificiales o fibras sintéticas.

• **Usos**

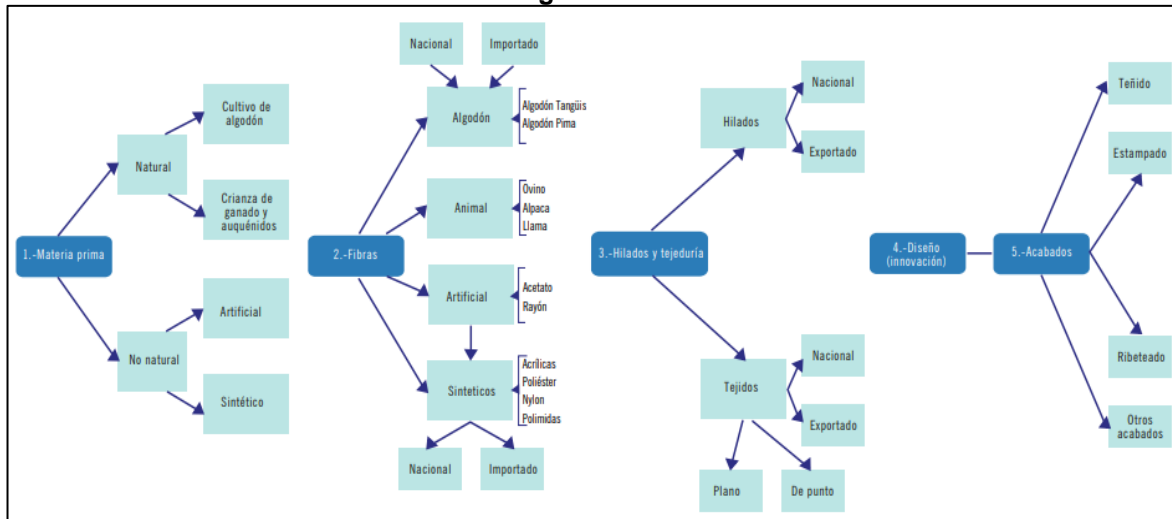
62. Los textiles de origen nacional pueden ser empleados para la confección de prendas de vestir, así como para otros usos industriales³⁷.

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

• **Proceso productivo**

63. Conforme se aprecia en el Diagrama N° 1, el proceso productivo de los textiles nacionales involucra principalmente las siguientes actividades: recolección de materia prima, preparación de fibras, hilandería, tejeduría, diseño y acabado.

Diagrama N° 1

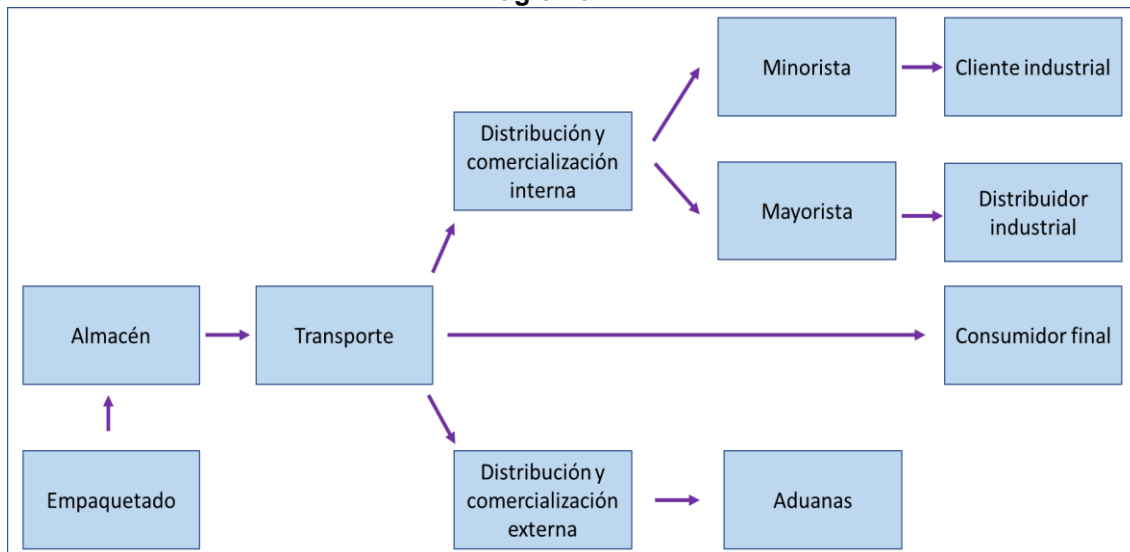


Fuente: Estudio de investigación del sector textil y confecciones. Ministerio de la Producción (2015)
Elaboración: DEMI – PRODUCE

• **Canales de comercialización**

64. De acuerdo con la información que se dispone en esta etapa del procedimiento³⁸, los textiles de origen nacional son comercializados en canales mayoristas y minoristas, conforme se muestra en el Diagrama N° 2.

Diagrama N° 2



Fuente: Estudio de investigación del sector textil y confecciones. Ministerio de la Producción (2015)
Elaboración: ST-CDB/INDECOPI

³⁸ Estudio de investigación del sector textil y confecciones. Ministerio de la Producción (2015), páginas 131- 133.

- **Clasificación arancelaria**

65. Los textiles nacionales se clasifican bajo los capítulos 51, 52, 54, 55, 56, 58, 59, 60 del Arancel Nacional de Aduanas, que comprenden un total de 366 subpartidas arancelarias.

A.3. Análisis de producto similar o directamente competidor

66. En este caso, a partir del análisis desarrollado en los acápites previos de este Informe se puede advertir, de manera inicial, que los textiles producidos localmente y los textiles importados comparten similitudes en diversos elementos fundamentales relacionados con las características físicas, los usos, el proceso productivo, los canales de comercialización y la clasificación arancelaria.

