

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR  
DEPARTAMENTO DE DESARROLLO, AMBIENTE Y TERRITORIO  
CONVOCATORIA 2011-2013**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN ECONOMÍA Y  
GESTION EMPRESARIAL**

**ANÁLISIS DE LAS IMPORTACIONES ECUATORIANAS DE BIENES DE  
CONSUMO PARA EVALUAR LA APLICACIÓN DE SALVAGUARDIAS EN  
EL MARCO DE LA OMC.**

**MARVIN JAIR NOBOA REYES**

**ENERO 2014**

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR**

**DEPARTAMENTO DE DESARROLLO, AMBIENTE Y TERRITORIO  
CONVOCATORIA 2011-2013**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN ECONOMIA Y  
GESTION EMPRESARIAL**

**ANÁLISIS DE LAS IMPORTACIONES ECUATORIANAS DE BIENES DE  
CONSUMO PARA EVALUAR LA APLICACIÓN DE SALVAGUARDIAS EN  
EL MARCO DE LA OMC.**

**MARVIN JAIR NOBOA REYES**

**ASESOR DE TESIS: FERNANDO MARTÍN MAYORAL  
LECTORES: JUAN FERNÁNDEZ SASTRE  
JUAN FERNANDO TERAN**

**ENERO 2014**

## **DEDICATORIA**

A toda mi familia que es mi sustento de vida, quienes forjaron en mí principios y valores para enfrentar cualquier reto. Además, a una gran persona y valiosa mujer, quien me ha acompañado en los buenos y no tan buenos momentos de mi vida. Gracias Marcia, por todo el amor y el apoyo incondicional.

## **AGRADECIMIENTOS**

Un especial agradecimiento a quien fue mi guía en la elaboración de esta tesis, Fernando Martín, quien me brindó su tiempo, dedicación y valiosos consejos para la consecución exitosa de este proyecto. A todos los profesores, quienes impartieron en mí su invaluable conocimiento.

A la institución como tal, la cual me brindó la oportunidad de vivir gratos momentos y experiencias únicas junto a mis compañeros, que indudablemente, aportaran en mí, para la construcción de un gran ser humano.

## ÍNDICE

<b>Contenido</b>	<b>Páginas</b>
RESUMEN .....	10
CAPITULO I.....	11
INTRODUCCION.....	11
Pregunta de investigación general:.....	15
Preguntas de investigación específicas:.....	15
Objetivo general: .....	15
Objetivos específicos:.....	15
Hipótesis:.....	16
CAPITULO II.....	17
MARCO TEÓRICO .....	17
Teorías económicas del comercio internacional basadas en ventajas comparativas..	17
Nuevas Teorías del comercio internacional.....	20
Teorías de desarrollo de la CEPAL – del modelo primario exportador hacia la industrialización por sustitución de importaciones. ....	22
Regulación contemporánea del comercio de bienes bajo las perspectivas de la Organización Mundial del Comercio. ....	26
Acuerdo sobre salvaguardias – GATT 1994 .....	30
Mecanismos para la determinación de una salvaguardia.....	32
Trato especial y diferenciado para países en desarrollo .....	34
CAPITULO III .....	36
MARCO METODOLÓGICO .....	36
Metodología para una investigación sobre medidas de salvaguardia.....	38
Análisis sobre la Evolución de las Importaciones.....	39
Incremento de las importaciones en términos absolutos .....	40
Incremento de las importaciones en términos relativos.....	41
Metodología para el Análisis de Daño o Amenaza de Daño Grave a la Rama de Producción Nacional.....	41
Cuantificación económica del daño o amenaza de daño. ....	42
Análisis de similitud entre el producto nacional e importado .....	46
Representatividad de la rama de producción nacional .....	48

Metodología para el análisis de la relación de causalidad entre el aumento de las Importaciones Vs. el Daño Grave.....	49
CAPITULO IV .....	50
MARCO EMPÍRICO .....	50
Análisis de la estructura productiva del Ecuador .....	50
Producción.....	55
Ingresos.....	56
Productividad.....	56
Análisis de las importaciones ecuatorianas de bienes de consumo. Periodo 2006 - 2012. ....	59
Incremento de las importaciones de bienes de consumo no duradero en términos absolutos .....	62
Análisis comercial de los bienes de consumo no duraderos más importados por el Ecuador en términos monetarios, sujetos a investigación. Periodo 2006-2012. ....	68
Cuantificación económica del daño grave sufrido por la rama de producción nacional del producto similar o directamente competidor. ....	74
Evidencia de daño sufrido por la rama de producción nacional de champús en el Ecuador.....	74
CAPITULO V .....	77
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	77
Conclusiones.....	77
Recomendaciones .....	81
BIBLIOGRAFÍA .....	82
ANEXOS.....	84

## INDICE DE TABLAS

<b>Contenido</b>	<b>Páginas</b>
<b>Cuadro N° 1:</b> Salvaguardias aplicadas por Ecuador ante la OMC.....	14
<b>Cuadro N° 2:</b> Clasificación de los Anexos del Acuerdo de la OMC.....	28
<b>Cuadro N° 3:</b> Descripción del los Acuerdos Multilaterales sobre el Comercio de Mercancías.....	29
<b>Cuadro N° 4:</b> Procedimiento en la aplicación de salvaguardia en el Ecuador.....	38
<b>Cuadro N° 5:</b> Establecimientos económicos censados bajo clasificación CIU Rev. 4 de la actividad principal a nivel nacional. Año 2009.....	53
<b>Cuadro N° 6:</b> Producto interno bruto por industria en millones de dólares 2007.....	55
<b>Cuadro N° 7:</b> Balanza Comercial en Millones de dólares.....	58
<b>Cuadro N° 8:</b> Principales bienes de consumo no duraderos más importados por el Ecuador en términos monetarios. Periodo Acumulado 2006-2012.....	63
<b>Cuadro N° 9:</b> Agrupación por capítulos de los 50 principales bienes de consumo no duraderos más importados por el Ecuador en términos monetarios. Periodo Acumulado 2006-2012.....	63
<b>Cuadro N° 10:</b> Análisis de variación por volumen de los 50 principales bienes de consumo no duraderos más importados por el Ecuador.....	65
<b>CUADRO N° 11:</b> Análisis de la Información presentada por el solicitante como sustento de daño a la rama de producción nacional. Periodo 2009 - Julio 2012.....	75

## INDICE DE GRÁFICOS

<b>Contenido</b>	<b>Páginas</b>
<b>Gráfico N° 1:</b> Comportamiento de las importaciones ecuatorianas de bienes de consumo. Periodo 2006-2012.....	60
<b>Gráfico N° 2:</b> Evolución del volumen de las importaciones ecuatorianas de bienes de consumo. Periodo 2006-2012.....	61
<b>Gráfico N° 3:</b> Participación histórica del volumen de las importaciones ecuatorianas de bienes de consumo. Periodo 2006-2012.....	62



## **Principales siglas usadas**

AD: Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo IV del GATT de 1994 - Acuerdo Antidumping.

ALADI: Asociación Latinoamericana de Integración.

AS: Acuerdo sobre Salvaguardias.

BCE: Banco Central del Ecuador.

CAN: Comunidad Andina de Naciones.

CCP Ver. 2: Clasificación Central de Productos (CCP) en su revisión 2.

CEPAL: Comisión Económica para América Latina.

CIIU Rev.4: Código Industrial Internacional Uniforme en su revisión 4.

COMEX: Consejo de Comercio Exterior del Ecuador.

COPCI: Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones.

CPCN: Clasificación Central de Productos Nacionales.

CUODE: Clasificación Económica de los Productos por Uso o Destino Económico.

GATT de 1994: Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994.

INEC: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

MCPEC: Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad.

NANDINA: Nomenclatura arancelaria Andina.

OMA: Organización Mundial de Aduana.

OMC: Organización Mundial del Comercio.

SCN2008: Sistema de Cuentas Nacionales del país a su versión 2008.

SENAE: Servicio Nacional de Aduana del Ecuador.

## **RESUMEN**

En el presente trabajo de investigación, se realiza un análisis comercial de las importaciones de bienes de consumo en el Ecuador bajo una sola óptica, que consiste en identificar los principales productos importados por el país cuyos volúmenes hayan sufrido incrementos súbitos y significativos durante los últimos años y que por su naturaleza de consumo inmediato, no aportan a la producción nacional sino por el contrario compiten contra él.

Bajo este contexto, dicho estudio se basa en los mecanismos comerciales que contempla la OMC en materia de defensa comercial, específicamente lo que respecta a medidas de salvaguardia a nivel multilateral y que nacen como respuesta de las necesidades que posee un país Miembro de restringir, de manera temporal, sus importaciones cuando determinado bien cause o amenace causar un daño grave a la rama de producción nacional que elabora el producto similar o directamente competidor.

Es así que el desarrollo de la presente tesis se focaliza en determinar, en base a la mejor información disponible en el Ecuador, los principales condicionantes que prevé el Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC y su correspondiente normativa nacional en este tema a fin de crear conciencia en el país sobre las posibles amenazas que podrían representar la importación, en grandes volúmenes, de determinados bienes de consumo, y; a la vez brindar los remedios comerciales más adecuados que minimicen cualquier efecto nocivo sobre la producción nacional.

# CAPITULO I

## INTRODUCCION

Las relaciones comerciales internacionales constituyen un pilar importante en la economía de cualquier país, cuya doctrina principal, sobre la cual se fundamentan sus principios, nacen a partir de los enunciados teóricos de Adam Smith y David Ricardo que dieron origen a la escuela clásica de la economía. Entre sus preceptos fundamentales se encuentran: la división del trabajo, la productividad y la especialización de los países como factores determinantes en la acumulación de capital; los cuales se reproducen en la esfera comercial a través de las relaciones de intercambio entre agentes económicos y que generan beneficios incluyentes.

En este sentido, cerca de la mitad del comercio internacional es explicado, precisamente, por la teoría clásica de las ventajas comparativas, la cual fue promulgada por David Ricardo a principios del siglo XIX. Dichos preceptos teóricos son la base de la doctrina del libre comercio y su conclusión fundamental, nace a partir de la especialización productiva de las naciones en los sectores donde son comparativamente más eficientes. Este hecho se convierte en el motor generador del intercambio comercial y de una especialización hacia los sectores económicos donde cada uno de los países sean más productivos.

Por otra parte, existen otros factores que determinan una parte cada vez más significativa del comercio internacional, cuyas doctrinas se recogen bajo las denominadas “Nuevas teorías del comercio”. Dichos preceptos surgen como una crítica a la visión inter-industrial de la escuela clásica y plantean que las relaciones comerciales contemporáneas se generan mediante un intercambio intra-industrial, es decir, entre países con similares dotaciones factoriales y que elaboran productos con características comunes. Los patrones que rigen el comercio bajo la perspectiva de estas nuevas teorías, no atienden ya a ventajas comparativas sino a otros determinantes como: economías de escala, imperfecciones de los mercados o diferenciación del producto, como parte de una competencia monopolística.

Es importante mencionar que en los países en desarrollo, el comercio internacional se desarrolla, predominantemente, a partir de los modelos Ricardianos; cuyos efectos más visibles se generan por las ventajas comparativas que presentan,

como parte de una marcada desigualdad productiva frente a los países desarrollados. Los datos estadísticos en estos países, muestran que sus exportaciones son prioritariamente de bienes primarios, los cuales son intensivos en recursos naturales y mano de obra poco o nada calificada. En contraparte, sus importaciones se componen principalmente de bienes manufacturados, intensivos en capital físico, humano y sobre todo con altos componentes tecnológicos.

Este último escenario es la realidad económica del Ecuador, que gracias a sus ventajas comparativas en recursos naturales, que en mucho de los casos no son renovables, y en fuerza de trabajo poco calificada; mantiene un modelo económico primario-exportador basado en actividades agrarias y mineras, las cuales concentran un limitado número de productos con valor agregado incipiente.

En cuanto a las importaciones que realiza el Ecuador, a partir de la adopción del régimen de dolarización en su economía, se observa que sus volúmenes se han incrementado a ritmos mucho más acelerados que sus exportaciones. Este hecho provoca preocupación, en el sentido que una parte significativa de los productos importados no sean parte de una inversión en bienes de capital, insumos o materias primas que fortalezcan los procesos productivos de la industria nacional, sino por el contrario; su destino se hacia el consumo final o peor aún, estos compitan directamente con sus similares producidos localmente.

Efectivamente, según información oficial del Banco Central del Ecuador (BCE), los productos importados en el país bajo Clasificación Económica de los Productos por Uso o Destino Económico (CUODE), determina que los bienes de consumo representaron un 20,1%, en valores FOB, de las importaciones ecuatorianas totales durante el año 2012; donde la mayor representatividad recayó en los bienes de consumo no duradero, con una proporción de casi 3 a 1 respecto a los duraderos. En tal sentido, las importaciones de bienes de consumo en términos de valor, han crecido cerca de un 66% durante el periodo 2007 – 2012 e inició con un monto de USD2.901 millones FOB hasta cerrar el año anterior en USD 4.825 millones FOB.

Bajo este contexto, surge un riesgo que consiste en que los productos extranjeros desplacen del mercado ecuatoriano a la producción nacional, lo que ocasionaría una mayor contracción de su oferta productiva que obligaría al país a mantener su matriz primario-exportadora.

Respecto al comportamiento registrado por los flujos comerciales en el Ecuador, principalmente en lo concerniente a la variabilidad que presentan las importaciones durante los últimos años, es importante resaltar la influencia que ha tenido el Estado ecuatoriano a través de sus políticas públicas. A partir de 2009, el Gobierno Nacional implementó una política de fortalecimiento productivo, cuya estrategia en el ámbito comercial externo fue otorgar un diferimiento arancelario a 0% ad valorem para las importaciones de materias primas y de bienes de capital que no sean producidos localmente, con el propósito de fortalecer la productividad y competitividad de la industria nacional.

