



**ACTA N° 636**

En la ciudad de Buenos Aires, a los 29 días del mes de junio de 2000, siendo las 11:00 horas y con la asistencia de los señores Directores, Dra. Lidia Elena Marcos de Di Vico, Lic. Elías Antonio Baracat, Lic. Graciela M. Palacios y Dr. Pablo José Sanguinetti, la Sra. Presidente da comienzo a la reunión convocada en los términos del artículo 19 del Decreto N° 766/94, a fin de expedirse dentro de sus competencias, respecto a la prórroga de la medida salvaguardia vigente frente a las importaciones desde orígenes extra-MERCOSUR de "calzado deportivo de performance". Son aplicables al caso las normas del Decreto N° 1059/96 y al artículo 7, párrafo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias de la Organización Mundial del Comercio, habiéndose iniciado el procedimiento por la Resolución ME N° 122 del 23 de febrero de 2000 y que tramita en el Expediente CNCE N° 40/00 (MEYOSP N° 061-006592/98).

Los miembros del Directorio tuvieron acceso previo al expediente y al informe GEGE/ITDF N° 09/00 producido por la Gerencia General. Luego de una reunión con miembros del equipo técnico de la mencionada Gerencia, a los efectos de analizar el informe en cuestión, los señores Directores decidieron pasar a un cuarto intermedio.

Siendo las 16:00 horas, con la presencia de los señores Directores, Dra. Lidia Elena Marcos de Di Vico, Lic. Elías Antonio Baracat, Lic. Graciela M. Palacios y Dr. Pablo José Sanguinetti, la señora Presidente reinicia la sesión.

Como consecuencia del análisis efectuado, los señores Directores han confeccionado y emiten el informe inserto en el anexo, el que forma parte integrante de la presente.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 19 del Decreto N° 766/94 los señores Directores votan lo siguiente:

P.S  
✓  
W  
W



*Ministerio de Economía*  
*Comisión Nacional de Comercio Exterior*

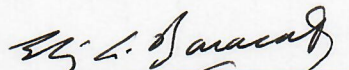
1º.- Disponer la inclusión del informe GEGE/ITDF N° 09/00 en el Expediente CNCE N° 40/00.

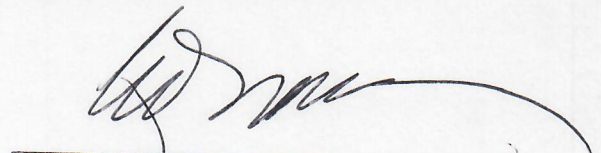
2º.- La Comisión determina, sobre la base de la investigación realizada y la evaluación de sus resultados, que la medida de salvaguardia sigue siendo necesaria para prevenir y reparar el daño grave causado por las importaciones y que la rama de producción nacional de "calzado deportivo de performance" está en proceso de reajuste.

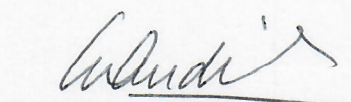
3º.- Remitir las presentes conclusiones a la SECRETARÍA DE INDUSTRIA, COMERCIO Y MINERÍA.

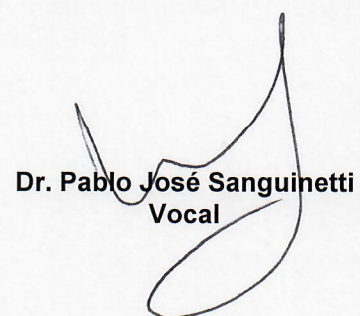
Siendo las 17:30 horas, la señora Presidente levanta la sesión.

La presente consta de 18 (dieciocho) fojas, incluyendo el Anexo.

  
**Lic. Elías Antonio Baracat**  
Vocal

  
**Dra. Lidia Elena Marcos de Di Vico**  
Presidente

  
**Lic. Graciela M. Palacios**  
Vocal

  
**Dr. Pablo José Sanguinetti**  
Vocal



## I. ANTECEDENTES.<sup>1</sup>

El 18 de enero del corriente año la SECRETARIA DE INDUSTRIA, COMERCIO Y MINERÍA (SICYM) solicitó a la COMISIÓN NACIONAL DE COMERCIO EXTERIOR (CNCE) la revisión del análisis de las importaciones, de los factores de daño grave y la relación de causalidad, en la determinación de daño realizada oportunamente por la CNCE en la investigación sobre la medida de salvaguardia aplicada por la Argentina a las importaciones de calzado puesta en vigencia en setiembre de 1997. Dicho análisis debía realizarse con la finalidad de verificar si, con los ajustes que requerían los Informes aprobados por el Organismo de Solución de Diferencias (OSD) de la Organización Mundial del Comercio (OMC), la mencionada medida resultaba viable. Asimismo, la Secretaria solicitó que, en caso que dicha revisión indicara la imposibilidad de ajustar los análisis efectuados a la determinación de daño previa a la aplicación de la medida de salvaguardia para todo el sector calzado, se considerara la posibilidad de efectuar dicho ajuste analizando solamente un grupo de productos de dicho conjunto.

Por lo tanto, la CNCE, en virtud de lo solicitado por la Secretaría y las conclusiones de los Informes aprobados del Grupo Especial y/o del Organismo de Solución de Diferencias, se expidió sobre los aspectos relativos a su competencia específica, determinando en el Acta Nº 587 del 9 de febrero de 2000, que el crecimiento de las importaciones de calzado deportivo, excluidas las originarias del Mercosur " causa daño grave a la industria nacional de calzado deportivo y todo ello se ha debido a circunstancias imprevistas. Por lo tanto la ausencia de una medida compromete seriamente la existencia de esta industria". Por su parte en el Anexo de la citada Acta, se define al "Calzado Deportivo" como " **“Calzado Deportivo” de performance**: Se consideraron dentro de esta categoría los calzados que reúnen las siguientes características:

- Que tengan una prestación deportiva de performance.
- Que integren líneas completas de productos para uno o más deportes.
- Que se distribuyan al público en un canal específico (casa de deportes).
- Que tengan marcas de renombre internacional o regional, con diseño y tecnología propias.
- Se incluyeron en esta categoría los calzados de "trekking" de marcas deportivas.