67. Así, se ha podido apreciar que los textiles importados y aquellos producidos localmente comparten las mismas características físicas (según los tipos de textiles, la preparación y grado de elaboración de tales textiles); son empleados para los mismos fines (confección de prendas de vestir y otros usos industriales); son elaborados en base a las mismas materias primas (fibras naturales, artificiales o sintéticas) siguiendo el mismo proceso productivo (recolección de materia prima, preparación de fibras, hilandería, tejeduría, diseño y acabado); son colocados en el mercado bajo los mismos canales de comercialización (canales mayoristas y minoristas); y, se clasifican bajo las mismas subpartidas arancelarias.

68. 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.

69. En el presente caso, se ha verificado que los textiles fabricados localmente y aquellos importados son similares por las razones expuestas en el párrafo 67 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.

70. Ahora bien, de acuerdo con la información proporcionada por PRODUCE³⁹, la industria nacional de textiles cuenta con la capacidad de reasignar sus recursos (maquinaria, materia prima, mano de obra, procesos productivos, entre otros), para producir una variedad de artículos textiles. Así, los productores nacionales podrían

³⁹ PRODUCE ha indicado que en el sector de textiles 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.

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 textil contaría con la capacidad de reasignar sus recursos para fabricar diversos artículos textiles, pudiendo satisfacer en el mercado la misma demanda de los consumidores que el producto importado⁴⁰.

71. Por tanto, se concluye en esta etapa de evaluación inicial que los textiles producidos localmente y aquellos importados en el país pueden ser considerados 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 TEXTILES

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

B.1.1. Consideraciones iniciales

72. 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.

73. 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.

⁴⁰ Al respecto, cabe traer a colación el caso *Argentina – Calzados (CE)*⁴⁰, 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.

74. 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”⁴¹, 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”.

75. Por otra parte, el Órgano de Apelación de la OMC en el caso “Argentina – calzados”⁴², 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.”

76. 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.”

77. 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,

⁴¹ 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.

⁴² 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.

“un aumento en tal cantidad” y “en condiciones tales” que cause o amenace causar un daño grave a los productores nacionales.

78. 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'.”

79. Al respecto, el Grupo Especial en el caso “*Ucrania – vehículos automóviles para el transporte de personas*”⁴³, 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).”

80. 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

⁴³ 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.

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

“374. (...) A nuestro juicio, lo que hace falta en todos los casos es una explicación del modo en que la tendencia de las importaciones corrobora la constatación de la autoridad competente de que se ha cumplido el requisito de un “aument[er] 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”.

81. 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 (...)”.

82. Por su parte, el Órgano de Apelación de la OMC en el caso “Estados Unidos – gluten de trigo”⁴⁴ 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

⁴⁴ 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.

si el aumento de las importaciones, no por sí solo sino conjuntamente con los otros factores pertinentes, causa un daño grave”.

83. De igual manera, el Grupo Especial de la OMC en el caso “Corea - productos lácteos”⁴⁵, 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”.

84. 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.
85. 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.
86. 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.
87. 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.
88. 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

⁴⁵ 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.

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.

89. 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.
90. 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.
91. En ese sentido, a fin de evaluar si, durante el periodo de análisis (enero de 2016 – junio de 2020), las importaciones de textiles, 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 producción nacional de textiles, durante el periodo antes indicado. Luego, para evaluar si las importaciones de textiles, 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 textiles.

B.1.2. Aumento de las importaciones en términos absolutos

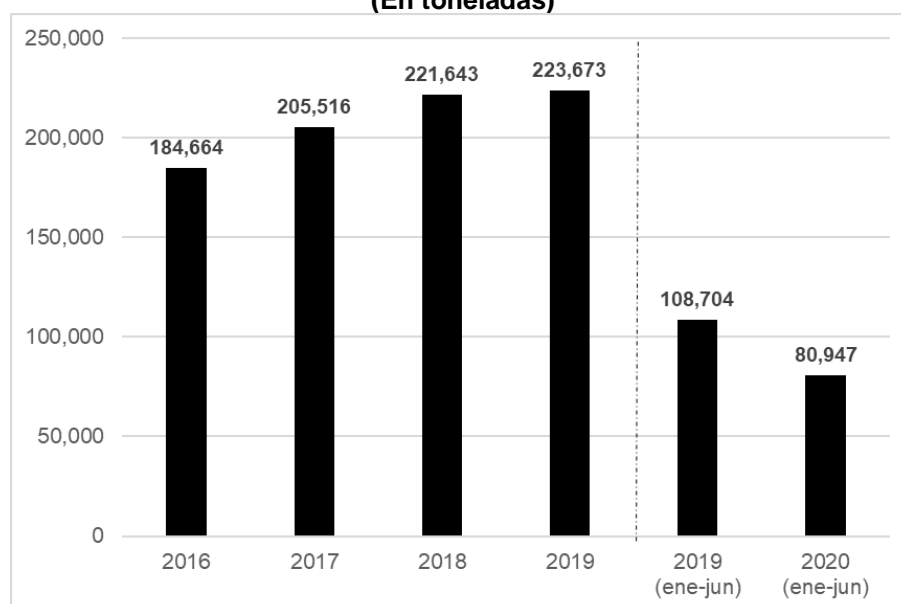
92. En este apartado del Informe se evaluará el comportamiento de las importaciones de textiles en términos absolutos, durante el periodo enero de 2016 – junio de 2020.
93. Al respecto, de acuerdo con la información de la que se dispone en esta etapa de evaluación inicial, durante el periodo enero de 2016 – junio de 2020, los productores nacionales que conforman la RPN efectuaron importaciones de los textiles clasificados bajo las partidas arancelarias que se detallan en el Anexo N° 1⁴⁶, lo cual indica que tales importaciones complementaron la producción de los textiles fabricados 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.
94. Considerando lo anterior, a fin de analizar la evolución del volumen de las importaciones de textiles durante el periodo antes indicado, en esta etapa de evaluación inicial se tomará en cuenta la información estadística obtenida de SUNAT

⁴⁶ 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 textiles, fue en promedio 8.8%. En particular, la participación de las importaciones de la RPN fue de 13.3%, 8.5%, 8.0%, 7.6% y 7.3%, en los años 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020 (enero – junio), respectivamente.

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 la RPN de textiles.