Sin el ánimo de emitir un juicio de valor respecto a las fortalezas o debilidades que brinde la política pública, es indudable que sus efectos generan mayores salidas de divisas a causa de los incentivos arancelarios hacia las importaciones, lo cual podría perjudicar la economía nacional por falta de liquidez. Bajo este hecho, uno de los mecanismos que posee el Ecuador para contrarrestar el incremento de sus importaciones, si nos enfocamos principalmente a bienes de consumo que compiten con la producción nacional, es la normativa multilateral que contempla la Organización Mundial del Comercio (OMC), como órgano rector del comercio internacional.

El Ecuador, miembro signatario de la OMC a partir del 21 de enero de 1996, tiene el derecho de hacer un uso adecuado de medidas comerciales excepcionales tales como: *salvaguardias*, las cuales facultan a los países de aplicar tarifas arancelarias superiores a sus techos consolidados o restricciones cuantitativas a determinados productos importados, con el fin de proteger, de manera temporal, su producción nacional generada por circunstancias económicas y comerciales imprevisibles al momento de su adhesión a la OMC.

En este sentido, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (GATT de 1994), mediante su promulgación del Acuerdo sobre Salvaguardias estableció las condiciones técnicas y legales que faculta la aplicación de este tipo de remedios comerciales. Dichos condicionantes son recogidos a través de su Artículo 2.1, cuyo enunciado es el siguiente:

1. Un Miembro<sup>1</sup> solo podrá aplicar una medida de salvaguardia a un producto si dicho Miembro ha determinado, (...), 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. (GATT 94, 2010:318)

De manera complementaria, el Artículo XIX del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1947 (GATT de 1947), referente a medidas de urgencia sobre la importación de productos, se convirtió en la base de los principios fundamentales que se utilizaron para la definición del concepto de salvaguardia como se lo conoce actualmente.

Es así que dicho articulado delimitó el uso de este instrumento bajo un condicionante especial, el cual consistía en que las importaciones de determinado producto hayan evolucionado de forma súbita, como consecuencia de la evolución imprevisible de circunstancias propias del comercio y por efecto de las obligaciones que contrajeron los países Miembros de la OMC al momento de su adhesión. Por lo tanto, cuando se determine que las importaciones han causado o amenazan causar un daño grave a los productos nacionales similares o directamente competidores, la OMC otorga el derecho al País Miembro de aplicar una salvaguardia, durante el tiempo que considere necesario para prevenir o reparar tal afección a través de una suspensión total o parcial de sus obligaciones contraídas respecto al producto investigado. (GATT 47, 2010)

Es importante destacar que el Ecuador, desde el momento de su adhesión a la OMC, ha hecho un uso limitado de este tipo de medidas comerciales excepcionales. Es así que hasta la fecha de realización del presente trabajo, el país ha aplicado únicamente cuatro medidas de salvaguardias que se detallan a continuación:

#### **Cuadro N° 1:** Salvaguardias aplicadas por Ecuador ante la OMC

<b>Año</b>	<b>Designación bajo el Sistema Armonizado</b>
<b>2001</b>	Productos de las industrias químicas o de las industrias conexas
<b>2003</b>	Madera, carbón vegetal y manufacturas de madera; corcho y sus manufacturas.
<b>2004</b>	Manufacturas de piedra, yeso fraguable, cemento, amianto (asbesto), mica o
<b>2010</b>	materias análogas; productos cerámicos, vidrio y manufacturas de vidrio.

**Fuente:** Organización Mundial de Comercio

Con estos antecedentes, el desarrollo de la presente investigación se torna en un tema importante para evaluar los posibles riesgos que pueda enfrentar la economía ecuatoriana por causa de incrementos imprevisibles de las importaciones de bienes de

consumo y a su vez, permite delinear una estrategia de defensa comercial en materia de salvaguardias que contrarresten sus efectos nocivos.

**Pregunta de investigación general:**

¿Qué tipo de bienes de consumo importados por el Ecuador, han sufrido incrementos súbitos en sus volúmenes durante el periodo 2006 – 2012, por causa de circunstancias económicas imprevisibles, generando un posible daño económico al sector nacional que elabora el producto similar o directamente competidor durante el año 2013, sin que el Ecuador haya aplicado salvaguardias bajo el marco normativo de la OMC?

**Preguntas de investigación específicas:**

- ¿Cuáles son los bienes de consumo importados por el Ecuador que han sufrido incrementos súbitos durante el periodo 2006 - 2012 por causa de circunstancias económicas imprevisibles?
- ¿Cuáles son los posibles daños económicos graves sufridos por el sector nacional que elaboran el producto similar o directamente competidor por causa del incremento inesperado de las importaciones ecuatorianas de determinados bienes de consumo?
- ¿Cuáles son los aspectos técnicos que contempla la OMC para que un país Miembro pueda aplicar una medida de salvaguardia, con el fin de proteger a su rama de producción nacional, ante un incremento súbito de determinadas importaciones?

**Objetivo general:**

Analizar la evolución de las importaciones de bienes de consumo en el Ecuador en el periodo 2006-2012 e identificar el posible daño económico grave sufrido por el sector nacional que elabora el producto similar o directamente competidor durante el año 2013 por causa de un incremento inesperado de determinados productos importados, con el propósito de evaluar la aplicabilidad de salvaguardias bajo el marco normativo de la OMC.

**Objetivos específicos:**

- Determinar cuáles subpartidas arancelarias de las importaciones ecuatorianas de bienes de consumo han sufrido un incremento súbito durante el periodo 2006-2012 por causa de circunstancias económicas imprevisibles.

- Cuantificar económicamente el posible daño grave que ha ocasionado el incremento de determinadas importaciones ecuatorianas de bienes de consumo a la rama de producción nacional que elaboran el producto similar o directamente competidor durante el año 2013.
- Identificar los aspectos técnicos que contempla la OMC en la aplicación de salvaguardias, que permita al Ecuador proteger su rama de producción nacional ante un incremento súbito de determinadas importaciones por causa de circunstancias económicas imprevisibles.

**Hipótesis:**

Existen importaciones de bienes de consumo que han aumentado en términos absolutos y de forma súbita durante el periodo 2010 - 2012, causando un posible daño grave a la rama de producción nacional que elabora el producto similar o directamente competidor, sin que el Ecuador haya aplicado salvaguardias bajo el marco normativo de la OMC.



## CAPITULO II

### MARCO TEÓRICO

#### **Teorías económicas del comercio internacional basadas en ventajas comparativas**

Adam Smith, en su obra: “Una investigación sobre la naturaleza y causas de la Riqueza de las Naciones”, publicada en 1776, realizó aportaciones fundamentales al comercio internacional a través del planteamiento de su Teoría de la División del Trabajo, la cual describe un círculo virtuoso alrededor de la especialización de las naciones y su productividad como la generadora de acumulación de capital.

Entre sus fundamentos teóricos, Smith hace referencia a un sistema de libertades concebido como natural en la sociedad, el cual se genera a partir del libre ejercicio del interés individual y donde el beneficio anhelado es el bien común. Dicho beneficio, según el modelo planteado por Smith, es fácilmente alcanzable a través de la satisfacción de las necesidades humanas por medio de una serie de libertades, tales como: la libre empresa, la libre competencia y el libre comercio.

Bajo estos preceptos que emergieron en pleno desarrollo de la Revolución Industrial del siglo XVIII, surge la Teoría sobre las Ventajas Absolutas, la cual parte de una división internacional de trabajo y de la necesidad de establecer libertad en los flujos comerciales a nivel internacional. Teoría sobre las Ventajas Absolutas es una primera aproximación para explicar los patrones que rigen la evolución del Comercio internacional, donde se establece que cada país podía especializarse en la producción de aquellos productos y bienes en los cuales tengan una ventaja absoluta, es decir; en donde sean más eficientes que los demás. (Torres, 2005).

Sin desconocer los importantes aportes de la teoría de Smith a las relaciones comerciales internacionales, existen fuertes críticas a su Modelo, ya que no tiene en cuenta que existen factores productivos limitados. Consecuentemente, la crítica fundamental hacia Smith es que un país no puede ser eficiente en todos sus procesos productivos de bienes y servicios, por el simple hecho de que la producción encierra intrínsecamente un costo de oportunidad entre los factores limitados.

Por otra parte, una de las ideas erróneas que manejan varios autores es aseverar que el libre comercio beneficia a los países que son altamente productivos como para

resistir la competencia internacional. Al respecto, Paul Krugman desmiente este argumento resaltando la esencia del modelo Ricardiano que consiste en dejar de suponer que la capacidad exportadora que posea un país en un determinado bien depende exclusivamente de su ventaja absoluta en productividad respecto a otros países, la cual no se convierte en una condición ni necesaria ni suficiente que asegure disponer de una ventaja comparativa en ese bien. (Krugman, 2006)

Bajo estas limitantes en el contexto internacional, David Ricardo aparece con su Teoría de las Ventajas Comparativas de 1817, solucionando en gran medida este hecho al considerar al trabajo como un factor productivo “limitado”, bajo un modelo cuyos supuestos se basan en la producción de dos bienes por dos distintos países.

Consecuentemente, con los argumentos planteados por Ricardo se demostró los beneficios de la especialización productiva en el intercambio entre dos países, bajo la premisa de que se debe producir y exportar bienes donde los países sean comparativamente más eficientes que al resto de los competidores.

Como señala Paul Krugman, “un país tiene ventaja comparativa en la producción de un bien si el coste de oportunidad en la producción de ese bien en términos de otros bienes es inferior en este país de lo que lo es en otros países.” (Krugman, 2006:29)

La evidencia empírica del modelo Ricardiano demuestra que es un instrumento efectivo para analizar los factores que inciden en el comercio internacional. Sin embargo, este Modelo, al igual que su antecesor planteado por Smith, también presenta limitaciones en aspectos claves que permitan una adecuada predicción de los flujos comerciales reales.

En este sentido, las limitaciones que encuentran varios autores al modelo Ricardiano, surgen a partir de sus planteamientos respecto el comercio de bienes no comercializables, donde se asegura que los agentes económicos mantienen un grado de especialización extremo, el cual no se llega a dar en las relaciones internacionales en el mundo real. Por otra parte, existe una fuerte crítica a la sintetización que realiza este Modelo sobre los efectos del comercio en la distribución de la renta entre los países, asegurando que en un balance global los países siempre ganan con el comercio, aunque en la práctica arrojen ganadores y perdedores.

Bajo este contexto, Hecksher (1919) y Ohlin (1933) (H-O), dieron con la respuesta acerca del porqué el modelo de David Ricardo no supo explicar la razón por la cual los países tenían ventajas comparativas en la producción de ciertos productos, demostrando que las ventajas comparativas se explica esencialmente por diferencias en la dotación de factores que poseen cada país.

El modelo H-O parte de que el valor de los bienes no está dado por la cantidad de trabajo disponible, sino por su grado de utilidad que representa. Es así que el trabajo se mantiene como factor importante de producción pero a éste se incorpora un segundo factor, el capital, ambos con características intrínsecas diferentes respecto a sus productividades marginales decrecientes. Además asume la producción de productos bajo competencia perfecta, uno intensivo en factor capital y el otro en factor trabajo, con libre movilidad de factores de producción al interior de los países pero no entre ellos. Además, al no existir costos por ajustes a la movilidad de los factores inter-industrial, el país con mayor dotación relativa de un determinado factor se especializará en aquel bien donde pueda incorporar mayor cantidad de ese factor en su producción con miras hacia la exportación. (Hecksher, 1950)

La Teoría de las Ventajas Comparativas, explica una parte importante del comercio internacional contemporáneo, a partir de las diferencias en la dotación de estos factores de producción, las cuales generan diferencias en costos y precios relativos entre países.

Este patrón de comercio ha llevado a los países desarrollados a convertirse en exportadores netos de bienes intensivos en capital y tecnología, mientras que los países en desarrollo son básicamente, exportadores de bienes primarios, intensivos en mano de obra poco calificada y abundantes recursos naturales.

Ante esta perspectiva clásica del comercio internacional, donde el intercambio comercial crea beneficios mutuos pero inequitativos en términos de distribución de la renta, surge la necesidad de replantear los fundamentos de la libertad en el comercio como medio para incrementar la riqueza de todas las naciones comerciantes, basado en principios de especialización productiva.

## **Nuevas Teorías del comercio internacional**

Las doctrinas contemporáneas del comercio internacional surgen como complemento a la visión clásica, contraponiéndose al enfoque tradicional que parte de un comercio inter-industrial generado por una complementariedad en la producción entre países de distinto nivel de desarrollo, denominado comercio Norte – Sur.

Bajo esta perspectiva, surge una nueva posición que explica otra parte del comercio bajo la denominación de comercio intra-industrial, definido como aquel intercambio de productos diferenciados, dentro de una misma industria, realizada por países con similar nivel productivo.