Las 36 marcas consideradas para el "Calzado Deportivo" de performance fueron : NIKE, REEBOK, ADIDAS, NEW BALANCE, LA GEAR, LE COQ SPORTIF, ARENA, UMBRO, PRINCE, ASICS, REEF, TOPPER, PUMA, LOTTO, AVIA, CONVERSE/ ALL STAR, HUMMEL, OLAN, SAUCONY, ETONIC, DIADORA, SERGIO TACCHINI, OLIMPIKUS, RAINHA, MITRE, FILA, PONY, ELLESSE, KANGAROO, LACOSTE, K-SWISS, HI-TECH, PENALTY, DUFOUR, SPEEDO y MIZUNO."

El 23 de febrero de 2000 el Ministro de Economía emitió la Resolución Nº 122 (publicada en el Boletín Oficial el 25 de febrero de 2000), mediante la cual se dispuso la extensión por el plazo de 150 días de la medida de salvaguardia establecida mediante Resolución ex -MEYOSP Nº 987/97, para las importaciones de calzado de deporte y/o para uso deportivo que se despacha a plaza por las posiciones arancelarias NCM 6402.12.00, 6402.19.00, 6402.91.00, 6402.99.00, 6403.12.00, 6403.19.00, 6403.91.00, 6403.99.00, 6404.11.00.

<sup>1</sup> El nombre completo de las entidades como el carácter societario de las empresas se señala la primera vez que se las nombra.



*Ministerio de Economía*  
*Comisión Nacional de Comercio Exterior*

Asimismo, la citada Resolución instruyó a la CNCE a efectos de cumplir los procedimientos establecidos por el artículo 7 párrafo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC y el Decreto N° 1059 de fecha 19 de septiembre de 1996.

A los efectos indicados en el párrafo anterior, la Comisión procedió a enviar los cuestionarios a los productores e importadores y a aquellas empresas que las Cámaras de productores e importadores indicaron como posibles partes interesadas en esta investigación.

La Comisión también procedió a verificar la información aportada así como a realizar visitas a las firmas productoras según constancias que obran en el expediente.

Asimismo, convocó a la CÁMARA DE LA INDUSTRIA DEL CALZADO (CIC), a la CAMARA DE PRODUCCIÓN Y COMERCIO INTERNACIONAL DE CALZADOS Y AFINES (CAPCICA) y a las firmas UNISOL S.A, GATIC S.A ALPARGATAS S.A, FITALSE S.A, RBK S.A, FILA S.A, ADIDAS S.A y NIKE S.A, a una reunión con las partes interesadas, para que pudieran efectuar sus respectivos comentarios u observaciones respecto de la información cuantitativa obrante en el expediente. Dicha reunión tuvo lugar el 8 de junio de 2000; con posterioridad, las partes presentes en la reunión acompañaron por escrito sus comentarios.

Finalmente, el equipo técnico de la Comisión confeccionó y elevó a la consideración del Directorio su informe a los fines de la determinación correspondiente al procedimiento de prórroga de una medida de salvaguardia.

## II. MARCO LEGAL.

Como ya se mencionara, por Resolución N° 122 del 23 de febrero de 2000 el Ministro de Economía adoptó ciertas decisiones referidas a la medida de salvaguardia establecida por la Resolución del ex – Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (MEYOSP) N° 987/97, modificada por las Resoluciones ex MEYOSP N° 512/98 y 1506/98. En tal sentido, dejó sin efecto la medida de salvaguardia para las importaciones de calzado no deportivo al implementarse las recomendaciones de los Informes aprobados por el OSD y extendió por 150 días la vigencia de la medida original de salvaguardia para las importaciones de calzado de deporte y/o para uso deportivo, consistente en derechos específicos mínimos de importación y cupos arancelarios de importación.

En lo que respecta a las competencias de la CNCE, la mencionada Resolución 122 le instruyó cumplimentar con los procedimientos de prórroga conforme a las normas del Decreto N° 1059/96 y al artículo 7, párrafo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias de la Organización Mundial del Comercio.

El citado artículo 7, párrafo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias establece que “Podrá prorrogarse el período mencionado en el párrafo 1 a condición de que las autoridades competentes del Miembro importador hayan determinado, de conformidad con los procedimientos establecidos en los artículos 2, 3, 4 y 5, que la medida de salvaguardia sigue siendo necesaria para prevenir o reparar el daño grave y que hay pruebas de que la rama de producción está en proceso de reajuste, y a condición de que se observen las disposiciones pertinentes de los artículos 8 y 12.” El artículo 29 del Decreto N° 1059/96 referido a la prórroga de medidas, es coincidente con la norma expuesta del Acuerdo.

P.S



Por lo tanto como resultado del mencionado proceso de investigación de prórroga, la Comisión debe determinar:

- Si las medidas siguen siendo necesarias para prevenir o reparar el daño grave.
- Si hay pruebas de que la rama de producción nacional está en proceso de reajuste.

### III. PRODUCTO IMPORTADO Y SU SIMILAR O DIRECTAMENTE COMPETIDOR DE PRODUCCION NACIONAL

El producto importado sujeto a investigación de prórroga que surge a partir del análisis de la implementación de las directivas del OSD con relación al caso de salvaguardia iniciado en 1996 es "calzado deportivo de performance" de orígenes extra – Mercosur, que fuera definido en el Acta Nº 587 de esta Comisión, tal como se señaló en la Sección I de la presente. La citada definición de producto responde a la metodología en que se ha conducido todo el proceso de investigación de la CNCE.

Durante la presente investigación realizada con motivo de una posible prórroga para el calzado "deportivo de performance", se revisaron los distintos aspectos referidos al producto, en particular las características físicas y técnicas, usos y sustituibilidad, proceso de producción canales de comercialización, percepción del consumidor y precios. Es así como la Comisión ratifica que el "calzado deportivo de performance" de producción nacional es similar o directamente competidor con el producto importado sujeto a investigación.