- 95. Durante el período de análisis (enero de 2016 – junio de 2020), el volumen de las importaciones de textiles mostró una tendencia creciente que se mantuvo hasta diciembre de 2019, para luego experimentar una contracción en 2020 (enero – junio).
- 96. En efecto, entre 2016 y 2019, el volumen de las importaciones de textiles registró un aumento de 21.1%, en términos acumulados, al pasar de 184 664 toneladas en 2016 a 223 643 toneladas en 2019, lo que no representa un aumento de las importaciones que sea lo bastante importante que podría constituir una amenaza de daño grave a la RPN.

Gráfico N° 1
Evolución del volumen de las importaciones de textiles
durante el periodo enero de 2016 - junio de 2020
(En toneladas)



Var % acum	Var % intermedias			Var % parte final
19/16	17/16	18/17	19/18	20-I/19-I
21.1%	11.3%	7.8%	0.9%	-25.5%

Fuente: SUNAT
 Elaboración: ST-CDB/INDECOPI

- 97. Sin embargo, en este caso, para determinar si, entre 2016 y 2019, se habría producido un aumento de las importaciones de textiles en el sentido del Acuerdo sobre Salvaguardias, además de corroborar el nivel de aumento que han registrado tales importaciones (en este caso, incremento acumulado de 21.1% 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.
- 98. En efecto, como se ha indicado 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.

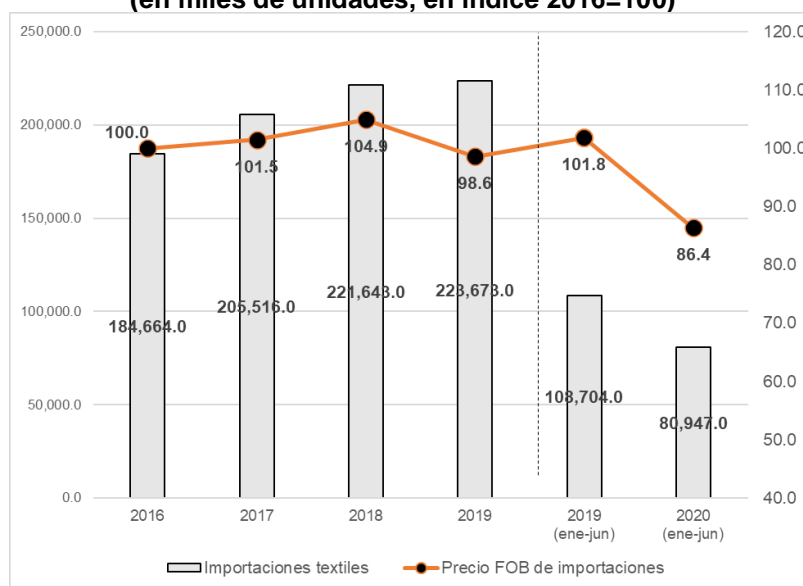
99. Ahora bien, no basta cualquier aumento en la cantidad de las importaciones para que se cumpla el requisito establecido en el Acuerdo sobre Salvaguardias. En efecto, el Órgano de Apelación de la OMC en el caso *Argentina – calzados* señaló que, para que se cumpla el requisito para la aplicación de 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"*"⁴⁷.
100. Siendo ello así, a fin de evaluar el ritmo y cuantía del aumento de las importaciones de textiles, a continuación se examinarán las tendencias intermedias de tales importaciones registradas entre 2016 y 2019:
- Entre 2016 y 2017, el volumen de las importaciones registró una tasa de crecimiento 11.3%, al pasar de 184 664 toneladas a 205 516 toneladas entre tales años.
 - Entre 2017 y 2018, el volumen de las importaciones registró una tasa de crecimiento 7.8%, al pasar de 205 516 toneladas a 221 643 toneladas entre tales años.
 - Entre 2018 y 2019, el volumen de las importaciones registró una tasa de crecimiento de 0.9%, al pasar de 221 643 toneladas a 223 673 toneladas entre tales años.
101. Conforme puede apreciarse, entre 2016 y 2019, el ritmo de crecimiento de tales importaciones disminuyó progresivamente, al pasar de 11.3% entre 2016 y 2017, a 7.8% entre 2017 y 2018, hasta prácticamente detenerse (incremento de 0.9%) entre 2018 y 2019, lo que tampoco evidencia un aumento de las importaciones que sea lo bastante súbito, agudo y reciente, conforme lo requieren las disposiciones del artículo 2.1. del Acuerdo sobre Salvaguardias.
102. 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 produce en condiciones tales que causen o amenacen con causar 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.

⁴⁷ 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".

103. Tal como se mencionó en el párrafo 89 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.
104. En ese sentido, se procederá a analizar la evolución del volumen y el precio FOB de las importaciones de textiles 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.
105. Como se aprecia en el Gráfico N° 2, entre 2016 y 2018, la desaceleración del ritmo de crecimiento de las importaciones de textiles coincidió con un incremento (4.9%) del precio FOB de tales importaciones. Posteriormente, entre 2018 y 2019, cuando el precio FOB de las importaciones de textiles se redujo (5.9%), el volumen de las importaciones de textiles prácticamente no registró variación.