Este nuevo paradigma se puso en evidencia ante las nuevas relaciones comerciales que se dan entre países, siendo el punto de partida que generó nuevas explicaciones al comportamiento del comercio internacional a partir de las críticas a los supuestos clásicos como: mercados perfectamente competitivos, rendimientos constantes y ausencia de externalidades. Para esta nueva escuela, los factores determinantes en el comercio son: economías de escala, diferenciación de productos e imperfecciones de los mercados que se generan como parte de una competencia monopolística. (Steinberg, 2004)

En este sentido, la evidencia empírica demuestra que determinado bien será exportado si su demanda interna, en su periodo anterior, garantiza un nivel de producción suficiente para alcanzar economías de escala, que permitan incentivar la innovación. “Por lo tanto, es este proceso el que garantiza que los bienes manufactureros puedan ser colocados en mercados externos, considerando que esta clase de productos podrán ser consumidos en países con niveles de desarrollo similares, con lo cual se explica en parte el comercio de productos en un mismo sector.” (Linder, 1961: 32)

Por otra parte Balassa, argumenta que una parte significativa del comercio mundial se realiza con productos demandados por una misma industria, entre países similares, los cuales están cercanos geográficamente y con niveles de ingreso similar; consolidando una nueva tipología de intercambio llamado comercio intra-industrial que complementa al comercio inter-industrial. Bajo esta perspectiva del comercio mundial, el autor determina ciertos rasgos característicos entre países de regiones próximas y que poseen estructuras de demanda similar, “donde el proceso de ajuste mantiene una

tendencia a la baja de sus costos a través de una especialización hacia productos dentro de cada industria en detrimento del comercio entre industrias distintas”. (Balassa, 1966: 486).

Por lo tanto, el comercio inter-industrial evoluciona gracias a la especialización de bienes, principalmente intermedios, con el fin de mantener una estructura de costos bajos, con retornos a escala crecientes internos a la firma, los cuales se comercializan para satisfacer la demanda de productores de bienes finales.

Esta nueva realidad permite realizar una diferenciación de comercio internacional en función del nivel de desarrollo de los países. Es así que los países desarrollados, dotados de mayor capital y tecnología de punta que los menos desarrollados, presentan mayores ventajas asociadas a los rendimientos crecientes de las economías de escala, permitiéndoles una mayor diversificación de la demanda y manteniendo niveles más elevados de comercio intra-industrial basado en la exportación de productos manufacturados con alto grado de sofisticación.

En este sentido, Brander y Krugman (1983) describen el comercio intra-industrial bajo ciertos limitantes que parten de un solo producto homogéneo, no diferenciado y donde incluyen el criterio del dumping recíproco. Su modelo plantea un escenario de dos países, que producen solo un bien a través de una empresa monopolista en cada uno de ellos, que comercian entre sí y acceden a mercados externos mediante la determinación de un precio menor que sus competidores. (Brander, Krugman, 1983).

Bajo este nuevo paradigma que explica el comercio internacional, el punto de partida ya no son los mercados perfectamente competitivos, donde las empresas son precio-aceptantes y se producen bienes homogéneos. Por el contrario, se incorporan al comercio los bienes diferenciados donde cada empresa busca ser monopolista de su propio producto, aunque la competencia ofrezca continuamente productos similares.

Los modelos que explican el comercio intra-industrial sostienen que cuando los países abren sus economías, crean las oportunidades para expandir el tamaño del mercado, pudiendo sus empresas diversificar su oferta de bienes de consumo, o por el contrario especializarse en la elaboración de bienes intermedios. Su lógica es sustentada en un sector industrial que genera economías de escala a través de una producción

continua que se vuelve más eficiente a medida que incrementa continuamente su oferta a causa que aminora su costo fijo por unidad.

Bajo esta perspectiva del comercio mundial, cuyo intercambio comercial representan ciertas desventajas en términos de valor entre los países menos desarrollados, surge una nueva teoría de desarrollo liderada en la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), como institución adscrita a las Naciones Unidas, con el objetivo de minimizar estos efectos nocivos del comercio en las economías latinoamericanas y cuyos principales argumentos serán expuestos a continuación.

### **Teorías de desarrollo de la CEPAL – del modelo primario exportador hacia la industrialización por sustitución de importaciones.**

La estrategia de industrialización por Sustitución de Importaciones promulgada por la CEPAL, surge como un nuevo modelo de desarrollo endógeno que busca superar las limitaciones del Modelo Primario Exportador, el cual venía ejecutándose en América Latina desde la segunda mitad del siglo XIX hasta la gran depresión de los años 1929-1933. El argumento principal de este viejo modelo básicamente se sustentaba en el dinamismo de la demanda externa de productos primarios, asegurando que el crecimiento de la economía estaba en función de una variable exógena, como son las exportaciones, la cual era considerada como un sector clave que debía apostar cualquier país.

Cabe mencionar que los elevados niveles de productividad que presentaba el sector exportador durante el periodo de auge del modelo primario exportador, en la mayoría de los casos, obedecía más a una explotación intensiva de recursos naturales y de fuerza laboral poco calificada por asimilación de procesos productivos más eficaces, generando que la distribución de la renta obtenida fuera inequitativa. (Ortiz, 2010:59)

Al examinar este modelo desde el punto de vista de la capacidad productiva de una economía, este presenta ciertas limitaciones al centrar su atención únicamente en el sector externo, cuyas actividades irradian pocas externalidades positivas hacia otros sectores internos claves, generando una economía comercial e industrial “ligera” con bajos niveles de productividad.

Bajo este contexto, surge una contradicción estructural del modelo en cuanto a la disociación existente entre las estructuras de producción y de demanda. La primera,

dominada por el sector primario con baja diversificación, al extremo de ser “mono productora”. La segunda, por el contrario, es muy diversificada, debido al incremento del ingreso y por su concentración en pocas manos. “Esta contradicción se resuelve a través de las importaciones, financiadas con los ingresos de las exportaciones de productos primarios.” (Pinto, 1973, 284)

Ahora bien, el modelo primario exportador en la región de América Latina era muy sensible a desequilibrios externos, que vulneraban cualquier ajuste necesario entre las estructuras de demanda y producción interna. Este hecho se torno evidente durante el periodo comprendido entre los años 1914 al 1945, cuando: “... las economías latinoamericanas fueron sacudidas por crisis sucesivas en el transcurso de veinte años de guerra, de depresión o de ambas.” (Tavares, 1980; 30).

Contrariamente a los argumentos planteados en el modelo Ricardiano, aparece en la palestra mundial Raúl Prebich, mentor del modelo Cepalino y cuyos preceptos nacen como medio correctivo de los desajustes del Modelo Primario Exportador en América latina. Entre sus postulados principales se encuentra la generación de un proceso de industrialización acelerada como motor de desarrollo y crecimiento de la región, donde los beneficios eran inmensamente superiores, ya que los sectores primarios se transforman a industrias, adoptando y generando tecnologías cada vez más eficientes que incrementan su productividad y posición competitiva frente al mercado.

A partir de estas reflexiones, Prebich sustenta su teoría mediante la cual establece que la distribución de los beneficios que genera el comercio internacional no llega hacia todos los socios comerciales, sino que favorece en mayor medida a los países más desarrollados, enunciando que:

El estructuralismo latinoamericano postula relaciones internacionales asimétricas, donde la economía internacional está compuesta por dos grupos de países: el centro conformada por economías diversificadas, con un alto y homogéneo progreso técnico y productivo, exportadores de manufacturas; y la periferia países exportadores de bienes primarios y materia prima, en la reducida diversificación económica, heterogeneidad productiva interna y atraso técnico. (Prebich, 1951:93).

En efecto, bajo estas nuevas condiciones económicas que generaron una serie de contracciones del comercio internacional, la región desembocó en severas crisis económicas, como parte de la reducción de sus ingresos provenientes de las exportaciones de bienes primarios, ocasionando consecuentemente la inminente disminución de la capacidad importadora de la mayor parte de los países de la región.

A partir de la década de los años cincuenta, la formulación e implementación de políticas económicas progresistas en Latinoamérica han sido inspiradas bajo el modelo económico de “sustitución de importaciones”, también conocido como de “desarrollo hacia adentro”, el cual fue diseñado por la CEPAL. (Machado, 1991).

La expresión “sustitución de importaciones” dentro del Modelo Cepalino posee una connotación de sustitución física de un bien importado por otro que se puede producir localmente, sin que éste sea un sustituto perfecto o en su defecto, empezar a producir un bien que aún no se importe bajo una lógica provisoria de alguna necesidad futura que evite su importación.

En este modelo latinoamericano se parten de varios supuestos relacionados con la tesis de que un crecimiento económico sostenido genera una disminución del sector primario, en beneficio de un auge del tamaño del sector manufacturero. Según el autor, este hecho se explica por la baja elasticidad ingreso de la demanda de bienes primarios y la innovación técnica que provocan diversos sustitutos en materias primas, lo cual reduce su demanda.

El origen de la concepción del modelo de desarrollo “hacia adentro” tuvo lugar bajo una actitud pesimista respecto al potencial del sector exportador de los países de la región como motor de desarrollo. Dicho pesimismo surge de la evidencia empírica observada en ese momento, donde se constató un continuo deterioro en los términos de intercambio entre materias primas y productos industriales, por causa de la mayor elasticidad ingreso que presentan estos últimos. (Machado, 1991)

En este sentido, las Autoridades Económicas de la CEPAL interpretaron, en distintas formas y maneras, el mensaje de que el desarrollo basado en la exportación de productos primarios, intensivos en mano de obra poco calificada y recursos naturales, desembocaría en el largo plazo a un patrón de desarrollo limitado e inestable, que no conducirían a procesos de crecimiento dentro de la región.

En los primeros documentos de la CEPAL que dieron vida a este modelo, denominan a la modificación de la estructura de las importaciones a causa del fortalecimiento de la producción interna como “reajuste de las importaciones”. Según indican dichos documentos, “la tendencia al desequilibrio proviene de la falta de un mecanismo económico que asegure que el reajuste de las importaciones se vaya



realizando, de tal manera que se cree una adecuación entre necesidades y capacidad de importación.” (Rodríguez, 1993: 71)

A todo esto, se identifica una vía de desarrollo autosustentable y de carácter endógeno, el cual surge a partir de su principal argumento que consiste en que los factores que contribuyen al proceso de acumulación de capital son grandes generadores de economías de escala tanto externas como internas, lo cual ayuda en la reducción general de costos de producción y transacción dentro de sus economías.

Dentro de este esquema de desarrollo *hacia adentro*, el Estado cumple un papel protagónico, pues tiene a su cargo acelerar el proceso de industrialización. Asumir esta responsabilidad, implicó la adopción de políticas de corte proteccionista, con la erección de barreras arancelarias, la sobrevaluación de la tasa de cambio y el racionamiento de divisas, a favor de las importaciones de bienes de capital. (Machado, 1991: 62)

A manera interpretativa, el Desarrollo Endógeno, básicamente se caracteriza por ser un generador de desarrollo hacia dentro de una sociedad, permitiendo el fortalecimiento de su capital social, así como la difusión de conocimiento y el emprendimiento social a través del cual se plantea un objetivo clave que consiste en buscar una transformación de su sistema socio-económico con una visión regional. (Acosta, 2001).

Para el caso ecuatoriano, desde su ingreso a la era petrolera durante los años setenta del siglo pasado, se generó un impulso a la modernidad, al fundarse un sistema económico y productivo altamente dependiente y articulado a la explotación hidrocarburífera como principal fuente de generación de ingresos al país, lo que permitió una consolidación de un modelo de Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI) como visión de desarrollo para el país.

En este sentido, el Ecuador aún no ha logrado transformar su matriz productiva ya que al igual que muchos países de la región, su economía se caracteriza por presentar asimetrías de productividad intra-industrial e inadecuados encadenamientos productivos entre los distintos sectores productivos del Ecuador. Este hecho ha llevado a un retraso considerable en su desarrollo económico, lo que ha generado una consolidación de un modelo básico de producción primario - exportador caracterizado por aspectos como:

- Concentración del valor agregado en pocos productos exportables, los cuales se componen principalmente de productos primarios que representan cerca del 77%

del total de las exportaciones ecuatorianas y donde el crudo de petróleo participa con más del 50%.

- Evolución significativa de las importaciones a un ritmo promedio de crecimiento del 19% en términos de valor (US\$ CIF) durante los últimos 3 años.

Adicionalmente, estos problemas estructurales en el Ecuador se volvieron mucho más vulnerables frente a la crisis internacional del año 2009, lo que generó externalidades aún más negativas.

Desde entonces, y a pesar de las reformas estructurales y la recurrente inestabilidad política de las últimas décadas bajo una visión del modelo neoliberal, el Ecuador ha mantenido esta característica de dependencia económica de los sectores primarios, con una peligrosa concentración en torno al petróleo y los commodities, que evidencian un modelo concentrador.

Si bien la política pública del Ecuador durante los últimos años se ha orientado al cambio de la matriz productiva del país como estrategia de largo plazo, es importante complementar dicha estrategia con mecanismos de corto y mediano plazo que fortalezcan la actual producción nacional. En este sentido, el sector externo se convierte en un importante ámbito de aplicación de remedios comerciales perfectamente compatibles con la normativa multilateral que regula el comercio y cuyos instrumentos brindan una protección a la industria nacional frente a las amenazas del sector externo.

Por lo tanto, es necesario desarrollar todo un conjunto de políticas y estrategias más amplias que permitan el tan ansiado cambio de matriz productiva del Ecuador, entre ellas la aplicación de medidas de defensa comercial como salvaguardias que blinden la producción nacional, bajo determinadas circunstancias, con el fin de que tengan el periodo necesario para su recuperación y fortalecimiento que permita competir frente a productos del exterior.

### **Regulación contemporánea del comercio de bienes bajo las perspectivas de la Organización Mundial del Comercio.**

Una vez realizado un análisis crítico de los principales argumentos teóricos planteados por distintos autores a lo largo de la historia, para brindar una explicación sobre las relaciones de intercambio generadas a través del comercio internacional, en esta sección se determinan las normas que rigen dicho comercio, a través de su órgano rector a nivel

multilateral, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y desde 1995 la Organización Mundial del Comercio (OMC).