Esta determinación está basada sobre los siguientes factores relevantes:

- Existe flexibilidad en las plantas industriales para producir variedad de modelos. En los casos en que una planta no fuera integrada, existe un mercado desarrollado de partes que permite la integración a través de transacciones de mercado.
- Las funciones referidas al diseño, al desarrollo de tecnologías y al marketing, se han ido transformando en factores críticos del proceso productivo y de la competencia, hasta el punto en que existe una tendencia a la separación de estos procesos y la manufactura propiamente dicha.
- Los altos costos fijos involucrados en el desarrollo de nuevos modelos, junto a la demanda de variedad y renovación por parte de los consumidores, han convertido a la escala de producción en otro factor crítico que ha dejado fuera de ciertos segmentos del mercado a los productores de pequeña escala.

La percepción del consumidor se ha vuelto altamente sofisticada en el "calzado deportivo de performance" y es el resultado de la interacción de varios factores, tales como tecnología, diseño, calidad, materiales, publicidad e identificación con la pasión deportiva y con los ídolos, marca comercial y precios.

La sofisticación del producto ha conducido a la creación de un canal de comercialización especializado, las casas de deportes, que trabajan líneas completas de productos de distintas marcas y/o para diferentes deportes. Se ha comprobado que este canal comercial concentra aproximadamente más el 80% de las ventas de "calzado deportivo de performance" en Argentina.

P.S



*Ministerio de Economía  
Comisión Nacional de Comercio Exterior*

Finalmente, la Comisión considera que las diferencias de precios que han surgido de la investigación son el resultado de la interacción de los factores señalados anteriormente sobre la oferta y la demanda de cada producto.

Del análisis de los distintos factores mencionados surge que tanto las importaciones investigadas como la producción nacional abarcan una amplia variedad de productos que en términos generales pueden ser consideradas como un continuo competitivo. Si bien la Comisión reconoce que existen "discontinuidades" derivadas de la tecnología, marketing, diseño y escala, considera que ellas no son suficientes para considerar ciertas marcas, calidades o modelos, como no competidores con la producción nacional.

#### **IV. INDUSTRIA NACIONAL.**

El artículo 4, párrafo 1 c) del Acuerdo sobre Salvaguardias dispone que "se entenderá por "rama de producción nacional" el conjunto de los productores de los productos similares o directamente competidores que operan dentro del territorio de un miembro o aquellos cuya producción conjunta de productos similares o directamente competidores constituya una proporción importante de la producción nacional total de esos productos".

De la investigación realizada surgió que la rama de producción nacional de calzado deportivo de performance está integrada por las firmas UNISOL, GATIC Y ALPARGATAS, las que representaban en 1996, al momento de realizarse la investigación anterior, el 96% de la producción nacional de este tipo de calzado. Al no haberse presentado en la investigación ningún elemento de prueba que indique cambios en la estructura de la rama, la Comisión determina que estas tres firmas continúan representando una proporción importante de la producción nacional.

Cada una de estas empresas poseen más de una planta industrial y elaboran productos de distintas marcas regionales e internacionales. En el caso de UNISOL, sus plantas están localizadas en las provincias de La Rioja y San Luis y produce las marcas PUMA, LOTTO y CHALLENGER; GATIC posee instalaciones para la fabricación de productos marca ADIDAS y LE COQ SPORTIF en la provincia de Buenos Aires, Córdoba, Corrientes y La Rioja; y ALPARGATAS, para sus marcas TOPPER, CONVERSE, NIKE, y AVIA, produce en Catamarca, San Luis y Tucumán.

Un factor que ha sido relevante en el proceso competitivo que dio lugar a la reestructuración de la industria nacional, es la tendencia al control comercial de sus productos por parte de las principales marcas internacionales. Es así como los dos principales productores nacionales que eran licenciarios de ADIDAS y NIKE, han ido paulatinamente perdiendo la producción de estas marcas, la que fue siendo sustituida por importaciones realizadas por los subsidiarios locales de tales marcas.

El desarrollo comercial realizado en el país por las grandes marcas internacionales, no califica para la Comisión dentro del concepto de industria nacional en los términos del Acuerdo sobre Salvaguardias, a pesar de generar una actividad económica significativa en términos de marketing, publicidad y comercialización, la que fuera señalada por algunas de las partes en la investigación.

P.S.  
[Handwritten signatures]



## **V. CONDICIÓN DE LA INDUSTRIA NACIONAL.**

El artículo 4, párrafo 2) del Acuerdo establece que para "... las autoridades competentes evaluarán todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable que tengan relación con la situación de esa rama de producción".

El análisis de la condición de la industria nacional para una determinación de prórroga de una medida de salvaguardia vigente, requiere evaluar tales factores pertinentes para determinar "que la medida de salvaguardia sigue siendo necesaria para prevenir o reparar el daño grave" (art. 7.2 del Acuerdo).

En el caso bajo análisis se ha contado con la información suministrada por la industria en los cuestionarios del productor, así como las demás pruebas, verificaciones, constataciones y otros elementos de juicio aportados por las partes durante la investigación. De su análisis la Comisión ha obtenido las siguientes conclusiones referidas a cada uno de los factores pertinentes para el período analizado que abarca los años 1997-1999, así como acerca del daño grave a la industria.

### **1. Producción.**

La producción nacional de calzado deportivo de performance disminuyó 27% en 1998 y 19% en 1999, pasando de 12,7 millones de pares en 1997 a 7,6 millones de pares en 1999. La disminución de la producción se produjo en todas las empresas del sector durante 1998, mientras que en 1999, el comportamiento fue menos uniforme entre empresas. Por otra parte, en este último año, la caída de la producción de "calzado deportivo de performance" fue mayor que la de los demás calzados y que de la industria manufacturera en su conjunto.

Es destacable que una parte importante de la caída de la producción de Alpargatas se debió a una reducción de sus exportaciones a Brasil en 1998 y 1999 por la ruptura del contrato de licencia con NIKE.

### **2. Capacidad de producción y su grado de utilización.**

La caída de la producción conduce normalmente en el corto plazo a una disminución de la utilización de las plantas industriales y al deterioro de la productividad de los factores, en particular el capital físico.