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



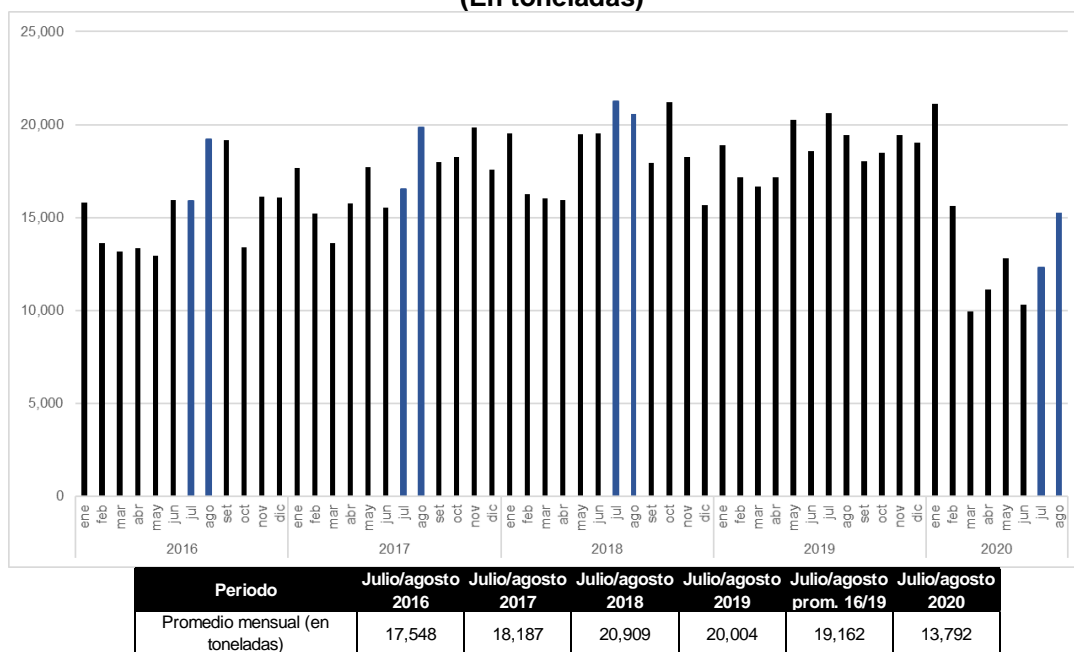
Fuente: SUNAT, Comtrade
 Elaboración: ST-CDB/INDECOPI

106. Si bien en la parte final y más reciente del periodo de análisis (enero – junio de 2020), las importaciones de textiles experimentaron una reducción de 25.5% respecto a similar semestre de 2019, lo que coincidió con una caída del precio FOB de tales importaciones (15.2%), 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.
107. Por tanto, la información disponible en esta etapa de evaluación inicial no proporciona indicios razonables que permitan advertir que las importaciones de textiles 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 Salvaguardias⁴⁸.

108. A mayor abundamiento, si bien a partir de junio de 2020 se reiniciaron las actividades de comercio a nivel nacional⁴⁹, la información disponible en esta etapa de evaluación inicial muestra que, en los meses de julio y agosto de este año, el volumen de las importaciones de textiles (en promedio, 13 792 toneladas mensuales) no superó aquellos volúmenes observados en similares meses de los años 2016 a 2019 (en promedio, 19 162 toneladas mensuales), lo cual indica que tales importaciones no experimentaron variaciones importantes incluso en los meses posteriores a junio de 2020.

Gráfico N° 3
Evolución del volumen de las importaciones de textiles
durante el periodo enero de 2016 - agosto de 2020
(En toneladas)



Fuente: SUNAT
 Elaboración: ST-CDB/INDECOPI

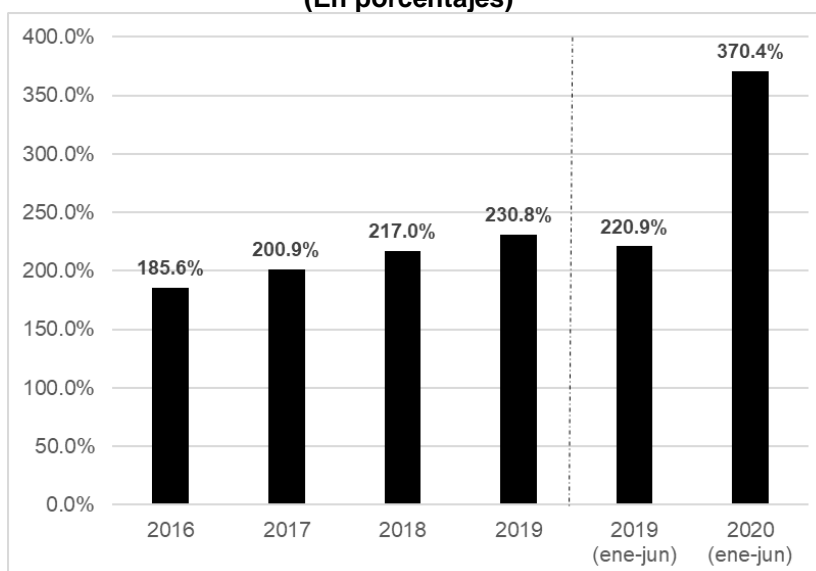
⁴⁸ Cabe señalar que, incluso si se tomase en cuenta el volumen total de las importaciones de textiles (sin excluir las importaciones efectuadas por la RPN) para el análisis del aumento de las importaciones en este caso, el incremento acumulado de tales importaciones durante el periodo 2016 - 2019 (13.7%) sería de menor magnitud al aumento de las importaciones de textiles identificado en el presente Informe (21.1%).

⁴⁹ 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%.

B.1.3. Aumento de las importaciones en términos relativos a la producción nacional⁵⁰

109. En este apartado del Informe se evaluará el comportamiento de las importaciones de textiles en términos relativos a la producción nacional, durante el periodo enero de 2016 – junio de 2020.
110. Durante el período de análisis (enero de 2016 – junio de 2020), el volumen de las importaciones de textiles registró, en términos relativos a la producción nacional, una tendencia creciente.
111. En efecto, entre 2016 y 2019, el volumen de las importaciones de textiles en términos relativos a la producción registró un incremento acumulado de 45.2 puntos porcentuales, al pasar de 185.6% en 2016 a 230.8% en 2019, lo que no representa un aumento de las importaciones lo bastante importante que podría constituir una amenaza de daño grave a la RPN.

Gráfico N° 4
Evolución del volumen de las importaciones de textiles 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
45.2 pp.	15.3 pp.	16.1 pp.	13.8 pp.	149.5 pp.