El GATT se constituyó en 1947 en un espacio jurídico global que ha facilitado el comercio mundial entre sus países miembros, al garantizar su actuación en un escenario estable, con reglas y obligaciones claras que les permita un desarrollo legítimo de sus sectores en el ámbito del comercio.

El marco normativo del GATT se generó los preceptos fundamentales de un sistema multilateral de comercio por medio de negociaciones comerciales o Rondas, que son mecanismos para lograr los consensos en temas inherentes al comercio. Las primeras rondas se ocuparon, básicamente, en la reducción de los aranceles aplicados a los bienes manufacturados. Posteriormente, dentro de las negociaciones se fueron incluyendo otros temas como las medidas no arancelarias y el dumping, hasta concluir en la última ronda, conocida como "Ronda Uruguay" (1986 a 1994), con la cual dio origen finalmente a la OMC.

Desde 1947 hasta 1994, el GATT fue estructurándose como “las reglas de juego” para el comercio internacional. Las sucesivas rondas de negociaciones comerciales multilaterales desarrolladas entre la normativa inicial hasta la constitución de un sistema multilateral de comercio, han contribuido a una paulatina liberalización del comercio mundial mediante la aplicación de las directrices enunciadas por la OMC y que se basan fundamentalmente en:

1. Reducción significativa de los aranceles aduaneros y de los demás obstáculos en las relaciones comerciales internacionales.
2. Eliminación del trato discriminatorio en el comercio.

Los objetivos de la OMC, no abordan en forma explícita la liberalización del comercio como elemento necesario para su libre ejercicio entre sus Miembros. Sin embargo, los redactores del Acuerdo lo asumieron, bajo la idealización de que una vez cumplidas sus directrices, se constituiría en una manifestación importante para alcanzar dicho objetivo. Adicionalmente, la esfera de ejecución de la OMC incluye ahora nuevos ámbitos de aplicación que se integran a los objetivos previamente planteados en el preámbulo del GATT de 1947, los cuales se describen a continuación:

1. Expansión de la frontera productiva y el comercio no solo de bienes, sino también de servicios.
2. El desarrollo sostenible como objetivo donde se procure proteger y preservar el medio ambiente.
3. La "dimensión de desarrollo", con el propósito de colaborar con los países Miembros en vías de desarrollo y en especial, con los menos adelantados con el propósito de hacerlos participar, de manera progresiva y en función de sus necesidades propias de desarrollo económico, de las riquezas generadas dentro del comercio internacional.

El cuerpo legal de la OMC contempla una serie de principios referentes a las funciones, estructura, atribuciones y responsabilidades de esta Organización internacional. En este sentido, el Acuerdo sobre la OMC posee cuatro Anexos de los cuales, los tres primeros se denominan "Acuerdos Comerciales Multilaterales", y el cuarto Anexo recibe el nombre de "Acuerdos Comerciales Plurilaterales".

**Cuadro N° 2:** Clasificación de los Anexos del Acuerdo de la OMC

Anexos del Acuerdo de la OMC	
<b>Anexo I*</b>	Anexo IA: Acuerdos Multilaterales sobre el Comercio de Mercancías
	Anexo IB: Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS)
	Anexo IC: Acuerdo sobre Aspectos de Propiedad Intelectual al Comercio
<b>Anexo II*</b>	Entendimiento relativo a las normas que se rige la solución de diferencias
<b>Anexo III*</b>	Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales (MEPC)
<b>Anexo IV</b>	Acuerdos Comerciales Plurilaterales

\*Los Anexos I, II y III son de aplicación para todos sus Miembros y son denominados como "todo único".

**Fuente:** Organización Mundial del Comercio

Respecto al comercio de mercancías (Anexo IA), los Acuerdos que lo rigen son descritos a continuación:

**Cuadro N° 3:** Descripción del los Acuerdos Multilaterales sobre el Comercio de Mercancías

Acuerdos Multilaterales sobre el Comercio de Mercancías	
Anexo IA	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (GATT 94)
	Acuerdo sobre la Agricultura
	Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias
	Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido (ATV)*
	Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC)
	Acuerdo sobre Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio
	Acuerdo Antidumping
	Acuerdo sobre Valoración en Aduana
	Acuerdo sobre Inspección Previa a la Expedición
	Acuerdo sobre Normas de Origen
	Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación
	Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias
	Acuerdo sobre Salvaguardias.

\*Terminó su vigencia de aplicación el 1° de enero de 2005)

**Fuente:** Organización Mundial del Comercio

A tal efecto, los Acuerdos de la OMC a más de establecer los principios rectores para el desarrollo del libre comercio, también contemplan ciertas excepciones a sus principios básicos ante circunstancias imprevistas o irregularidades que se presenten en el comercio internacional. Para estas situaciones anómalas, la OMC contempla el uso de medidas comerciales correctivas o también denominadas como medidas de defensa comercial, las cuales mencionamos a continuación:

- Medidas Antidumping: para neutralizar el comercio desleal de la venta de productos por debajo de su valor normal en su mercado interno.
- Medidas Compensatorias: destinadas a mitigar los efectos de las subvenciones otorgadas por los Gobiernos a su producción nacional.
- Medidas de Salvaguardia: cuya finalidad es limitar de forma temporal las importaciones para proteger su rama de producción nacional. Nos centramos en esta última.

## **Acuerdo sobre salvaguardias – GATT 1994**

El Acuerdo sobre salvaguardias contempla medidas de carácter excepcional que permiten a los países miembros de la OMC, abandonar sus obligaciones respecto a sus listas de consolidación contempladas en el Artículo II del GATT o la imposición de restricciones cuantitativas por medio de la aplicación de medidas que regulen el comercio de forma temporal y bajo determinadas condiciones, como lo dicta el Artículo XI del GATT.

Bajo esta perspectiva, para garantizar el derecho de los países de adoptar medidas de salvaguardia, que no menoscaben los principios básicos de acceso a los mercados contemplados por sus Miembros ante la OMC, se han definido en el presente Acuerdo tanto los condicionantes como las limitaciones aplicables para al ejercicio de tal derecho.

El principio de salvaguardia, (...), refleja el reconocimiento de que, en algunas situaciones definidas en las disposiciones pertinentes, los Miembros pueden recurrir a determinadas medidas -aranceles superiores a los consolidados o restricciones cuantitativas- para proteger, bajo determinadas condiciones y de forma temporal, su rama de producción nacional contra circunstancias económicas imprevisibles e inesperadas.(GATT 94, 2010:124)

Por definición, un Miembro de la OMC puede adoptar una medida de salvaguardia (es decir, restringir las importaciones de un producto de forma temporal), “para proteger a una rama de producción nacional específica contra un aumento de las importaciones de un producto que cause o amenace causar un daño grave a esa rama de producción.” (GATT 94: 2010; 318).

En el marco normativo de la OMC, existen diversas variantes sobre salvaguardias que pueden adoptar sus Miembros con el fin de proteger a su rama de producción nacional de determinadas importaciones, entre las cuales podemos mencionar:

- *Salvaguardia General*, estipulada bajo el Artículo XIX del GATT y cuyas normas fueron reforzadas mediante el Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC.
- *Salvaguardia por Balanza de pagos*, cuyas disposiciones son citadas bajo el Artículo XII y sección B del Artículo XVIII del GATT.

- *Salvaguardia Especial sobre la Agricultura* para ciertos productos agropecuarios, contemplada en el Artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardia, parte integrante de la OMC.

A manera complementaria, el Diccionario de Términos de Política Comercial de la OMC, define a una salvaguardia como:

Medidas adoptadas para proteger a una industria específica de un inesperado aumento de las importaciones que causa o amenaza causar un perjuicio grave. Medidas de control de seguridad por lo general se refieren a las medidas adoptadas en virtud (Medidas de urgencia sobre la importación de productos determinados) del Artículo XIX del GATT, la denominada cláusula de escape. Sin embargo, la acción de las salvaguardias es posible también bajo (Restricciones de Salvaguardias de la Balanza de Pagos) del Artículo XII y el artículo XVIII (Ayuda del Estado para el Desarrollo Económico). (Goode, 2007: 370)

De acuerdo con este punto de vista, las salvaguardias pueden ser aplicadas de distintas maneras, las cuales están sujetas a ciertos condicionantes al momento de su invocación y cuyas reglas planteadas por la OMC han sido ideadas bajo un análisis de política comercial del Banco Mundial. (Goode, 2007)

Es importante destacar que el objeto de estudio dentro de la presente investigación estará enfocado en la normativa del Artículo XIX del GATT, que contiene las disposiciones pertinentes en materia de salvaguardias generales, aclaradas y reforzadas tras la Ronda Uruguay, mediante la adopción del Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC.

Según el Artículo XIX del GATT la salvaguardia se cataloga como una medida comercial emergente sobre la importación de productos determinados que puede aplicar cualquier país Miembro de la OMC, frente a amenazas inherentes a la evolución del comercio exterior, las cuales causen un daño que sea catalogado económicamente como grave a su rama de producción local, que elabore un bien similar o directamente competidor al importado.

1. a) Si, como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por un Miembro en virtud del presente Acuerdo, las importaciones de un producto en el territorio de este Miembro han aumentado en tal cantidad y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a los productores nacionales de productos similares o directamente competidores en ese territorio, dicho Miembro podrá, en la medida y durante el tiempo que sean necesarios para prevenir o reparar ese daño, suspender total o parcialmente la obligación contraída

con respecto a dicho producto o retirar o modificar la concesión. (GATT 47: 2010; 519)

De manera complementaria a la definición de este tipo de medidas, el Acuerdo sobre Salvaguardias, adoptado dentro del paquete normativo de la Ronda Uruguay en 1994, prevé en su Artículo 2:

1. Un Miembro sólo podrá aplicar una medida de salvaguardia a un producto si dicho Miembro ha determinado, (...), 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. (GATT 94: 2010; 318)

Para finalizar, este tipo de medidas siempre fueron de libre de disponibilidad en el marco del GATT de 1947, específicamente mediante el uso del Artículo XIX y son contempladas ahora por la OMC. No obstante, no fueron utilizadas con frecuencia por sus estados Miembros, ya que no existía una metodología detallada que permita su correcta aplicación por lo que algunos gobiernos prefirieron proteger sus ramas de producción local a través de medidas denominadas "de zona gris" que consistían en acuerdos bilaterales cuya legitimidad era cuestionable bajo los principios del GATT, y que consistían en convencer a los Miembros exportadores para que limiten de forma "voluntaria" sus exportaciones y dichas medidas en el marco regulatorio actual están prohibidas por la OMC. (GATT 94: 2010).

### **Mecanismos para la determinación de una salvaguardia.**

El Artículo 3 del Acuerdo sobre Salvaguardias, establece como condición necesaria para la correcta imposición de una salvaguardia por parte de un Miembro en el ámbito OMC, el cumplimiento de un requisito fundamental que consiste en la realización de una "investigación" que tenga por objetivo determinar si la situación comercial existente en dicho país justifica la aplicación de una medida semejante.

En este sentido, el Acuerdo sobre Salvaguardias determina bajo circunstancias excepcionales, cuales son los requisitos generales que debe incluir las investigaciones en materia de salvaguardias, entre los que figuran tantos mecanismos técnicos y legales que deben ser tomados en cuenta por las Autoridades Investigadoras de los Miembros afectados.



Es así que el Artículo 4 del mencionado Acuerdo, define claramente en el párrafo 2 (a) al proceso de investigación que lleve a cabo un país Miembro, como parte de la invocación de una medida, según el siguiente enunciado:

2. a) En la investigación, para determinar si el aumento de las importaciones ha causado o amenaza causar un daño grave a una rama de producción nacional a tenor del presente Acuerdo, las autoridades competentes evaluarán todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable que tengan relación con la situación de esa rama de producción, en particular el ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones del producto de que se trate en términos absolutos y relativos, la parte del mercado interno absorbida por las importaciones en aumento, los cambios en el nivel de ventas, la producción, la productividad, la utilización de la capacidad, las ganancias y pérdidas y el empleo. (GATT 94: 2010; 319)

Además y de manera complementaria sobre esta temática, el referido artículo, establece en su literal b) lo siguiente:

No se efectuará la determinación a que se refiere el apartado a) del presente párrafo a menos que la investigación demuestre, sobre la base de pruebas objetivas, la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones del producto de que se trate y el daño grave o la amenaza de daño grave. Cuando haya otros factores, distintos del aumento de las importaciones, que al mismo tiempo causen daño a la rama de producción nacional, este daño no se atribuirá al aumento de las importaciones. (GATT 94: 2010; 319)

Por lo tanto, las empresas que se sientan perjudicadas por un inesperado incremento de las importaciones de determinado bien similar o directamente competidor, cuya representatividad dentro de su rama de producción sea significativa, pueden solicitar a sus respectivos gobiernos que adopten medidas de salvaguardia o a su vez la Autoridad Investigadora del país Miembro puede iniciar una investigación de oficio cuando existan pruebas claras de un daño inminente a su producción nacional y determine que dicha medida sea de interés público.

En este sentido, el Artículo 5 del Acuerdo sobre Salvaguardias referente al ámbito de aplicación de la medida, establece que los países pueden seleccionar las medidas que crean más convenientes, independientemente del origen de las importaciones y bajo el principio de Nación más Favorecida (NMF), que garanticen el fiel cumplimiento de una medida de salvaguardia, sean estas del tipo de un aumento del derecho de aduana aplicado (arancel) superior al estipulado en sus listas concesiones (consolidado), o, en caso necesario, por medio de la determinación de un contingente.

No obstante, este tipo de medidas que buscan prevenir o reparar el daño grave sufrido en el mercado interno por determinada rama de producción nacional, en la

práctica es difícil de determinar su cuantía como parte de un remedio comercial excepcional y por el contrario se convierte en una protección comercial encubierta.