La evolución de la industria entre 1997 y 1999 responde exactamente a este patrón de comportamiento. La capacidad no solamente no se redujo, sino que aumentó 7 % por efecto de la reestructuración y modernización en marcha, pasando de 19,1 millones de pares en 1997 a 20,4 millones en 1999. Por lo tanto el coeficiente de utilización de la capacidad de producción se redujo del 66 % en 1997 a sólo el 37 % en 1999.

### **3. Ventas.**

Las ventas de la industria en el mercado interno, medidas en volumen, disminuyeron durante todo el período analizado. Durante 1998 cayeron 6% y durante 1999 un 15% adicional, pasando de 8,1 millones de pares a 6,6 millones de pares entre 1997 y

PS  
W  
H 48



1999. Estas ventas ya habían experimentado una disminución significativa entre 1996 y 1997.

Los ingresos por ventas en el mercado interno también disminuyeron, pero en menor medida que las ventas en volumen: -3% en 1998 y -11% en 1999, pasando de casi 172 millones de pesos en 1997 a 149 millones de pesos en 1999. La razón de esta evolución diferente fue el aumento del ingreso medio por unidad vendida que creció 3% en 1998 y 5 % en 1999.

#### 4. Existencias.

Durante el período investigado se produjo una desacumulación de existencias de calzado deportivo de performance en el ámbito nacional. Luego de haberse incrementado 159% el nivel de stocks en 1997, alcanzando los 2,4 millones de pares, se produjeron disminuciones sucesivas de 20% y 5% en 1998 y 1999, respectivamente. De esta manera, al finalizar el período analizado, la industria contaba con existencias por 1,8 millones de pares ( la industria alegó que el aumento inicial de las existencias en 1997 fue no deseado y resultó del fracaso de las medidas de salvaguardias iniciales para frenar las importaciones). Las expectativas favorables de las empresas, las llevó a incrementar sus planes de producción, decisión que dio lugar a un aumento de stocks sin que las ventas aumentaran al mantener las importaciones una vigorosa posición en el mercado en 1997 y 1998.

#### 5. Empleo, salarios y productividad.

La industria expulsó empleados durante todo el período analizado. La caída en el empleo en el área de producción fue de 3 % en 1998 y de 17 % en 1999. De esta manera, el personal ocupado en el área de producción pasó de 6.147 a 4.953 personas.

La dotación de personal total de las empresas que integran la industria, las que producen además bienes no alcanzados por esta investigación, también disminuyó durante el período investigado, pasando de 10.276 personas a 9.167.

Las horas trabajadas en el área de producción de la industria disminuyeron en forma más pronunciada que la plantilla de personal, debido al impacto de la política de suspensiones. La cantidad de horas anuales fue en 1997 de más de 13 millones y en 1999 apenas superó los 10 millones.

La productividad física del trabajo en el área de producción cayó durante el período analizado: se producían 0,96 pares por empleado por hora en 1998 y pasó a 0,75 pares por empleado por hora en 1999. Así como la caída de la producción dio lugar a un uso ineficiente de la capacidad de producción, también tuvo el mismo efecto en el uso de la plantilla de personal; los costos elevados del despido que se originan en la antigüedad y en la especialización, no permiten a corto plazo un ajuste drástico, lo que afectó negativamente a la productividad.

Sin embargo, debe señalarse que la reorientación que se habría producido en algunas firmas hacia productos de mayor valor agregado, puede haber llevado a sobreestimar la caída de la productividad física a partir de la simple relación entre número de pares producidos y horas de salarios pagados.

P.S

WZ  
4/85





También la masa salarial pagada en el área de producción se redujo, pasando de 41,3 millones en 1997 a 31,5 millones en 1999.

El salario medio mensual en el área de producción que había alcanzado los 561 pesos por empleado por mes en 1997 para el total de la industria, cayó a 529 pesos mensuales por empleado en 1999.

## 6. Costos y precios.

La Comisión analizó la evolución de precios y costos de un conjunto representativo de modelos de "calzado deportivo de performance" durante el período investigado, obteniéndose las siguientes conclusiones:

-El aumento de ociosidad en el uso de la capacidad y de la plantilla de personal, dio lugar, como tendencia general, a un aumento en los costos;

-No se observa una tendencia clara en los precios de todos los modelos; en algunos casos se observan aumentos y en otros reducciones; la tendencia general parece levemente decreciente.

-Dado que el ingreso medio por ventas de toda la industria fue creciente en el período, pasando de 21,2 pesos en 1997 a 22,8 pesos en 1999, ello sería explicable por un cambio en la composición de las ventas, reduciéndose la participación de los productos de menor precio y aumentando la de los productos de precios más elevados.

-La tendencia general en cuanto a la relación entre precios y costos es decreciente y en la mayoría de los casos es menor que 1.

El efecto que tuvo sobre la productividad de la industria el derrumbe de la producción y la caída de las ventas de producción propia destinada al mercado interno, frustró los esfuerzos realizados de reducción de costos durante el período de vigencia de las medidas de salvaguardia; es así como la disminución superior a 16 millones de pesos de costos variables entre 1997 y 1999 y de 10 millones de los costos totales, fueron neutralizados y en lugar de lograrse mejores resultados, aumentaron las pérdidas específicas del conjunto de la industria en la producción de calzado deportivo de performance pasando de 30,2 millones de pesos en 1997 a 43,8 millones de pesos en 1999.

## 7. Estados Económico - Financieros.

El Informe Técnico incluye el análisis de los indicadores de rentabilidad, operativos, de liquidez y de endeudamiento de las empresas obtenidos a partir de los estados contables presentados a la CNCE. No obstante, en la consideración de estos indicadores, debe tenerse en cuenta que la industria nacional está formada por firmas multiproducto, para las que "el calzado deportivo de performance" es una parte de la producción. Sin embargo puede afirmarse que la mayor parte de las cifras consolidadas de los estados contables de los tres productores corresponden al "calzado deportivo de performance".

Las ventas totales de las empresas experimentaron una drástica reducción entre 1997 y 1999, pasando de 409,1 millones de pesos a sólo 256,4 millones de pesos. Esta evolución de las ventas afectó negativamente a la rama de producción nacional, en particular, a los resultados brutos y netos, elevando el endeudamiento y la incidencia de los costos financieros.