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

⁵⁰ La información de la producción nacional de textiles fue proporcionada por PRODUCE y corresponde a 91 empresas de dicho sector productivo. Dada las limitaciones de disponibilidad de información que se enfrentan en esta etapa de evaluación inicial, para calcular la representatividad de los (91) productores nacionales de textiles en el sector productivo nacional de textiles, se ha aproximado la producción nacional total de dicho producto en función a la base imponible para el pago del IGV del total de empresas contribuyentes comprendidas en el sector de fabricación de textiles (División 17 de la CIIU Revisión 3) correspondiente al periodo 2016-2018, la cual ha sido proporcionada por SUNAT.

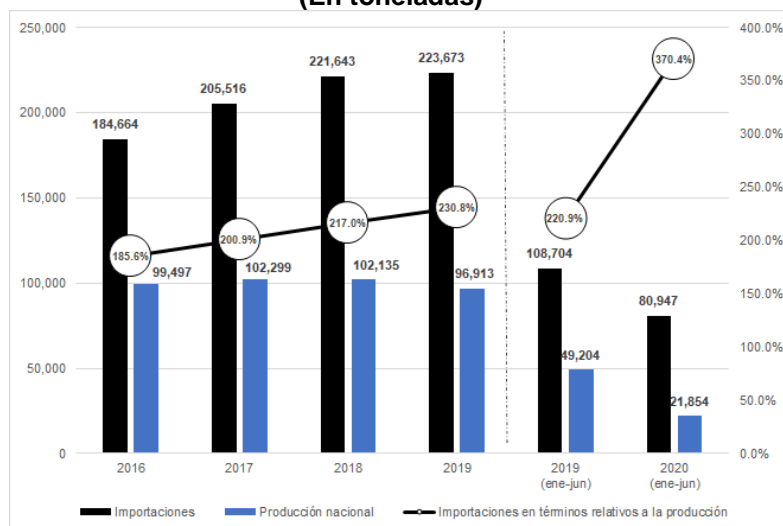
De acuerdo con dicha información, la participación de las 91 empresas identificadas por PRODUCE en la base imponible para el pago del IGV en el periodo 2016 - 2018 del total de empresas comprendidas en el sector de fabricación de textiles, asciende a 73.4%.

112. Sin embargo, en este caso, para determinar si entre 2016 y 2019 se habría producido un aumento de las importaciones de textiles en términos relativos a la producción en el sentido del Acuerdo sobre Salvaguardias, además de corroborar el nivel de aumento que han registrado tales importaciones (en este caso, incremento acumulado de 45.2 puntos porcentuales entre los años antes indicados)⁵¹, 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.
113. Al respecto, como se ha indicado anteriormente, a fin de determinar la existencia de un aumento de las importaciones *en tal cantidad* que cause o amenace con causar daño grave a la RPN, la autoridad investigadora debe evaluar el ritmo y la cuantía del 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.
114. Siendo ello así, a continuación, se revisará la información relativa al desempeño de las importaciones y de la producción nacional de textiles 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.
115. Al respecto, al revisar las tendencias intermedias registradas durante el periodo antes indicado, se observa lo siguiente:
- Entre 2016 y 2017, el volumen de las importaciones de textiles creció (11.3%), mientras que la producción nacional aumentó 2.8%, lo que generó un incremento de la participación de las importaciones respecto de la producción de 15.3 puntos porcentuales.
 - Entre 2017 y 2018, el volumen de las importaciones de textiles creció (7.8%) en menor magnitud que entre 2016 y 2017, mientras que la producción nacional se redujo 0.2%, lo que generó un incremento de la participación de las importaciones respecto de la producción de 16.1 puntos porcentuales.
 - Entre 2018 y 2019, el volumen de las importaciones de textiles se mantuvo prácticamente estable (creció 0.9%), mientras que la producción nacional se redujo 5.1%, lo que generó un incremento la participación de las importaciones respecto de la producción de 13.8 puntos porcentuales.

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”.

Gráfico N° 5
Volumen de las importaciones y de la producción nacional de textiles
durante el periodo enero de 2016 - junio de 2020
(En toneladas)



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

116. Conforme puede apreciarse, entre 2016 y 2019, el aumento de las importaciones de textiles en términos relativos a la producción se produjo de manera gradual, lo que no 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. En efecto, en los años 2017, 2018 y 2019, el crecimiento anual de las importaciones de textiles fue 11.3%, 7.8% y 0.9%, respectivamente; mientras que el crecimiento anual de la producción nacional fue 2.8%, -0.2% y -5.1%. Ello generó un incremento anual de las importaciones en términos relativos a la producción nacional de 15.3, 16.1 y 13.8 puntos porcentuales, respectivamente.
117. 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 la COVID-19, las importaciones de textiles experimentaron un aumento de 149.5 puntos porcentuales en términos relativos a la producción nacional, debido a que las importaciones se redujeron (25.5%) en menor magnitud que la producción nacional (55.6%), respecto a similar semestre de 2019.
118. No obstante, la evidencia disponible en esta etapa de evaluación inicial muestra que, entre mayo y junio de 2020, luego del reinicio de las actividades de producción industrial a nivel nacional⁵², entre las que se encuentra la fabricación de textiles, la producción nacional registró un rápido e importante crecimiento (189.1%), mientras que las importaciones de textiles disminuyeron (19.5%). Ello redujo el volumen mensual de tales importaciones en términos relativos a la producción, alcanzando en junio de este año un nivel (174.7%) inferior al observado en similares meses de los años 2016 a 2019 (en promedio, 203.5%).

⁵² 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 textil.

119. Por tanto, la información disponible en esta etapa de evaluación inicial no proporciona indicios razonables que permitan advertir que las importaciones de textiles han aumentado en términos relativos a la producción nacional, 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. CONCLUSIONES

120. Como se explica de manera detallada en el Informe, la evidencia de la que se dispone en esta etapa de evaluación inicial no demuestra que, durante el periodo enero de 2016 – junio de 2020, se haya producido un aumento de las importaciones de textiles en tal cantidad y en condiciones tales que amenacen causar daño grave a la RPN, en el sentido del artículo 2.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias. Esta conclusión se basa en las siguientes consideraciones:

- Aumento de las importaciones de textiles en términos absolutos: entre 2016 y 2019, las importaciones de textiles registraron un incremento acumulado de 21.1%, lo que no representa un aumento que sea lo bastante importante para que amenace causar un daño grave a la RPN. Incluso, la evolución registrada por las importaciones entre los años antes indicados muestra que el ritmo de crecimiento de tales importaciones disminuyó progresivamente, al pasar de 11.3% entre 2016 y 2017, a 7.8% entre 2017 y 2018, hasta prácticamente detenerse (incremento de 0.9%) entre 2018 y 2019, lo que tampoco evidencia un aumento de las importaciones que sea lo bastante súbito, agudo y reciente, conforme lo requieren las disposiciones del artículo 2.1. del Acuerdo sobre Salvaguardias.