Por lo general, cuando un país Miembro debe imponer restricciones cuantitativas a un determinado bien, esta medida según el Artículo 5:

Si se utiliza una restricción cuantitativa, esta medida no reducirá la cuantía de las importaciones por debajo del nivel de un período reciente, que será el promedio de las importaciones realizadas en los tres últimos años representativos sobre los cuales se disponga de estadísticas, a menos que se dé una justificación clara de la necesidad de fijar un nivel diferente para prevenir o reparar el daño grave”. (GATT 94, 2010: 320)

### **Trato especial y diferenciado para países en desarrollo**

A manera de recapitulación, las medidas de salvaguardias, como principio fundamental, no deben estar direccionadas hacia las importaciones originarias de un país en especial. Además, es importante considerar que un Miembro aplicará salvaguardias durante un período de tiempo necesario para prevenir o reparar el daño grave ocasionado a su producción nacional y con ello facilitar el reajuste de su mercado, tomando en consideración que este período no deberá exceder de cuatro años, a menos que se prorrogue bajo la condición de que la salvaguardia siga siendo necesaria.

Bajo este contexto multilateral, el Acuerdo contempla ciertas excepciones para sus Miembros que hayan sido auto catalogados como países en desarrollo, los cuales por su condición deben recibir un trato especial y diferenciado en cuanto a este tipo de medidas aplicadas por los demás países Miembros.

En este sentido, estos países quedan exentos de recibir cualquier tipo de medida, en el caso de que los volúmenes importados originarios del país en desarrollo Miembro caigan dentro del rango de “minimis”, es decir; si su volumen no excede el 3% del total de las importaciones del producto investigado.

Adicionalmente, el Artículo 9.1 del Acuerdo establece que dichas importaciones podrán ser excluidas del ámbito de aplicación de la salvaguardia, “si los países Miembros en desarrollo dentro del rango de “minimis”, no representan en conjunto más del 9% de las importaciones totales del producto.” (GATT 94: 2010; 323)

Además, los países en desarrollo Miembros de la OMC reciben trato especial y diferenciado respecto a la aplicación, duración y prórrogas de una salvaguardia a un producto que ya haya estado sujeto a semejante medida.

En este sentido, el Artículo 9.2 menciona: “Todo país en desarrollo Miembro tendrá derecho a prorrogar el período de aplicación de una medida de salvaguardia por un plazo de hasta dos años más allá del período máximo establecido en el párrafo 3 del artículo.” (GATT 94: 2010; 323)

Adicionalmente, el Consejo de Comercio Exterior del Ecuador (COMEX), adoptó el 8 de febrero de 2012, la Resolución COMEX No. 43, cuyo cuerpo contiene la normativa local que regula la invocación de salvaguardias en el país. En su primera disposición general hace referencia a que la normativa contenida en el Artículo XIX del GATT de 1947 y el Acuerdo sobre Salvaguardia de la OMC, constituyen el marco de referencia general en materia de salvaguardias, por lo que en caso de vacíos o inconsistencias con la reglamentación local, siempre prevalecerá dicha normativa internacional. (COMEX, 2012).

Finalmente, una vez descrita la normativa OMC, poniendo especial énfasis en el Acuerdo sobre Salvaguardias, se determina que este cuerpo legal se configura como un poderoso instrumento comercial que protege de forma temporal la producción nacional, permitiendo a sus Miembros vulnerar los principios de consolidación de sus aranceles o su vez restringir cuantitativamente sus importaciones bajo una afectación de daño grave, sin que estas menoscaben las disciplinas básicas de acceso a sus mercados.

Además, dicha medida de defensa comercial por su condición de ser temporal, se convierte en una política dual debido a que por un parte, es una protección frente amenazas externas vinculadas a la evolución del comercio internacional, y por otra parte; es una medida que exige dentro de su aplicabilidad, la condición de un programa de reajuste a las actividades económicas de la rama de producción nacional que la invocan, permitiendo de esta manera fortalecer su posición competitiva en el mercado, una vez levantado el blindaje comercial.

## CAPITULO III

### MARCO METODOLÓGICO

En el presente capítulo se lleva a cabo una revisión de los principales principios metodológicos que establece la normativa OMC para la aplicación de medidas de salvaguardia de carácter general por parte de sus países Miembros, cuyos lineamientos son recogidos en el Acuerdo sobre Salvaguardias (AS) y el Artículo XIX del GATT de 1994.

Es importante mencionar que dicha normativa se refiere específicamente al proceso investigativo que deben cumplir los Miembros con miras a la aplicación de medidas correctivas al comercio multilateral. Este proceso, se concibe como un cuerpo legal que define, a manera general, los lineamientos técnicos y legales que permiten la aplicación de salvaguardias en el marco normativo de la OMC y que sirve a sus Miembros de base para definir procedimientos específicos en esta materia, de acuerdo a su realidad nacional.

El Artículo 3 del AS, destaca a la investigación como parte fundamental del proceso de aplicación de cualquier medida correctiva, catalogándola como requisito fundamental que deben cumplir los países Miembros para invocar una medida de salvaguardia a determinado producto importado que genere una afectación a su producción local, enunciando en este sentido lo siguiente:

1. Un Miembro sólo podrá aplicar una medida de salvaguardia después de una investigación realizada por las autoridades competentes de ese Miembro con arreglo a un procedimiento previamente establecido. Las autoridades competentes publicarán un informe en el que se enuncien las constataciones y conclusiones fundamentadas a que hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho. (GATT 94: 2010; 319)

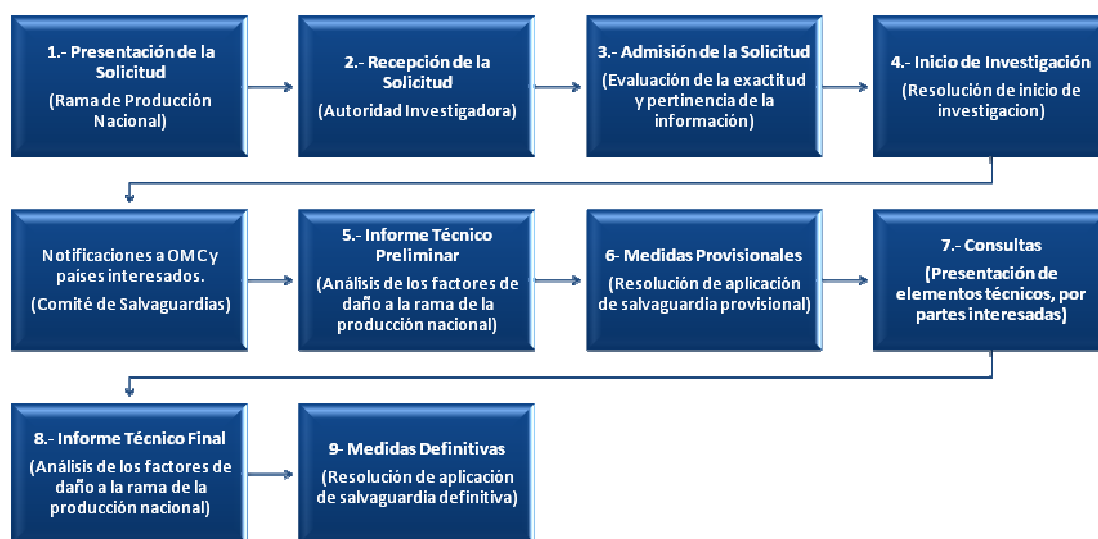
Regularmente, para llevar a cabo este proceso, los países Miembros conforman una institución gubernamental que actúe como Autoridad Investigadora en Medidas Comerciales Correctivas dentro de su territorio nacional, la cual debe establecer una metodología propia de investigación para este tipo de procesos y cuyos preceptos no deben alejarse de los procedimientos propuestos por el AS, con el fin de buscar la manera de desarrollar métodos específicos que permitan analizar una serie de variables económicas y comerciales, así como definir de manera clara las diversas fases que debe atravesar la investigación.

En el contexto nacional, la Dirección de Defensa Comercial (DDC) del Ministerio de Comercio Exterior del Ecuador (MCE), actualmente posee las atribuciones y competencias para actuar como Autoridad Investigadora en Medidas Comerciales Correctivas en el Ecuador (AI). Dichas atribuciones fueron conferidas en el año 2010, a través de la promulgación del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI), cuyo libro IV establece el Marco Normativo de la Política de Comercio Exterior del Ecuador, y define sus órganos rectores e instrumentos de política exterior.

En este sentido, el Artículo 88(b) del COPCI señala, a manera interpretativa, que el Estado ecuatoriano, como parte de sus competencias de regulación, incentivará la eficiencia y transparencia en el mercado internacional a través de la adopción de medidas comerciales apropiadas para, entre otros fines: “restringir o regular las importaciones que aumenten significativamente, y que se realicen en condiciones tales que causen o amenazan causar un daño grave, a los productores nacionales.” (COPCI, 2010).

Bajo este contexto, la normativa nacional, contenida en la Resolución No. 43 del COMEX, recoge todo el proceso de investigación respecto a la invocación de una medida de salvaguardia por parte de un país Miembro de la OMC, la cual es descrita a través del siguiente flujograma:

**Cuadro N° 4:** Procedimiento en la aplicación de salvaguardia en el Ecuador.



**Fuente:** Resolución No. 43 COMEX

Como se puede observar, una investigación sobre medidas de salvaguardia abarca una serie de etapas perfectamente definidas por cumplir, delimitadas por plazos específicos cuyo periodo de culminación engloba alrededor de 12 a 18 meses y que conjugan aspectos de carácter comercial, económico financiero respecto a la investigación como tal, así como aspectos de carácter legal en cuanto al procedimiento.

Por lo tanto, el presente estudio centrará su atención tanto en los parámetros metodológicos establecidos por la OMC, como en las especificidades de la normativa nacional referente al proceso de investigación en materia de salvaguardias, con especial énfasis en los aspectos económicos y conforme a los objetivos planteados inicialmente en la presente investigación.

### **Metodología para una investigación sobre medidas de salvaguardia.**

A manera de una breve recapitulación y como parte de los condicionantes para la imposición de una salvaguardia recogidas en los Artículo 2.1 y 4.2 (b) del Acuerdo en esta materia, es importante citar nuevamente que los Miembros de la OMC podrán hacer uso de este instrumento de defensa comercial a través de una investigación técnica que demuestre básicamente los siguientes factores:

1. Aumento súbito de las importaciones bajo circunstancias económicas imprevisibles.
2. Daño o amenaza de daño grave sufrido por la rama de producción nacional del

producto similar o directamente competidor.

### 3. Relación causal entre ambos hechos.

A tal efecto, la metodología planteada en este estudio definirá los procedimientos a utilizar para el análisis de estos tres factores, los cuales se mantendrán dentro de los parámetros de la normativa nacional y multilateral con el fin de que los resultados obtenidos sean viables para la toma de decisiones. Las fuentes de información para el procesamiento de datos y cálculo de variables, serán extraídas principalmente de fuentes primarias y oficiales tales como: Banco Central del Ecuador (BCE), Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENAE), Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Servicio de Rentas Internas (SRI), entre las principales.

#### **Análisis sobre la Evolución de las Importaciones.**

A efectos de determinar si ha existido un aumento súbito de las importaciones de determinados bienes de consumo bajo circunstancias económicas imprevisibles, como primer requisito dentro de la investigación y parte de la justificación técnica de la invocación de este tipo de medidas de defensa comercial a nivel multilateral, el Artículo 4.a del Acuerdo sobre Salvaguardias establece:

En la investigación para determinar si el aumento de las importaciones ha causado o amenaza causar un daño grave a una rama de la producción nacional a tenor del presente Acuerdo, las Autoridades competentes evaluarán todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable que tengan relación con la situación de esa rama de producción, en particular el ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones del producto de que se trate en términos absolutos y relativos... (GATT 94: 2010; 319).

En este sentido, con el fin de establecer la evolución real de las importaciones ecuatorianas durante el periodo de análisis planteado en la presente investigación, se tomarán todos los registros comerciales generadas en el país respecto a los flujos de importación de bienes de consumo bajo Clasificación por Uso o Destino Económico (CUODE), analizando la evolución y situación actual de dichos bienes respecto a las importaciones totales. Asimismo, se busca evidenciar sus principales características y sus proyecciones a futuro con mirar a evaluar la factibilidad en la aplicación de medidas correctivas al comercio. Los datos estadísticos serán tomados del Banco Central del Ecuador (BCE) y del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENAE).

Además, en caso de requerir mayor información, se realizarán las gestiones necesarias con dichas instituciones gubernamentales para solicitar los manifiestos de

aduana y demás documentos aduaneros que permitan efectuar un análisis en detalle de determinadas transacciones. Por otra parte, si es necesario, se acudirá a reportes comerciales de organismos internacionales, tales como: Conferencia de la Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo, por sus siglas en inglés, (UNCTAD), Organización Mundial de Aduana (OMA), Comunidad Andina de Naciones (CAN), Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), OMC, entre otros.

### **Incremento de las importaciones en términos absolutos**

La interpretación metodológica que se dará en la presente investigación a lo establecido en el Artículo 4.2 (a) del Acuerdo sobre Salvaguardias, respecto al mecanismo de determinación del ritmo y cuantía sobre un incremento absoluto de las importaciones, será sustentada bajo la evidencia empírica de una de las Autoridades Investigadoras Latinoamericanas más importantes, la Unidad de Prácticas Comerciales Internacionales (UPCI) de la Secretaría de Economía de México, quien posee una vasta experiencia en materia de defensa comercial.<sup>1</sup> En concreto, se pretende emular el método utilizado por la Autoridad Mexicana en la determinación de incrementos absolutos en las importaciones, partiendo de un enfoque de crecimientos progresivos e inusuales de los flujos de importación que recibe un país de determinado producto en términos de volumen y más no en valor.