P.S



*Ministerio de Economía  
Comisión Nacional de Comercio Exterior*

Analizando los datos semestrales de las cuentas específicas del producto "calzado deportivo de performance", las que por su carácter son directamente indicativas de los resultados de la rama de la industria nacional considerada en esta investigación, se verifican aumentos en las ventas de producción propia al mercado interno en el segundo semestre de 1997 respecto al primero del mismo año y en el primer semestre de 1998, respecto al segundo de 1997. Asimismo se verifican disminuciones en el segundo semestre de 1998 y primero de 1999 e incrementos en el segundo semestre de 1999. Las ventas mencionadas fueron inferiores al monto de ventas requerido para cubrir los costos fijos y variables durante todos los semestres a excepción del primero de 1998 y último de 1999 donde se comienza a observar una recuperación significativa.

### **8. Daño grave a la industria**

El análisis de la condición de la industria abarcó un conjunto de factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable. De la consideración de tales factores, la Comisión concluye que la situación de menoscabo general significativo de la industria no logró ser revertida en el período investigado, sino que se agravó entre 1997 y 1999. El deterioro de la producción, las ventas, las exportaciones, el empleo, el uso de capacidad, la productividad y los resultados económico-financieros ha sido grave durante el período, y no logró ser revertido a pesar de la vigencia de las medidas de salvaguardia.

## **VI. DAÑO GRAVE CAUSADO POR LAS IMPORTACIONES.**

El artículo 2, párrafo 1 del Acuerdo sobre Salvaguardias establece que para aplicar una medida de salvaguardia el país miembro de la OMC tiene que haber determinado después de una investigación 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..."

El Acuerdo sobre Salvaguardias exige que se demuestre una relación causal entre el aumento de las importaciones y el daño grave (o la amenaza de daño grave) en base a pruebas objetivas; a falta de tal prueba de causalidad, la sola existencia de daño a la industria no autoriza la imposición de una medida de salvaguardia. También señala que la existencia de otros factores de daño distintos a las importaciones, deberá analizarse por separado y este daño no se atribuirá a las importaciones.

Como se señalara en la Sección II, el Artículo 7.2 requiere que en las evaluaciones a los efectos de una eventual prórroga las "autoridades competentes del Miembro importador hayan determinado...que la medida de salvaguardia sigue siendo necesaria para prevenir o reparar el daño grave y que haya pruebas de que la rama de producción está en proceso de reajuste".

Por lo tanto, la Comisión analizará a continuación las importaciones y el vínculo causal entre ellas y el daño grave.

P.S



## 1. Importaciones.

La interpretación de la Comisión respecto de la prueba necesaria sobre la evolución de las importaciones en el caso de una prórroga, no es el aumento de las mismas. Al haber estado vigente una medida de salvaguardia, es esperable que tal medida haya reducido el ingreso de mercaderías importadas en el mercado interno.

La evolución observada en el período investigado es que las importaciones continuaron aumentando hasta 1998 inclusive, a pesar de la medida y a pesar también de la disminución del consumo nacional aparente. Es así como las importaciones desde orígenes distintos al Mercosur<sup>2</sup> pasaron de 4,01 millones de pares en 1997 a 4,33 millones de pares en 1998; si se excluyen las importaciones realizadas por la misma industria nacional, el aumento es aún mayor, pasando las importaciones de 2,98 millones de pares en 1997 a 4,08 millones de pares en 1998. Es pertinente señalar que las importaciones de 1997 también fueron mayores a las de 1996.

Las importaciones originarias del Mercosur, por el contrario, se redujeron en el período, pasando de 1,05 millones de pares en 1997 a 0,57 millones de pares en 1998.

Es así como las importaciones de extrazona aumentaron su participación en el mercado nacional, pasando de representar el 30% del consumo nacional aparente en 1997 al 34% en 1998. Con relación a la producción nacional, tales importaciones pasaron de representar el 32% en 1997 al 47% en 1998.

La tendencia creciente de las importaciones se interrumpió recién en 1999, por fundamentalmente por el efecto de los cambios que las autoridades argentinas introdujeron a fines de 1998 para lograr que la salvaguardia resulte efectiva, modificando el cronograma de liberalización y estableciendo contingentes arancelarios. Es así como en 1999 las importaciones se redujeron 43% en un período en que el consumo nacional aparente disminuyó 24%. En consecuencia, por primera vez en el período de vigencia de la salvaguardia (desde el año 1997), en 1999 la industria nacional sintió alivio por la presión de las importaciones y aumentó su participación en el consumo nacional aparente del 61% al 69%, mientras que las importaciones desde extrazona redujeron la suya del 34% al 26% aún cuando estas participaciones pudieron ser diferentes de haberse podido contar con el dato de las existencias de los importadores. Las importaciones también se redujeron como proporción de la producción nacional, pasando del 47% en 1998 al 33% en 1999.

El hecho de que las medidas iniciales de 1997 fracasaron en su objetivo de restringir las importaciones, mientras que los ajustes posteriores fueron exitosos, es un primer indicio de que la eliminación de la medida de salvaguardia podría producir un importante crecimiento de las importaciones en las condiciones actuales de la industria nacional.

Adicionalmente, cuando se analizan los precios FOB se advierte una diferencia muy importante con los precios nacionalizados ( estimativamente de más del 200%). Por lo tanto, la eliminación de la medida produciría un abaratamiento de los productos importados en especial los de niveles económicos medio y bajo, los que sin duda constituiría un incentivo importante a las importaciones.

<sup>2</sup> En adelante, de no indicarse lo contrario, la expresión " importaciones" se referirá a las correspondientes a orígenes distintos del MERCOSUR



Por lo tanto, la Comisión concluye que la finalización de las medidas de salvaguardia crearía condiciones favorables a un aumento sustancial de las importaciones extrazona.

## 2. Causalidad.

La relación causal entre las importaciones y el daño grave con anterioridad a la vigencia de las medidas, fue demostrada en oportunidad de la implementación de las recomendaciones del Organismo de Solución de Diferencias (OSD) de la OMC que, en lo competente a esta Comisión, se expusieron en el Acta N° 587 del 9 de febrero de 2000.