Además, se ha observado que, entre 2016 y 2018, la desaceleración del ritmo de crecimiento de las importaciones de textiles coincidió con un incremento (4.9%) del precio FOB de tales importaciones. Posteriormente, entre 2018 y 2019, cuando el precio FOB de las importaciones de textiles se redujo (5.9%), el volumen de las importaciones de textiles prácticamente no registró variación. 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 a raíz de la aplicación de las medidas de restricción dispuestas para contener el COVID-19, las importaciones de textiles experimentaron una reducción de 25.5% respecto a similar semestre de 2019.

Por tanto, la información disponible en esta etapa de evaluación inicial no proporciona indicios razonables que permitan advertir que las importaciones de textiles han aumentado en términos absolutos, en condiciones tales que amenacen causar un daño grave a la RPN, en el sentido del artículo 2.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

A mayor abundamiento, si bien a partir de junio de 2020 se reiniciaron las actividades de comercio a nivel nacional⁵³, la información disponible en esta

⁵³ 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

etapa de evaluación inicial muestra que, en los meses de julio y agosto de este año, el volumen de las importaciones de textiles (en promedio, 13 792 toneladas mensuales) no superó aquellos observados en similares meses de los años 2016 a 2019 (en promedio, 19 162 toneladas mensuales), lo cual indica que tales importaciones no experimentaron variaciones importantes incluso en los meses posteriores a junio de 2020.

- *Aumento de las importaciones de textiles en términos relativos a la producción nacional:* entre 2016 y 2019, las importaciones de textiles registraron, en términos relativos a la producción nacional⁵⁴, un incremento acumulado de 45.2 puntos porcentuales. No obstante, dicho incremento se produjo de manera gradual, lo que no 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. En efecto, en los años 2017, 2018 y 2019, el crecimiento anual de las importaciones de textiles fue 11.3%, 7.8% y 0.9%, respectivamente; mientras que el crecimiento anual de la producción nacional fue 2.8%, -0.2% y -5.1%. Ello generó un incremento anual de las importaciones en términos relativos a la producción nacional de 15.3, 16.1 y 13.8 puntos porcentuales, respectivamente.

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 asociado a la aplicación de las medidas de restricción dispuestas para contener el COVID-19, las importaciones de textiles experimentaron un aumento de 149.5 puntos porcentuales en términos relativos a la producción nacional. Se ha observado que dicho aumento obedeció a que las importaciones se redujeron (25.5%) en menor magnitud que la producción nacional (55.6%), respecto a similar semestre de 2019.

No obstante, la evidencia disponible en esta etapa de evaluación inicial muestra que, entre mayo y junio de 2020, luego del reinicio de las actividades de producción industrial a nivel nacional⁵⁵, entre las que se encuentra la fabricación de textiles, la producción nacional registró un rápido e importante crecimiento (189.1%), mientras que las importaciones de textiles disminuyeron (19.5%). Ello redujo el volumen mensual de tales importaciones en términos relativos a la producción, alcanzando en junio de este año un nivel (174.7%) inferior al observado en similares meses de los años 2016 a 2019 (en promedio, 203.5%).

Por tanto, la información disponible en esta etapa de evaluación inicial no proporciona indicios razonables que permitan advertir que las importaciones de textiles han aumentado en términos relativos a la producción nacional, en condiciones tales que amenacen causar un daño grave a la RPN en el sentido del artículo 2.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias.

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%.

⁵⁴ Conforme se detalla en el Informe, los datos correspondientes a la producción nacional de textiles han sido obtenidos de la encuesta Estadística Industrial Mensual proporcionada por PRODUCE.

⁵⁵ 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 textil.



121. Considerando que no se ha verificado la existencia de un aumento significativo de las importaciones de textiles en los términos establecidos en el artículo 2.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias, no corresponde proseguir con el análisis técnico de los demás elementos requeridos por dicha norma y por el Reglamento sobre Salvaguardias para evaluar el posible inicio de oficio de un procedimiento de investigación por salvaguardias a las importaciones de textiles.
122. Por tanto, al no verificarse el cumplimiento de las condiciones jurídicas establecidas en el Acuerdo sobre Salvaguardias y el Reglamento sobre Salvaguardias, no corresponde disponer el inicio de oficio de un procedimiento de investigación a las importaciones de textiles en materia de salvaguardias.