La delimitación de análisis en cuanto al uso de medidas volumétricas y no monetarias de las importaciones posee plena justificación, ya que se pretende eliminar cualquier sesgo en los valores utilizados a causa de factores exógenos, susceptibles a cierta volatilidad por condiciones propias del mercado, tales como los precios de los bienes. Cabe señalar, que esta metodología no es la única utilizada por Autoridades Investigadores para este tipo de análisis. Sin embargo, por su simplicidad se convierte en uno de los mecanismos más rápidos y eficaces para la alcanzar el objetivo planteado.

Por lo tanto, la metodología propuesta consistirá en cuantificar el incremento del volumen de las importaciones ecuatorianas de bienes de consumo, a través de un análisis histórico y comparativo de las tasas de variación anual, cuyo índice será

---

<sup>1</sup> Gracias a la capacitación impartida por la UPCI sobre métodos de investigaciones en medidas de defensa comercial, es posible difundir sus mejores prácticas en el manejo de información comercial con miras a la correcta determinación de las principales variables necesarias para la invocación de un remedio comercial bajo el marco normativo de la OMC.



calculado para cada de una las subpartidas arancelarias catalogadas como bienes de consumo bajo la clasificación CUODE y durante el periodo de investigación.

### **Incremento de las importaciones en términos relativos**

La cuantificación y monitoreo de este tipo de incrementos en las importaciones de un país, se determina a través de una comparación cuantitativa entre el ritmo de crecimiento de los bienes importados por el país frente a la evolución que presentan los indicadores económicos de la rama de producción nacional que elabora el producto similar o directamente competidor. Usualmente, las Autoridades Investigadoras de los países Miembros de la OMC toman principalmente variables como el consumo nacional, la producción, las ventas o las existencias finales de la rama de producción nacional afectada, para la demostración de este hecho.

Sin embargo, al tenor de la presente investigación, dicho análisis no será aplicado por considerar que sus resultados podrían ser sujetos a alegaciones por los países miembros afectados, en caso de adoptarse cualquier tipo de medida, por presentar ciertos rasgos menos objetivos y cuestionables bajo instancias legales y procedimentales dentro del Comité de Salvaguardias o el Organismo de Solución de Diferencias de la OMC. Por el contrario, la presente investigación limitará su marco de estudio a analizar los incrementos significativos y de manera súbita de las importaciones ecuatorianas de bienes de consumo en términos absolutos durante un periodo determinado.

### **Metodología para el Análisis de Daño o Amenaza de Daño Grave a la Rama de Producción Nacional.**

A efectos de la cuantificación económica del daño o amenaza de daño grave ocasionado a la rama de producción nacional que elabora el producto similar o directamente competidor, es imprescindible empezar por definir conceptos inherentes a este tema. En este sentido, el Artículo 4.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias señala, a manera general, las siguientes definiciones:

- a) Se entenderá por daño grave un menoscabo general significativo de la situación de una rama de producción nacional;
- b) Se entenderá por amenaza de daño grave la clara inminencia de un daño grave, de conformidad con las disposiciones del párrafo 2. La determinación de la existencia de una amenaza de daño grave se basará en hechos y no simplemente en alegaciones, conjeturas o posibilidades remotas (GATT 94: 2010; 319).

Tomando en cuenta la ambigüedad que plantea la normativa del Acuerdo OMC respecto a las definiciones de ambos conceptos estrechamente relacionados, en cuanto a que sus acepciones se presentan como poco específicas, se hace necesario profundizar en su interpretación a partir de la definición de varios de los conceptos que se manejan.

### **Cuantificación económica del daño o amenaza de daño.**

A pesar de que el Acuerdo de la OMC no define claramente los conceptos de daño o amenaza de daño, es impoente destacar que proporciona ciertos lineamientos en cuanto a su determinación, a través de los efectos nocivos que puede ocasionar el incremento de las importaciones, a la situación económica de la rama de producción local que elabora el producto similar o directamente competidor.

En este sentido, el Acuerdo sobre Salvaguardias establece en su Artículo 4.2, literal a) lo siguiente:

En la investigación para determinar si el aumento de las importaciones ha causado o amenaza causar un daño grave a una rama de la producción nacional a tenor del presente Acuerdo, las Autoridades competentes evaluarán todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable que tengan relación con la situación de esa rama de producción, en particular (...), la parte del mercado interno absorbida por las importaciones en el momento, los cambios en el nivel de ventas, la producción, la productividad, la utilización de la capacidad, las ganancias y pérdidas y el empleo. (GATT 94: 2010; 319).

Es importante destacar que las variables citadas, como parte del análisis de daño propuesto por el Acuerdo, no es de carácter exhaustivo y ninguna de ellas que se comprueben de manera aislada o de forma conjunta, serán decisivas al momento de la aplicación de una medida.

En este punto es pertinente citar los parámetros que establecen otros Acuerdo en materia de defensa comercial, tal es el caso del Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo IV del GATT de 1994(Acuerdo Antidumping - AD), cuya normativa también contempla ciertas variables a tomar en cuenta por las Autoridades Investigadoras de los países Miembros para el análisis de daño o amenaza de daño, tales como: salarios, inversión, crecimiento, capacidad de reunir capital, etc. No obstante, al tenor de este Acuerdo, el daño cuantificado para el caso de una investigación sobre medidas antidumping es valorado en menor grado que el definido en medidas de salvaguardia, catalogándolo simplemente como “importante” mas no “grave”.

Por lo tanto, la metodología propuesta para las investigaciones sobre salvaguardias a tomar en cuenta por la Autoridad Investigadora del Ecuador, a efectos de cuantificar económicamente el daño grave ocasionado a la rama de producción nacional por efectos del incremento inesperado de las importaciones, será a través del análisis tanto de las variables propuestas por el Acuerdo sobre Salvaguardias, como de los principales factores de carácter objetivo descritos por el Acuerdo Antidumping respecto al análisis daño.

Dicha propuesta posee su sustento legal en la interpretación del Artículo 4.2 (a) del Acuerdo, el cual no limita a las Autoridades Investigadoras de los países Miembros a utilizar únicamente las variables descritas por la OMC dentro de un proceso de investigación, sino que más bien da la apertura para estudiar el comportamiento de todas las variables relevantes, objetivas y cuantificables que tengan vinculación directa con la situación de esa rama de producción.

En base a lo antes descrito por la normativa OMC y de acuerdo a la evidencia empírica en materia de Salvaguardias, las variables propuestas de análisis son:

- Volumen de ventas reales y potenciales en el mercado interno (AS)
- Participación en el mercado ecuatoriano (AS)
- Ingresos por ventas (AS)
- Utilidad (AS)
- Empleo (AS)
- Salarios (AAD)
- Existencias (AS)
- Utilización de la capacidad instalada (AS)
- Volumen de producción (AS)
- Productividad (AS)
- Crecimiento (AAD)
- Capacidad de reunir capital o la inversión (AAD)

Por otra parte, respecto a la determinación de la existencia de una amenaza de daño grave, el Acuerdo establece que su determinación se fundamentará en hechos y no posibilidades remotas. Además, se reitera la premisa de que ninguna de estas variables por sí solas son suficientes para la determinación de una salvaguardia, pero sí en su conjunto y dependiendo de la situación, llevarían a demostrar que a menos que no se

apliquen medidas correctivas, se podría generar un daño grave a la rama de producción nacional.

Debido a que el Acuerdo Antidumping presenta ciertas analogías en determinados aspectos de la investigación respecto al Acuerdo sobre Salvaguardias, es importante que la Autoridad Investigadora del Ecuador tome en consideración sus lineamientos respecto al manejo de la mejor información disponible en el entendido del Artículo 6, párrafo 8, el cual menciona:

Lo antes posible después de haber iniciado la investigación, la autoridad investigadora deberá especificar en detalle la información requerida de cualquier parte directamente interesada y la manera en que ésta deba estructurarla en su respuesta. Deberá además asegurarse de que la parte sabe que, si no facilita esa información en un plazo prudencial, la autoridad investigadora quedará en libertad para basar sus decisiones en los hechos de que tenga conocimiento, incluidos los que figuren en la solicitud de iniciación de una investigación presentada por la rama de producción nacional. (GATT 94; 2010:199)

Por lo tanto, las variables propuestas para el análisis del daño o amenaza de daño grave a la rama de producción nacional por efectos del incremento súbito de las importaciones serán similares. Simplemente, existirán ciertas variantes de acuerdo a los resultados obtenidos en el proceso de análisis, al momento de determinar si los hechos se configuran como una amenaza de daño a la rama de producción por la tendencia observada, o en su defecto, se evidencia la existencia de un daño consumado.

Para recopilar la información necesaria para el análisis de daño o amenaza de daño grave sufrido por la rama de producción nacional, se ha diseñado un proyecto de formulario con las preguntas más relevantes necesarias para la efectuar este tipo de investigaciones y cuyos campos deben ser llenados por la empresa solicitante de la medida, como parte del inicio de una investigación de salvaguardias. Dicho formulario es un compendio de preguntas abiertas y cerradas que abarcan los temas más relevantes de una investigación, el cual será una fuente importante de información para la Autoridad Investigadora del Ecuador en su determinación de daño.

Adicionalmente para alcanzar dicho objetivo, el Artículo 7 de la Resolución No. 43 del COMEX referente al inicio de la Investigación, prevé la posibilidad de que durante el desarrollo de la investigación la Autoridad Investigadora realice visitas a las empresas que conforman la rama de producción nacional y demás Partes Interesadas, a fin de efectuar la verificación de la información que considere relevante.

Es importante destacar que por los limitantes establecidos en la presente investigación, las variables propuestas para el análisis del daño o amenaza de daño grave a la rama de producción nacional serán a nivel agregado, con la visión de realizar un breve diagnóstico macroeconómico de los sectores donde exista información disponible durante el periodo objeto de estudio.

Adicionalmente en este tema, utilizaremos la mejor información disponible en portales electrónicos de instituciones públicas y privadas, que aporten con valiosa información sobre la situación económica de los principales sectores del Ecuador, tales será el caso de:

- Banco Central del Ecuador (BCE): <http://www.bce.fin.ec>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC): <http://www.inec.gob.ec>
- Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP): <http://www.agricultura.gob.ec/>
- Ministerio de Industrias y Productividad (MIPRO): <http://www.industrias.gob.ec/>
- Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y competitividad (MCPEC): <http://www.produccion.gob.ec>
- Servicio de Rentas Internas (SRI): <http://www.sri.gov.ec>
- Superintendencia de Compañías: <http://www.supercias.gob.ec/>
- Superintendencia de Economía Social y solidaria: <http://www.seps.gob.ec>
- Cámara de Comercio de Quito: <http://www.ccq.org.ec/>

En cuanto a la información disponible, es importante destacar la última codificación realizada por el Banco Central del Ecuador al Sistema de Cuentas Nacionales del país a su versión 2008 (SCN2008), donde se introdujo el cambio de año base 2007 para la cuantificación de los agregados macroeconómicos, mediante el cual se logra conocer de mejor manera la información más importante relativa a qué producen los ecuatorianos, de qué manera lo hacen, y cuáles son los sectores estratégicos priorizados por el Ecuador.

Es así que las mejoras metodológicas incluidas, así como su mayor nivel de desagregación por producto e industrias brindan información valiosa que demuestra la realidad económica del Ecuador a través de variables como: producción, ingresos, gastos, ahorro, inversión y demás acciones que realizan los agentes económicos.

Dicha información contiene por una parte la clasificación por industrias, agrupadas según tipo de bienes y servicios, insumos utilizados para la producción en función de las estadísticas disponibles bajo el Código Industrial Internacional Uniforme en su revisión 4 (CIIU Rev.4). En este punto, es imprescindible empezar por definir claramente lo que es una industria, denominada como un conglomerado de establecimientos económicos dedicados a una misma o similar actividad. De esta manera, el SCN 2008 establece 47 industrias dentro de su nivel 1 y 71 industrias en su nivel 2, las cuales están adaptadas a la realidad nacional de acuerdo al CIIU en su codificación No. 4. (Banco Central del Ecuador; 2011)

Además, dicha información también contiene una clasificación de productos bajo estándares internacionales adaptada para la economía ecuatoriana catalogada como Clasificación Central de Productos (CCP) en su revisión 2 (CCP Ver. 2). Estos productos agrupados bajo CCP Ver. 2, son adaptados a la economía ecuatoriana a través de la Clasificación Central de Productos Nacionales (CPCN). De esta manera, se establecen niveles de desagregación de los productos, cuyo primer nivel contiene 48 productos, al segundo nivel la clasificación asciende a 72 productos y finalmente existe el nivel con mayor desagregación, el cual contiene 279 productos.

### **Análisis de similitud entre el producto nacional e importado**

Como parte de la delimitación del objeto de estudio dentro del marco metodológico, surge el concepto de "producto similar" como un elemento fundamental para la aplicación de una medida de salvaguardia, debido a que su correcta identificación es lo que determina la viabilidad de una investigación en este tema y se convierte en un aspecto determinante para el éxito o fracaso en la aplicación de una medida.

Teniendo clara la magnitud de este tema, se podría esperar que la definición de "similitud" dentro del Acuerdo sobre Salvaguardias sea extensa y prolija, pero en realidad no es así. Además, para efectos de la imposición de una medida, este concepto comprende un abanico de posibilidades que incluye tanto a productos idénticos o similares, en el mejor de los casos, o en su defecto, productos que sean directamente competidores o sustitutos al objeto de estudio.