La aplicación de una medida de salvaguardia y su implementación exitosa, debería significar que durante su vigencia las importaciones dejen de ser una causa de daño grave o una amenaza de daño grave, lo que produciría un alivio a la industria y facilitaría su reajuste.

Al evaluar una prórroga de la medida, deberá probarse que sin ella, las importaciones continuarán siendo o volverán a ser causa de daño grave a la industria.

El Artículo 10(a)III del Decreto 1059/96 exige que la Comisión considere el daño causado por las importaciones, y el Artículo 2.4(c) exige una determinación específica respecto de la relación causal entre el aumento de las importaciones y el daño grave o amenaza de daño grave. En forma separada, el Artículo 4.2(b) del Acuerdo sobre Salvaguardias exige que las investigaciones de salvaguardias demuestren "la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones del producto de que se trate y el daño grave o la amenaza de daño grave. Cuando haya otros factores, distintos del aumento de las importaciones, que al mismo tiempo causen daño a la rama de producción nacional, este daño no se atribuirá al aumento de las importaciones".

Las Decisiones del OSD tomadas, con referencia a este caso, exigen que la relación entre los movimientos de las importaciones (volumen y participación en el mercado) y los movimientos de los factores de daño sean centrales al análisis y determinación de causalidad<sup>3</sup>. Tales decisiones confirman que las referencias del Artículo 4.2(a) a "ritmo y cuantía" y "cambios" quieren decir que las tendencias de los factores de daño y las importaciones son tan importantes como sus niveles absolutos. La coincidencia en las tendencias es de particular importancia en este análisis porque, según concluyen las Decisiones, si existe causalidad, normalmente hay coincidencia de tendencias entre aumento de importaciones y factores de daño declinantes<sup>4</sup>. Además, las condiciones de competencia entre las importaciones y el producto nacional deben ser explicadas apropiadamente, incluyendo un análisis de precios.

A continuación la Comisión analizará estos aspectos referidos al análisis de causalidad, pero adaptado a un análisis de prórroga como es el presente caso.

PS  
WZ  
4/13

3 Reporte del Organismo de Apelación.

4 Reporte del Panel. y Reporte del Organismo de Apelación.



## 2.1. Condiciones de competencia.

La evaluación de las condiciones de competencia es importante para alcanzar una determinación específica de causalidad entre las importaciones, las otras causas y el daño grave a la industria.

En su determinación final referida a la implementación de la recomendación del OSD (Acta N° 587) la Comisión expresó en este aspecto que el "calzado deportivo de performance" que es producido por la industria nacional es altamente sustituible por el importado de extrazona.

En la misma expresó:

"La competencia entre la producción nacional y las importaciones se agudizó a partir del hecho que las empresas nacionales perdieron algunas licencias para fabricar ciertas marcas mundialmente reconocidas, las que empezaron a ser manejadas directamente desde las casas matrices que se convirtieron en importadoras de esos productos a través de subsidiarias locales.

La industria nacional continuó fabricando "Calzado Deportivo" principalmente con marcas nacionales y regionales. No obstante, los consumidores han exhibido cierta preferencia por algunas marcas internacionales muy reconocidas, lo que permite que estos productos importados se vendan a un precio a veces superior a su similar nacional, y aun así, que estas importaciones hayan podido ganar una mayor porción del mercado. Esto ha sido así debido a que las firmas internacionales realizan costosas campañas publicitarias de alcance mundial (basadas principalmente en la contratación de los deportistas más famosos del mundo), que transmiten una imagen de sus productos que potencia la calidad intrínseca y la especificidad y alta performance de los mismos, permitiéndoles un "premio" en los precios.

Esto determina, como se señaló, que aún con precios superiores, los calzados importados ganen mercado a costa de los productos nacionales. Así, mientras los ingresos medios del producto nacional se ubicaron en torno a los 21 pesos, los precios nacionalizados de los productos importados se ubicaron en torno a los 24 pesos en el primer trimestre de 1997.

En tal sentido, la evolución de los precios de los productos importados también determinan la dinámica de los precios de mercado para los productos nacionales. Así, si se observan ambos trimestres de 1997 respecto a los mismos períodos de 1996, se aprecia que las variaciones de los precios de los productos importados van en el mismo sentido que las de los productos nacionales. En particular la baja de precios que se produjo en el precio nacionalizado de las importaciones en el segundo trimestre de 1997 (producto de una caída en el precio FOB del 7%) es coincidente con una caída en los precios del producto nacional. La diferencial que lleva implícita la marca, fija el límite superior de los precios nacionales y las importaciones resultaron agresivas aunque la magnitud de las variaciones de los precios FOB de las mismas no hayan sido elevadas. Al observar la creciente participación de las importaciones en el consumo aparente se concluye que no es imprescindible que los precios nacionalizados sean menores a los del producto nacional, ni que se haya modificado significativamente el precio relativo entre estos últimos."<sup>5</sup>

5 La expresión "calzado deportivo" de esta cita del Acta N° 587 tiene los alcances señalados en la Sección I.



Las condiciones de competencia, luego de la imposición de las medidas, no variaron significativamente, aunque los importadores adaptaron su conducta en función del impacto de las medidas en cada caso.

Tal como se señaló anteriormente, las medidas iniciales no lograron reducir las importaciones; por el contrario se produjo un importante aumento de las mismas en 1997 y en 1998. Por otra parte, las devaluaciones masivas ocurridas en varias monedas asiáticas mejoraron la posición competitiva de sus productos y podrían explicar en cierta medida la reducción de los precios medios FOB de importación que más que compensó el probable efecto de "selección de productos de mayor precio " que tiene intrínsecamente la mecánica de los derechos específicos de importaciones.

Por otra parte, durante el período 1997-1999 ocurrieron al menos dos cambios adicionales en las condiciones de competencia que son relevantes para el análisis de causalidad:

-La virtual interrupción de las exportaciones al Brasil del principal productor nacional, por la finalización anticipada de la licencia de producción y ventas en ese mercado de productos NIKE.

-La profundización del proceso de control directo de sus negocios por parte de las grandes marcas internacionales en Argentina, en particular en los casos de ADIDAS y NIKE.