Luis Alberto León Vásquez
Secretario Técnico

Diego Fuentes Lomparte
Asistente Económico

María José Kong Álvarez
Asistente Legal

Carla Ramírez Murguía
Asistente Económico

Jayro Alburquerque Flores
Asistente Legal

Gonzalo Ramírez Herrera
Asistente Económico

Jorge Changanquí Miranda
Asistente Legal

Jassmin Huapaya Chafloque
Asistente Económico

**Anexo N° 1**

Subpartidas arancelarias referenciales					
1	5106100000	59	5206220000	117	5211110000
2	5106200000	60	5206230000	118	5211120000
3	5107100000	61	5206240000	119	5211190000
4	5107200000	62	5206250000	120	5211200000
5	5111111000	63	5206310000	121	5211310000
6	5111112000	64	5206320000	122	5211320000
7	5111114000	65	5206330000	123	5211390000
8	5111191000	66	5206410000	124	5211410000
9	5111194000	67	5206420000	125	5211420000
10	5111199000	68	5206430000	126	5211430000
11	5111201000	69	5206450000	127	5211490000
12	5111209000	70	5208110000	128	5211510000
13	5111301000	71	5208120000	129	5211520000
14	5111309000	72	5208130000	130	5211590000
15	5111901000	73	5208190000	131	5212110000
16	5111909000	74	5208211000	132	5212120000
17	5112111000	75	5208219000	133	5212130000
18	5112119000	76	5208220000	134	5212140000
19	5112191000	77	5208230000	135	5212150000
20	5112192000	78	5208290000	136	5212210000
21	5112194000	79	5208310000	137	5212220000
22	5112199000	80	5208320000	138	5212230000
23	5112201000	81	5208330000	139	5212240000
24	5112209000	82	5208390000	140	5212250000
25	5112301000	83	5208410000	141	5402110000
26	5112304000	84	5208420000	142	5402191000
27	5112309000	85	5208430000	143	5402199000
28	5112901000	86	5208490000	144	5402200000
29	5112902000	87	5208510000	145	5402310000
30	5112904000	88	5208520000	146	5402320000
31	5112909000	89	5208591000	147	5402330000
32	5205110000	90	5208599000	148	5402340000
33	5205120000	91	5209110000	149	5402390000
34	5205130000	92	5209120000	150	5402440010
35	5205140000	93	5209190000	151	5402440090
36	5205150000	94	5209210000	152	5402450000
37	5205210000	95	5209220000	153	5402460000
38	5205220000	96	5209290000	154	5402470000
39	5205230000	97	5209310000	155	5402480000
40	5205240000	98	5209320000	156	5402491000
41	5205260000	99	5209390000	157	5402499000
42	5205270000	100	5209410000	158	5402510000
43	5205280000	101	5209420000	159	5402520000
44	5205310000	102	5209430000	160	5402590000
45	5205320000	103	5209490000	161	5402610000
46	5205330000	104	5209510000	162	5402620000
47	5205340000	105	5209520000	163	5402630000
48	5205350000	106	5209590000	164	5402690000
49	5205410000	107	5210190000	165	5407101000
50	5205420000	108	5210210000	166	5407109000
51	5205430000	109	5210290000	167	5407200000
52	5205440000	110	5210310000	168	5407300000
53	5205460000	111	5210320000	169	5407410000
54	5205480000	112	5210390000	170	5407420000
55	5206110000	113	5210410000	171	5407430000
56	5206120000	114	5210490000	172	5407440000
57	5206130000	115	5210510000	173	5407510000
58	5206140000	116	5210590000	174	5407520000



Subpartidas arancelarias referenciales					
175	5407530000	235	5512190000	295	5516910000
176	5407540000	236	5512210000	296	5516920000
177	5407610000	237	5512290000	297	5516930000
178	5407690000	238	5512910000	298	5516940000
179	5407719000	239	5512990000	299	5608110000
180	5407720000	240	5513110000	300	5608190000
181	5407730000	241	5513120000	301	5608900000
182	5407740000	242	5513130000	302	5801100000
183	5407810000	243	5513190000	303	5801210000
184	5407820000	244	5513210000	304	5801220000
185	5407830000	245	5513231000	305	5801230000
186	5407840000	246	5513239000	306	5801260000
187	5407910000	247	5513290000	307	5801271000
188	5407920000	248	5513310000	308	5801272000
189	5407930000	249	5513391000	309	5801310000
190	5407940000	250	5513392000	310	5801320000
191	5408100090	251	5513399000	311	5801330000
192	5408210000	252	5513410000	312	5801360000
193	5408220000	253	5513491000	313	5801370000
194	5408230000	254	5513492000	314	5801900000
195	5408240000	255	5513499000	315	5806100000
196	5408320000	256	5514110000	316	5806200000
197	5408330000	257	5514120000	317	5806310000
198	5408340000	258	5514191000	318	5806321000
199	5501100000	259	5514199000	319	5806329000
200	5501200000	260	5514210000	320	5806390000
201	5501309000	261	5514220000	321	5806400000
202	5501900000	262	5514230000	322	5903100000
203	5503110000	263	5514290000	323	5903200000
204	5503190000	264	5514301000	324	5903900000
205	5503200000	265	5514302000	325	5907000000
206	5503301000	266	5514303000	326	6001100000
207	5503309000	267	5514309000	327	6001210000
208	5503400000	268	5514410000	328	6001220000
209	5503901000	269	5514420000	329	6001290000
210	5503909000	270	5514430000	330	6001910000
211	5509110000	271	5514490000	331	6001920000
212	5509120000	272	5515110000	332	6001990000
213	5509210000	273	5515120000	333	6004100000
214	5509220000	274	5515130000	334	6004900000
215	5509310000	275	5515190000	335	6005210000
216	5509320000	276	5515210000	336	6005220000
217	5509410000	277	5515220000	337	6005240000
218	5509420000	278	5515290000	338	6005310000
219	5509510000	279	5515910000	339	6005320000
220	5509520000	280	5515990000	340	6005330000
221	5509530000	281	5516110000	341	6005340000
222	5509590000	282	5516120000	342	6005350000
223	5509610000	283	5516130000	343	6005360000
224	5509620000	284	5516140000	344	6005370000
225	5509690000	285	5516210000	345	6005380000
226	5509910000	286	5516220000	346	6005390000
227	5509920000	287	5516230000	347	6005420000
228	5509990000	288	5516240000	348	6005430000
229	5510110000	289	5516320000	349	6005440000
230	5510120000	290	5516340000	350	6005900000
231	5510200000	291	5516410000	351	6006100000
232	5510300000	292	5516420000	352	6006210000
233	5510900000	293	5516430000	353	6006220000
234	5512110000	294	5516440000	354	6006230000



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

INDECOPI

Subpartidas arancelarias referenciales					
355	6006240000	359	6006340000	363	6006440000
356	6006310000	360	6006410000	364	6006900000
357	6006320000	361	6006420000	365	6001100000
358	6006330000	362	6006430000	366	6006330000