En este sentido, los lineamientos que plantea la OMC respecto a la "similitud" de los productos ha sido desarrollada básicamente a través de una serie de diferencias que

históricamente han surgido en el marco del GATT y retomadas después bajo la normativa OMC, tras un sinnúmero de análisis de casos concretos que han perfeccionado tal definición.

En virtud de las normas pertinentes de la OMC, el término "producto similar" hace alusión a un bien cuyas características permitan aseverar que son idénticos respecto al producto investigado. En caso de que dicho bien no exista, la normativa permite que sea otro producto que, aunque no sea idéntico en todos los aspectos, posea características cercanamente parecidas. (Goode, 2007)

Por otra parte, el Artículo 15 del Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VII del Cuerpo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994, complementa tal definición a dichos conceptos a través de los literales a) y b), señalando lo siguiente:

- a) Se entenderá por mercancías idénticas las que sean iguales en todo, incluidas sus características físicas, calidad y prestigio comercial. Las pequeñas diferencias de aspecto no impedirán que se consideren como idénticas las mercancías que en todo lo demás se ajusten a la definición;
- b) Se entenderá por mercancías similares las que, aunque no sean iguales en todo, tienen características y composición semejantes, lo que les permite cumplir las mismas funciones y ser comercialmente intercambiables. Para determinar si las mercancías son similares habrán de considerarse, entre otros factores, su calidad, su prestigio comercial y la existencia de una marca comercial;" (GATT 94: 2010; 210).

Al respecto, Won-Mog Choi, Ex Director del Centro Legal de la OMC, señala que debido a que no existe un requisito único y fundamental para determinar el concepto de similitud en el sentido de "igual en todos los aspectos", "cabe preguntarse hasta qué punto este concepto puede llegar. Si los productos sujetos a comparación muestran la mayor cantidad de características más significativas que los hacen iguales, estos pueden ser designados de manera segura como productos "similares". (Choi, 2003: 13)

Además, el mismo autor se pronuncia sobre otro concepto fundamental dentro de análisis de similitud, respecto a los productos directamente competidores o sustitutos, planteando una interrogante sobre la interpretación que la OMC otorga al término "directamente", auto cuestionándose si existen productos que sean "indirectamente" competidores o sustitutos.

En este sentido, el Ex Director del Centro Legal de la OMC señala las principales características que debe tomar en cuenta la Autoridad Investigadora de los

países Miembros para catalogar al producto investigado como directamente competidor o sustituto, enunciando lo siguiente:

(1) Competencia es un término que se utiliza más desde el punto de vista de un productor, mientras que "sustituibles", describe la situación desde la perspectiva del consumidor final. Esta diferencia se hace evidente cuando la frase "directamente competidor o sustituable entre sí" se compara con la frase "directamente competidores" en el Art. XIX del GATT.

(2) El ámbito de aplicación de productos "directamente competidores" (desde la perspectiva del productor) suele ser el mismo que el del producto "directamente sustituibles entre sí" (desde el punto de vista del consumidor). Si dos productos no son considerados como "directamente sustituibles entre sí" a los consumidores, no hay razón para que los productores puedan ver los productos por su competidor directo. Si los productores consideran que los productos son "directamente competidores", es principalmente porque son "directamente sustituibles entre sí" - sustitución directa es, en la mayoría de los casos, una condición necesaria y suficiente para la competencia directa. (CHOI: 2003; 16)

A efectos de la presente investigación, se establecerá como metodología en el análisis de "similitud" entre los bienes de consumo importado y su contraparte nacional, considerar los siguientes elementos esenciales:

- Clasificación arancelaria por donde ingresan al territorio nacional del Miembro importador afectado.
- Características físicas de los productos cuya naturaleza lo asemeja a determinados tipos de bienes
- Usos finales de los productos o prestaciones que brindan al momento de su consumo
- Preferencias de los consumidores por la adquisición de determinado bien.

### **Representatividad de la rama de producción nacional**

Otro aspecto a considerar es el tema de la representatividad de un sector determinado de la producción nacional, el cual debe ser cumplido por la empresa que solicitase a su Gobierno la adopción de una salvaguardia. Al respecto, el Artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias señala:

c)...se entenderá por rama de producción nacional el conjunto de los productores de los productos similares o directamente competidores que operen dentro del territorio de un Miembro o aquellos cuya producción conjunta de productos similares o directamente competidores constituya una proporción importante de la producción nacional total de esos productos. (GATT 94: 2010; 319).



De manera complementaria, la normativa ecuatoriana en esta materia descrita a través de la Resolución No. 43 del COMEX, estipula en su Artículo 1 que, se entiende como proporción importante de la producción nacional, al menos el 40% de la producción nacional total de estos productos, que manifiesten estar siendo afectada por el incremento de las importaciones y para el caso de productores atomizados o de pequeñas y medianas empresas (PYMES), el porcentaje requerido será del 25%.(COMEX; 2012).

Por lo tanto, a efectos de determinar el grado de representatividad que posea la empresa solicitante dentro de la rama de producción nacional y respecto al conjunto de productores que posean cierto grado de afectación a su situación económica, por causa de un incremento inesperado de las importaciones de determinado bien, la metodología propuesta está determinada a través de consultas con las cámaras de producción o asociaciones legalmente constituidas en el país que certifiquen su representatividad entorno a la producción nacional.

### **Metodología para el análisis de la relación de causalidad entre el aumento de las Importaciones Vs. el Daño Grave.**

El párrafo 2 del Artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias que se refiere al proceso de investigación, determina en este sentido:

b) No se efectuarán la determinación a que se refiere el apartado a) del presente párrafo a menos que la investigación demuestre sobre la base de pruebas objetivas, la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones del producto de que se trate y el daño o amenaza de daño de grave. Cuando haya otros factores, distinto del aumento de las importaciones, que al mismo tiempo causen daño a la rama de la producción nacional, este daño no se atribuirá al aumento de las importaciones. (GATT 94: 2010; 319).

En este sentido, con miras a establecer la existencia de una relación de causalidad, condicionante para la plena imposición de una salvaguardia, la Autoridad Investigadora deberá evaluar todas las variables conocidas y que considere necesarias, distinta de las importaciones, que durante el mismo periodo hayan o pretendan haber perjudicado a dicha rama de la producción local y cuyos daños no sean atribuibles a tales importaciones. Entre las variables que podrían ser sujetas a análisis figuran: la falta de competitividad de la industria nacional, la evolución de los procesos de producción, el cambio tecnológico, la afectación en la productividad de la producción nacional, entre otras.

## CAPITULO IV

### MARCO EMPÍRICO

#### **Análisis de la estructura productiva del Ecuador**

A modo de introducción, el presente capítulo empieza por hacer un análisis descriptivo de las características más relevantes de la actividad económica ecuatoriana a fin de conocer la realidad de las empresas productoras y su nivel de concentración en el Ecuador con miras a vislumbrar las fortalezas y amenazas del sector productivo primario – exportador de bienes de consumo no duraderos.

Es importante considerar que la economía ecuatoriana, tomando como punto de partida el año de su retorno a la democracia a finales de la década de los ochenta, no ha logrado transformar su matriz productiva, la cual se caracteriza por una fuerte concentración y alta dependencia del sector petrolero.

Según la Agenda para la Transformación Productiva del Ecuador 2010 – 2013, el caso del Ecuador, al igual que muchas experiencias en países de la región, se caracterizan por presentar dos elementos históricos en común, que han sido los posibles determinantes de su bajo nivel de desarrollo: i) una brecha externa que evidencia las diferencias en capacidades, principalmente tecnológicas, en relación al plano internacional; y, ii) una brecha interna que evidencia las asimetrías de productividad intra-industrial y los inadecuados encadenamientos productivos existentes en los distintos sectores productivos del Ecuador. (SENPLADES; 2009)

En este sentido, la coexistencia de ambas brechas en el Ecuador ha llevado a un retraso considerable en su desarrollo económico debido, principalmente al mantenimiento de un modelo básico de producción primario- exportador caracterizado por aspectos como:

- Involución en el proceso de industrialización: significando un descenso de la contribución del valor agregado manufacturero en el PIB de 18% en 2000 a 12% en 2012.
- Concentración del valor agregado en pocos productos de exportación, los cuales se componen principalmente de productos primarios, con una participación promedio cerca del 77% del total exportado por el Ecuador durante el periodo 2007 - 2012, representando el crudo de petróleo más del 50%.

- Evolución de las importaciones a un ritmo promedio de crecimiento del 19% en términos de valor (US\$ CIF) en los últimos 3 años.

Por otra parte, estos problemas estructurales del Ecuador se volvieron más vulnerables frente a la crisis internacional del año 2009, cuyos orígenes se dieron dentro del sector financiero de los países centrales y cuyos impactos se trasladaron al sector real de la economía mundial, mermando el ritmo de desarrollo experimentado por países en desarrollo de la región tales como el Ecuador.

Actualmente, la estructura productiva del Ecuador se caracteriza principalmente por mantener una concentración productiva territorial, resultado de la convergencia en los llamados polos de desarrollo en torno a los centros urbanos más desarrollados y dotados de mejores servicios.

No obstante, si analizamos retrospectivamente el proceso de industrialización en el Ecuador, se establece que su origen se da a partir de la década de los cincuentas a través de la exportación de productos primarios tradicionales de la época como: café y cacao, más el notable impulso que tuvo la producción de banano en las provincias de la Costa. Este hecho permitió duplicar las exportaciones en poco tiempo al pasar de 50 millones de dólares en 1951 a 102 millones en 1960 y cuyos sectores representaban alrededor del 10% del PIB, 12% del empleo y 6% de las exportaciones de aquella época.

Es importante destacar que el auge bananero experimentado reemplazó al “boom” cacaotero que tuvo lugar entre 1860 y 1924; el cual fue considerado por mucho tiempo como el motor de la economía ecuatoriana por su uso intensivo de mano de obra.

Un pilar fundamental para el desarrollo del sector manufacturero en el país fue la promulgación de la ley para el desarrollo de la industria ecuatoriana aprobada en 1965, la cual nace a partir de los programas de la CEPAL orientadas hacia un modelo de sustitución de importaciones basado en la industrialización y que tenía como objetivo sacar de la línea de pobreza a los países de la región.

Dicho marco legal facilitó el establecimiento de fábricas, principalmente orientadas hacia los sectores textiles, fabricación de línea blanca como refrigeradoras y de productos farmacéuticos en diversas partes del Ecuador.

Por otra parte, desde el primer cuarto del siglo XX, comenzó en el país los primeros indicios de explotación de petróleo en el Ecuador, focalizada específicamente en la Península de Santa Elena. Sin embargo, durante los años setenta empezó su explotación a mayor escala en la región amazónica, convirtiendo al Ecuador en uno de los principales exportadores mundiales de este recurso. Consecuentemente, con el auge petrolero del país en 1972, la industria ecuatoriana se desarrolla, aunque incipientemente, en otros sectores más pesados tales como: petroquímica, metalurgia y automotriz, lo que generó un crecimiento del sector manufacturero de alrededor del 9% del PIB.

Posteriormente, el crecimiento de la deuda externa durante el periodo 1977-1981 aportó, en algo, con el dinamismo de la industria ecuatoriana. Sin embargo, la industria manufacturera sufrió una notable desaceleración a causa de la reducción de los precios del petróleo. La falta de recursos detuvo este dinamismo, ocasionando una ligera recesión en la economía.

Un hecho por destacar es la evolución de la economía en el año 1997, cuyo sector manufacturero creció alrededor del 3,5%. No obstante, dicho crecimiento fue inferior al conseguido por el sector agropecuario de 4,1%. Gracias al aumento de las ventas externas, las actividades manufactureras más dinámicas fueron la industria textil y el material de transporte, con una expansión superior al 5% y con una participación en el PIB nacional del 15%.

Durante los últimos años, la economía del país sigue altamente concentrada en pocos productos y pocos mercados, cuyo principal oferta de exportación se centra en productos primarios como: banano, café, cacao, camarón, madera, atún, y, en los últimos años, las flores y el turismo como gran generador de divisas. Existen también productos no tradicionales de exportación, como ciertas especies de frutas y verduras que poco a poco están ganando terreno en el mercado internacional.

Según un estudio desarrollado por la Organización de Desarrollo Industrial de las Naciones Unidas (Unido por sus siglas en inglés), en la última década el Ecuador apenas ha ganado el 0,05% del mercado mundial de manufacturas basadas en recursos naturales y menos de un 0,02% en fabricaciones de baja y media tecnología. Por tal motivo, es evidente que el país aún no logra posicionarse en los mercados

internacionales, siendo la agroindustria y pocos sectores manufactureros su principal carta de presentación.

Según la Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES), existe una concentración productiva histórica a nivel regional en el Ecuador que ha evolucionado alrededor de tres ciudades: Quito, Guayaquil y Cuenca, concentrando más del 80% de las empresas activas del país; a excepción de la producción agropecuaria, cuya presencia es a nivel nacional.

En este sentido, se presenta a continuación la estructura productiva del país desagregada por sectores económicos a través de la siguiente tabla:

**Cuadro N° 5:** Establecimientos económicos censados bajo clasificación CIU Rev. 4 de la actividad principal a nivel nacional. Año 2009.

CIU	REGION POR PROVINCIAS	Establecimientos económicos según CIU 4.0	
		Absoluto	Relativo
A	Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca.	987	0,20%
B	Explotación de minas y canteras.	151	0,03%
C	Industrias manufactureras.	47.867	9,57%
F	Construcción.	1.550	0,31%
G	Comercio al por mayor y al por menor.	269.751	53,93%
	Las demás actividades <sup>2</sup>	179.911	36,00%
<b>TOTAL PAIS</b>		<b>500.217</b>	<b>100,00%</b>

**Fuente:** Censo Nacional Económico 2010. Instituto Nacional de Estadística y Censos

Respecto a las principales actividades económicas en el Ecuador, es importante destacar que más del 50% de los agentes económicos se dedican a actividades comerciales, las cuales no son grandes generadores de valor agregado y que se dedican a comercializar productos nacionales e importados.