Si bien durante el período 1997-1999 continuaron, en cierta medida, rigiendo licencias de fabricación internacional para el mercado interno, el control de las ventas se fue transfiriendo a las subsidiarias de las firmas internacionales y la fabricación local tendió a hacerse en competencia con las importaciones.

Este proceso obligó a los productores nacionales, en especial al principal fabricante nacional, a modificar su estrategia comercial, buscando fortalecer sus marcas propias y lograr nuevas licencias de marcas internacionales, y a profundizar su proceso de reestructuración industrial siguiendo un modelo similar al de los productores internacionales, pero adaptado al mercado regional.

Así también, este proceso llevó a los productores nacionales a concentrar su producción en modelos de precios medios y bajos, abandonándose la producción de modelos de alto precio para los que el impacto de los derechos específicos es mínimo y la escala del mercado interno es reducida para absorber los costos fijos.

## 2.2. Causalidad por importaciones.

El análisis realizado de la evolución de las importaciones con posterioridad a la imposición inicial de la medida de salvaguardias a principios de 1997, demostró que la misma no fue efectiva para restringir las importaciones, las que aumentaron en 1997 y en 1998. Ello coincidió con la reducción de ventas nacionales que tuvo lugar en dichos años, como también con el empeoramiento de otros indicadores de la condición de la industria (empleo, productividad y rentabilidad). Ello muestra que estas importaciones continuaron siendo causa de daño grave a la luz del deterioro creciente ocurrido en la condición de la industria en ese período.

PS  
W  
H



*Ministerio de Economía  
Comisión Nacional de Comercio Exterior*

La Cámara de la Industria del Calzado alega que el aumento de las importaciones, que continuaron ingresando al país a niveles récord en 1997 y 1998, tuvieron un efecto persistente sobre la industria nacional. En particular, señalan que de hecho, las medidas de salvaguardia no entraron en vigencia práctica hasta 1999, cuando la industria nacional ya se encontraba dañada y aún continuaba soportando en el mercado la presión ejercida por las existencias acumuladas de importaciones. Estas importaciones restaron ventas a la industria nacional, afectaron los niveles de producción y consecuentemente bajó la rentabilidad, afectando el rendimiento financiero de las empresas en forma muy negativa. El efecto de las importaciones, alegó la industria, dio lugar a que continuara el impacto negativo sobre los factores clave, a pesar de los esfuerzos de la industria por modernizarse, reducir los costos y aumentar la productividad.

La Comisión ha encontrado que existe un vínculo causal claro entre las importaciones y el daño en 1997 y 1998 y que si bien se observan indicios de cambios en el segundo semestre de 1999 al mismo tiempo que se manifiestan caídas en las importaciones, las consecuencias de tal daño persistieron durante 1999.

La presión continua de las importaciones en 1997 y 1998 impactaron en forma significativa sobre la rentabilidad de la industria nacional en aquellos años, y este efecto no podría ser rápidamente revertido. Los niveles de producción y los resultados de las ventas afectaron a la industria. La acumulación de existencias representaba un costo importante para los productores, como se señaló anteriormente. Los resultados antes de impuestos de la actividad específica de la rama de producción nacional del "calzado deportivo de performance" fueron persistentemente negativos durante todo el período y el empleo disminuyó. Los esfuerzos de reducción de costos realizados por la industria no fueron suficientes para neutralizar la caída de ventas y es así como los datos anualizados muestran un incremento de los costos como porcentaje de las ventas, desde 1997 a 1999, relación que, observando los datos semestrales, se revierte en el último semestre de 1999 cuando se opera una caída de las importaciones.

La Comisión considera que el daño a la industria ocasionado por la política de interrupción de los contratos de licenciamiento de marcas es también atribuible al daño causado por las importaciones, ya que dicha interrupción motorizó un aumento de las compras externas.

Por otra parte, la Comisión considera que si no se implementa una prórroga de la medida de salvaguardia, se produciría una reducción de los precios. Respecto a los de las importaciones, una vez nacionalizados, son sustancialmente superiores a los precios medios de la producción nacional para todos los orígenes extra Mercosur. Ello significa que las medidas de salvaguardia bajo la forma de derechos específicos y contingente arancelario, han dejado fuera del mercado a los productos importados de menores precios y han producido una selección de productos a importar que minimiza la incidencia de los derechos específicos en su equivalencia ad-valorem, siendo así estos productos competitivos con la producción nacional. En consecuencia, la finalización de las medidas vigentes producirá una reducción importante de precios de las importaciones y el impacto de tal reducción en el contexto de reestructuración incompleta de la industria, frustraría los planes en marcha y pondría en riesgo la supervivencia de la rama de producción nacional.

P.S.  
W  
W



### 2.3. Otras causas de daño a la industria.

La Comisión considera que la recesión iniciada en el segundo semestre de 1998 y la reducción de las exportaciones de la industria nacional han dañado a la industria en forma independiente de las importaciones.

Por su parte, CAPCICA, alegó que la Comisión no debería minimizar el impacto de la recesión económica como causa de daño a la industria.

La Comisión analizó esta cuestión y observó que si bien el consumo aparente y las ventas de producción nacional al mercado interno disminuyeron en 1998 y 1999, las importaciones continuaron aumentando en 1998, y recién se redujeron en 1999 cuando se modificó el cronograma de liberalización de la medida y se impusieron restricciones cuantitativas, y que la caída de la producción de "calzado deportivo de performance" fue mayor que las de los demás calzados y que de la industria manufacturera en su conjunto. Por lo tanto, la Comisión ha encontrado que existe un vínculo causal claro entre las importaciones y el daño a pesar de aceptar que la recesión también fue una causa de daño.

El receso de la actividad económica tuvo efectos negativos sobre toda la economía nacional, en especial durante 1999; sin embargo, su impacto en la industria nacional de calzado deportivo de performance ha sido retrasar su recuperación luego del fuerte impacto de las importaciones de 1997 y 1998. En ausencia de tal recesión, la situación de daño de 1999 habría sido menor y la industria habría avanzado más en su proceso de reestructuración para hacerse competitiva con las importaciones en ausencia de la medida de salvaguardias.