Anexo N° 2

N°	Productores Nacionales	RUC
1	KOMFORT S.A.	20100002036
2	PRODUCTOS PARAISO DEL PERU S.A.C.	20100014395
3	TEXTIL EL AMAZONAS S.A.	20100019788
4	FABRICA DE TEJIDOS LA BELLOTA S.A.	20100022223
5	FIBRAS INDUSTRIALES S.A.	20100028850
6	TOPY TOP S.A.	20100047056
7	TEXTILIA S.A.	20100055580
8	INDUSTRIAS NETTALCO S.A.	20100064571
9	INDUSTRIAL HILANDERA S.A.C.	20100066352
10	HILADOS ANDINOS S.A.C.	20100067162
11	INDUSTRIAL CROMOTEX S.A.	20100083281
12	CONFECCIONES LANCASTER S.A.	20100089051
13	LA COLONIAL FABRICA DE HILOS S.A.	20100096260
14	MICHELL Y CIA. S.A.	20100192650
15	INCA TOPS S.A.A.	20100199743
16	INCALPALCA TEXTILES PERUANOS DE EXPORTACION S.A.	20100226813
17	FABRICA DE CINTAS ARBONA SA	20100244391
18	ARIS INDUSTRIAL S.A.	20100257298
19	FIBRAS QUIMICAS INDUSTRIALES S.A.	20100290317
20	PERU INNOVACIONES Y MODAS TEXTILES S.A.C.	20100302773
21	FCA DE REDES Y CORDELES EL PESCADOR S.R.L.	20100357161
22	TEXFINA S.A.	20100364451
23	TEJIDOS Y TEÑIDOS SAN CARLOS S.R.L.	20100368871
24	BLONDAS Y ELASTICOS S.A.	20100413681
25	COMPAÑIA UNIVERSAL TEXTIL S.A.	20100562848
26	EMPRESA ALGODONERA S.A.	20100737826
27	CONSTRUCCIONES E INVERSIONES ALPAMA S.A.	20101022944
28	PERU FASHIONS S.A.C.	20101155405
29	CORPORACION FABRIL DE CONFECCIONES S.A.	20101187943
30	MANUFACTURAS DE PASADORES Y CINTAS S.A.C.	20101216471
31	ALLPA S.A.C.	20101283403
32	HILADOS ACRILICOS SAN JUAN S.A.C	20101298770
33	COMPAÑIA INDUSTRIAL CONTINENTAL S.R.L.	20101308678
34	INDUSTRIAS EL CISNE S.A.	20101414940
35	PRINTEX S.A.C.	20101538673
36	MANUFACTURAS COLOR S.A.C.	20101619673
37	FABRICA DE TEJIDOS Y SERVICIOS S.A.C.	20101652964
38	CONFECCIONES MELGAR S.A	20101695850



39	JYB TEXTILES S.A.C.	20101724892
40	FABRICA DE TEJIDOS Y ELASTICOS PYSA	20101737528
41	TEXPUNTO S.A.C.	20102190514
42	TEXTIL SAN RAMON S.A.	20102261551
43	REPRIND S.A.C.	20102309180
44	TEXTIL DEL VALLE S.A.	20104498044
45	TEXTILES BUSTAMANTE S.A.	20106784478
46	FABRICA MARSAR S.R.L.	20109022668
47	FABRICA DE TEJIDOS SANTA. CATALINA S.A.	20109972241
48	PERU PIMA S.A.	20122742114
49	SETTE S.A.C.	20124338914
50	NORSAC S.A.	20125625780
51	CREDITEX S.A.A.	20133530003
52	ALGODONERA PERUANA S.A.C.	20136435397
53	CHORRILLOS COLOR S.A.	20158279127
54	FABRICA DE TEJIDOS ALGODONERA LIMEÑA S.A.	20203082739
55	HILANDERIA ANDINA S.A.C.	20254763013
56	FIBRAS MARINAS S.A.	20255135253
57	TEXGROUP S.A.	20264592497
58	CONSORCIO LA PARCELA S.A.	20268911082
59	GEYSER COLOR S.A.	20269250705
60	TEXTILES JOC S.R.L.	20293797189
61	TECNOLOGIA TEXTIL S.A.	20297986130
62	CREACIONES ARLIN E.I.R.L.	20300642757
63	TONY BORDADOS TEXTILES S.A.C.	20305506762
64	PRECOTEX S.A.C.	20306781252
65	BADINOTTI PERU S.A. EX- RETEX PERUANA S.A.	20342347950
66	CINTAS GENERALES S.A.	20349893119
67	ROPESA SYNTHETIC PRODUCT S.A.	20377560320
68	FILASUR S.A.	20378092419
69	TEJIDOS SAN JACINTO S.A.	20381379648
70	INVERSIONES COMINDUSTRIA S.A.	20381396909
71	KABUL S.R.L	20384400711
72	COMPAÑIA INDUSTRIAL NUEVO MUNDO S.A.A.	20385353406
73	ASOCIACION ARTISTICA MAROTI SHABO	20393278219
74	HILANDERIA DE ALGODÓN PERUANO S.A.	20418108151
75	MC TEJIDOS Y CONFECCIONES S.R.L.	20421243621
76	MODAS DIVERSAS DEL PERU S.A.	20423925028
77	TEXTIL OCEANO S.A.C.	20425252608
78	FOAMFLEX S.A.	20425647459
79	ANAZER S.A.C.	20468268508
80	IDEAS TEXTILES S.A.C.	20472498305



81	GRUPO GRANDE S.A.C.	20486379066
82	CONSORCIO DE TEÑIDOS INDUSTRIALE S.A.C.	20503662788
83	TEXCORP S.A.C.	20503790271
84	SMI PERU S.A.C.	20503969832
85	TEXTILES CARRASCO S.A.C.	20505313098
86	COOL IMPORT S.A.C.	20505963114
87	CMT DEL SUR S.A.C.	20506883301
88	CORTITEX S.A.C.	20511009058
89	DISEÑO TEXTIL BBMIO E.I.R.L.	20513522208
90	TEXTILES TEXANPE E.I.R.L.	20514750891
91	SUR COLOR STAR S.A.	20516702649