En cuanto a la caída de las exportaciones, su impacto fue particularmente importante en el caso del principal productor nacional, mientras que el cuadro de daño causado por las importaciones abarca a toda la industria. Asimismo, las exportaciones habían sido una alternativa a la que acudió la firma ALPARGATAS para poder mantener activas a sus plantas del interior del país, frente a la caída de sus ventas en el mercado interno, y mientras diera frutos su reestructuración, por lo que ellas solamente retrasaron una exteriorización aún mayor de un daño anterior.

Por lo tanto, la Comisión concluye que las otras causas de daño, distintas de las importaciones extrazona, tuvieron menor importancia en la persistencia del daño que el impacto de tales importaciones.

### 3. Conclusión de daño grave causado por las importaciones.

La investigación realizada y la evaluación de sus resultados permiten a la Comisión determinar que la rama de producción nacional de "calzado deportivo de performance" ha continuado sufriendo daño grave en el período 1997-1999 y que el mismo no pudo repararse debido a los efectos producidos por el incremento de importaciones registrado en 1997 y 1998, los que persistieron en 1999. Asimismo determina que la prórroga de la medida de salvaguardia es necesaria para reparar el daño grave sufrido por la industria y prevenir un daño adicional.

P.S.  
B  
H  
B





## VII. PRUEBAS SOBRE EL REAJUSTE DE LA INDUSTRIA.

Uno de los requisitos para la prórroga de una medida de salvaguardia, según el Artículo 7.2 del Acuerdo sobre Salvaguardia, es que existan pruebas de que la industria está en proceso de reajuste.

La investigación realizada por la Comisión fue exhaustiva en este aspecto y se ha podido confirmar que los productores nacionales de calzado deportivo de performance establecieron, dentro de un enfoque estratégico, objetivos claros para reajustarse a la competencia de las importaciones, y en varios aspectos pudieron alcanzar resultados positivos, aunque parciales.

A pesar de la presión ejercida por las importaciones, la industria se esforzó para invertir en sus plantas industriales adquiriendo nuevos bienes de capital, y en su personal con programas de capacitación. La industria nacional ofreció a la CNCE ejemplos específicos de la incorporación de tecnología de punta en sus plantas durante 1998 y 1999.

Asimismo, las empresas demostraron que a pesar de las dificultades causadas por las importaciones, pudieron reducir los costos. Los costos variables cayeron, y esto tuvo un impacto directo en los aumentos de las contribuciones marginales de las empresas. De acuerdo a la información suministrada por las empresas y verificada por la CNCE, los programas de capacitación, las inversiones de capital y la reestructuración de las empresas resultaron también en una reducción de los costos fijos de fabricación del 18%, excluyendo los costos incurridos en la reestructuración.

Por otra parte, las empresas pudieron bajar otros costos fijos en más del 16% mediante reorganización interna y modificaciones a sus sistemas de distribución.

A pesar de los esfuerzos, el alto nivel de las importaciones en 1997 y 1998 frustró gran parte de los intentos de la industria. En 1997, la preparación de las empresas para el aumento de las ventas con aumento de la producción no se materializó. Debido a que las importaciones continuaron ingresando a niveles altos y desplazaron las ventas nacionales, la industria fue forzada a acumular existencias, y esto representó un costo significativo para las empresas.

En 1998, los niveles de producción en disminución fue otro duro golpe para las empresas, pues redujo la escala de sus operaciones, un factor crítico en la competencia en este sector. La información muestra que los índices de utilización de la capacidad de la industria son muy bajos. Como se mencionó antes, debido a que los niveles de producción bajaron tanto, las empresas se vieron forzadas a recortar personal y a reorganizar la producción en un menor número de plantas. Donde fue posible, hay pruebas claras de que las empresas trataron de suspender trabajadores en vez de despedirlos directamente. Esto tuvo un efecto directo sobre algunos de los planes de recorte de costos, porque implicó significativos costos asociados al mantenimiento de los trabajadores mientras los niveles de producción estaban claramente contenidos. Así, los planes como el de reducir costos enviando el "corte y armado" a empresas mas pequeñas ("tercerización"), por ejemplo, tuvieron que ser cancelados para proveer trabajo a los trabajadores de las propias empresas, que de otra manera serían suspendidos implicando costos aún mayores para dichas empresas.

PS  
W  
H



Un serio impedimento al reajuste de la industria del calzado deportivo de performance es que el sector continúa estando fuertemente endeudado y los costos de financiamiento extraordinariamente altos de esas deudas hacen difícil que las ventas cubran los costos. Si bien las empresas han avanzado en la reestructuración de su deuda, todo ese proceso afectó negativamente a sus operaciones y resultados, produciendo un retraso adicional al reajuste para hacer competitiva a la industria.

La ineffectividad de las medidas en 1997 y 1998 perjudicó también la capacidad de la industria para desarrollar el marketing de sus propias marcas en el mercado interno y en el regional, y para introducir nuevas marcas internacionales cuya licencia se había obtenido. La recesión de 1999 fue un golpe adicional a los intentos de reajuste, pero claramente los obstáculos al reajuste de la industria durante el período tienen su raíz principal en las importaciones y en particular en su evolución durante 1997 y 1998.

En síntesis, la Comisión concluye que la industria ha hecho esfuerzos serios para ajustarse, pero los resultados básicos para el éxito del reajuste no fueron logrados: las ventas no aumentaron debido a las crecientes importaciones. Recién como resultado de las medidas que entraron en vigencia en diciembre de 1998 las importaciones empezaron a bajar durante 1999. Por lo tanto, la industria perdió en la práctica el beneficio de dos años de medidas de salvaguardias y es así que llegó a 1999 con una situación significativamente más vulnerable que la existente en 1997.

Por lo expuesto, la Comisión concluye que hay pruebas que la rama de producción nacional de "calzado deportivo de performance" está en proceso de reajuste.

P.S.  
—  
[Handwritten signature]  
[Handwritten signature]

#### VIII. CONCLUSION FINAL.

La Comisión determina, sobre la base de la investigación realizada y la evaluación de sus resultados, que la medida de salvaguardia sigue siendo necesaria para prevenir y reparar el daño grave causado por las importaciones y que la rama de producción nacional de "calzado deportivo de performance" está en proceso de reajuste.