Por otra parte, se observa que la estructura productiva del país tales como la industria manufacturera y actividades primarias como la agricultura poseen una baja representatividad por unidades productivas, representando conjuntamente menos del 10% respecto al total de establecimientos censados a nivel país.

<sup>2</sup> “Corresponde las siguientes actividades: Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado, Distribución de agua; alcantarillado, gestión de desechos y actividades de saneamiento, Transporte y almacenamiento, Actividades de alojamiento y de servicio de comida, Información y comunicación, Actividades financieras y de seguros, Actividades inmobiliarias, Actividades profesionales, científicas y técnicas, Actividades de servicios administrativos y de apoyo, Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria, Enseñanza, Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social, Artes, entretenimiento y recreación, Otras actividades de servicios, Actividades de los hogares como empleadores; actividades no diferenciadas de los hogares como productores de bienes y Actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales”

Adicionalmente, el grado de formalidad con que cuentan los establecimientos económicos en el Ecuador es relativamente bajo, debido a que el 93% las empresas no tienen personería jurídica sino que más bien fungen como personas naturales, lo cual indica claramente que son establecimientos con un bajo flujo de capital.

Este hecho pone en evidencia un importante tema a considerar para la aplicación de medidas de salvaguardia como es la representatividad que poseen las empresas afectadas frente a las amenazas de los productos importados. En este sentido, las cifras revelan que la organización empresarial en el Ecuador es incipiente debido a que la mayor parte de los establecimientos económicos censados no pertenecen a ningún gremio o asociación que las agrupe por actividad económica, cuya mayor informalidad organizacional se revela en el sector del comercio, donde el 90% de las empresas actúan de forma separada.

Además, se torna preocupante la disgregación evidenciada en actividades del sector real de la economía como es la industria manufacturera y la agricultura que alcanzan niveles del 80% y 74% respectivamente, debido a que para efectos de la aplicación de una salvaguardia, la rama de producción nacional que la solicite debe tener una representatividad de al menos el 40%, de acuerdo a la normativa nacional en esta materia.

Bajo este contexto, se torna importante la aplicación de medidas de defensa comercial que permitan blindar a la producción nacional de las amenazas que podrían generar la comercialización de productos extranjeros con miras a incentivar la reproducción de agentes económicos en este importante sector de la economía

A manera de complementar el presente análisis, se muestra a continuación cifras respecto al comportamiento de distintas variables económicas del Ecuador, a fin de generar una perspectiva actual en la que se encuentran las diversas actividades económicas del país.

## Producción

**Cuadro N° 6:** Producto interno bruto por industria en millones de dólares 2007<sup>3</sup>(1)

Industrias / Período	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	4.004	4.175	4.209	4.332	4.378	4.579	4.581
Acuicultura y pesca de camarón	221	223	232	239	284	332	376
Pesca (excepto camarón)	390	374	411	364	350	371	385
Petróleo y minas	6.457	5.970	5.971	5.950	5.958	6.173	6.264
Manufactura (excepto refinación de petróleo)	5.835	6.077	6.635	6.534	6.712	7.029	7.355
Construcción	3.977	4.017	4.372	4.495	4.710	5.726	6.527
Comercio	5.346	5.356	5.933	5.700	6.162	6.532	6.727
Transporte	3.167	3.231	3.409	3.632	3.752	4.032	4.264
Actividades profesionales, técnicas y administrativas	3.027	3.241	3.464	3.360	3.527	3.567	3.643
Otros Servicios (2)	3.955	4.059	4.159	4.162	4.281	4.480	4.585
Otras (3)	11.201	11.787	12.710	13.582	13.552	14.689	15.543
<b>TOTAL VALOR AGREGADO BRUTO</b>	<b>47.582</b>	<b>48.511</b>	<b>51.504</b>	<b>52.352</b>	<b>53.668</b>	<b>57.508</b>	<b>60.251</b>
<b>OTROS ELEMENTOS DEL PIB</b>	<b>2.333</b>	<b>2.497</b>	<b>2.746</b>	<b>2.206</b>	<b>2.445</b>	<b>2.772</b>	<b>3.042</b>
<b>PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB)</b>	<b>49.915</b>	<b>51.008</b>	<b>54.250</b>	<b>54.558</b>	<b>56.112</b>	<b>60.279</b>	<b>63.293</b>

FUENTE: Banco Central del Ecuador

Durante el periodo analizado, se observa que existe una concentración en la generación de riqueza del país en pocos sectores económicos, caracterizándose por ser primarios en su gran mayoría, sin que se logre desarrollar aquellas actividades de servicios no comerciales y de alto contenido tecnológico.

Entre Agricultura, Ganadería, Silvicultura y Pesca (8%), Explotación de Minas y Canteras (11%), Industrias Manufactureras (12%), Comercio (11%), Construcción y Obras Públicas (9%), se tiene más del 50% del aporte económico.

Respecto al sector de manufacturas en el Ecuador durante el año 2012, esta actividad registró un crecimiento de 4,6% respecto al año anterior; donde destacan la contribución de actividades económicas tales como: elaboración de bebidas (1,3%), producción de maquinaria y equipo (0,9%) y fabricación de equipo de transporte (0,5%), entre otras.

<sup>3</sup> (1) A partir de la Publicación No.24 de Cuentas Nacionales, los cálculos incorporan los resultados del Cambio de Año Base (CAB) 2007. Los datos de los años 2000 a 2006 corresponden a la información obtenida en la retropolación de las series; los años 2007 y 2008 son el resultado de las cuentas nacionales anuales; mientras que a partir del año 2009 en adelante, los resultados se obtuvieron por sumatoria de trimestres.

(2) Incluye: Actividades inmobiliarias y Entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios

(3) Refinación de Petróleo, Suministro de electricidad y agua, Alojamiento y servicios de comida, Correo y Comunicaciones, Actividades de servicios financieros, Enseñanza y Servicios sociales y de salud, Administración pública, defensa; planes de seguridad social obligatoria y Servicio doméstico

## **Ingresos**

Según estudios recientes elaborados por el Ministerio de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad (MCPEC) junto con el Ministerio de Industria y Productividad (MIPRO), del universo de actividades económicas que se desarrollan en el país, el 81% se encuentran altamente concentradas, donde el 22% de las empresas representan el 40% de las ventas totales. Los sectores con mayor grado de concentración en el país son: telecomunicaciones, ventas al por menor en almacenes, de alimentos, bebidas y tabaco; producción de vehículos automotores; ventas al por menor de productos farmacéuticos y cosméticos, producción de carne y de productos cárnicos. (SENPLADES; 2009).

En promedio, las grandes empresas del país concentran el 78% de las ventas a nivel local y apenas el 22% se reparten entre las denominadas MIPYMES, donde el 1% representan las micro, 6% las pequeñas y 14% las medianas empresas en el Ecuador. Sin embargo las MIPYMES representan el 94% de los establecimientos económicos en el Ecuador según el último Censo económico a nivel nacional.

## **Productividad**

Las divergencias estructurales que caracterizan a la economía ecuatoriana se traducen en el bajo nivel de productividad tanto interno como externo de su aparato productivo. Por una parte existe una brecha externa respecto a otros países, la cual se puede evidenciar claramente a través del indicador estándar de productividad empleado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el cual estableció que un trabajador ecuatoriano aportó, comparativamente, 0,4% más valor al PIB durante el año 2008 que en 1990 (año base = 100), mientras que un estadounidense aportó un 37% adicional, un chileno generó un 60%, el peruano 67% más, el surcoreano aportó 95% más y un trabajador Chino produjo 305% más valor que en 1990.

Por otra parte, la brecha interna en el país<sup>4</sup>, determina que durante el año 2009, la productividad de la minería creció en 31% y los servicios financieros en 42%, frente a la productividad agrícola que creció en 14%. Mientras que la productividad de un trabajador agropecuario fue apenas el 68% respecto de la productividad media de la economía, un trabajador de la minería generó casi 25 veces más. (SENPLADES; 2009)

---

<sup>4</sup>Definida como la disparidad de productividad entre los sectores más dinámicos y los más rezagados en el Ecuador y medidos en relación a la productividad media de la economía ecuatoriana en base a los sectores generan mayor valor agregado



En este punto, es importante mirar retrospectivamente las experiencias exitosas de otros países respecto a su modelo de desarrollo y las estrategias que han utilizado para salir de una crisis. El caso de los países del sudeste asiático es revelador:

1. Políticas sustitutivas de importaciones, implementadas de manera estratégica y selectiva como parte complementaria de una política de protección de la producción nacional.
2. Políticas industriales orientadas a alcanzar la eficiencia productiva y la capacitación del talento humano, con una fuerte vinculación hacia la innovación tecnológica.

Estos modelos de política han sido analizados por algunos pensadores en materia de desarrollo económico, tal es el caso de Rodrick (2003), quien cree que las políticas orientadas a fortalecer la industria nacional deben generarse a partir de una nuevos mecanismos de intervención del Gobierno por medio de procesos de autodescubrimiento de nuevos productos, siendo relevante para el crecimiento de la productividad, “el valor agregado que se puede generar en la producción dentro de los sectores más modernizantes de la economía; sin importar que estos se ubiquen en industrias sustitutivas de importaciones.” (Rodrick, 2003: 100)

Si bien la política pública del Ecuador durante los últimos años se ha orientado al cambio de la matriz productiva del país como estrategia de largo plazo, es importante complementar dicha estrategia con mecanismos de corto y mediano plazo que fortalezcan la actual producción nacional. En este sentido, el sector externo se convierte en un importante ámbito de aplicación de remedios comerciales perfectamente compatibles con la normativa multilateral que regula el comercio y cuyos instrumentos brindan una protección a la industria nacional frente a las amenazas del sector externo.

Por lo tanto, es necesario desarrollar todo un conjunto de políticas y estrategias más amplias que permitan el tan ansiado cambio de matriz productiva del Ecuador, entre ellas la aplicación de medidas de defensa comercial como salvaguardias que blinden la producción nacional, bajo determinadas circunstancias, con el fin de que tengan el periodo necesario para su recuperación y fortalecimiento que permita competir frente a productos del exterior.

A manera de un breve diagnóstico del sector externo de la economía nacional, se presenta a continuación la balanza comercial del Ecuador durante el periodo de investigación:

**Cuadro N° 7: Balanza Comercial en Millones de dólares<sup>5</sup> (1)**

Período	EXPORTACIONES FOB (2)					IMPORTACIONES FOB					BALANZA COMERCIAL		
	Total	Petroleras (5)		No petroleras		Total	Petroleras (3)		No petroleras (4)		Total	Petrolera	No petrolera
	a=b+c	b	%	c	%	d=e+f	e	%	F	%	g=a-d	h=b-e	i=c-f
2006	12.728,24	7.544,51	59%	5.183,73	41%	11.279,46	2.380,87	21%	8.898,58	79%	1.448,79	5.163,64	-3.714,85
2007	14.321,32	8.328,57	58%	5.992,75	42%	12.907,11	2.578,32	20%	10.328,79	80%	1.414,20	5.750,24	-4.336,04
2008	18.818,33	11.720,59	62%	7.097,74	38%	17.737,30	3.357,83	19%	14.379,47	81%	1.081,02	8.362,76	-7.281,74
2009	13.863,06	6.964,64	50%	6.898,42	50%	14.096,90	2.338,31	17%	11.758,60	83%	-233,85	4.626,33	-4.860,18
2010	17.489,93	9.673,23	55%	7.816,70	45%	19.468,65	4.042,82	21%	15.425,83	79%	-1.978,73	5.630,40	-7.609,13
2011	22.322,35	12.944,87	58%	9.377,49	42%	23.009,55	5.086,54	22%	17.923,01	78%	-687,19	7.858,33	-8.545,52
2012	23.847,76	13.791,93	58%	10.055,83	42%	24.041,54	5.441,14	23%	18.600,40	77%	-193,78	8.350,79	-8.544,57

**Fuente:** Banco Central del Ecuador

La balanza comercial del Ecuador ha sido históricamente deficitaria, presentando un incremento de su brecha a un ritmo promedio del 20% durante el periodo 2006 – 2012 y registrando los dos últimos años sus valores máximos.

En cuanto a las exportaciones ecuatorianas, aunque presenten una tendencia creciente en términos de valor durante los años analizados, dicho comportamiento es mucho menos agresivo que lo observado en el crecimiento de las importaciones.

La oferta exportable del Ecuador durante el periodo 2006-2012 se compone de 300 productos aproximadamente, de los cuales cinco (petróleo y sus derivados, banano,

<sup>5</sup> (1) La información de balanza comercial hasta el 2009 es definitiva, desde 2010 es provisional, su reproceso se realiza conforme a la recepción de documentos fuente de las operaciones de comercio exterior; por consiguiente, las cifras que constan en este cuadro no necesariamente corresponden a las publicadas trimestralmente en la balanza de pagos.”

“(2) Las exportaciones incluyen estimaciones por subregistro de documentos.”

“(3) Incluye el cambio de metodología para el registro de las importaciones de derivados de petróleo, que consiste en reemplazar al SENAE por la empresa Pública de Petroecuador como fuente principal de información de las importaciones de derivados.”

“(4) Incluye importaciones de la HJDN.”

“(5) A partir de 2011, y en el marco de la Ley Reformatoria a la Ley de Hidrocarburos,, en las estadísticas de las exportaciones de petróleo crudo, se incluye a la Secretaría de Hidrocarburos (SH), del Ministerio de Recursos Naturales no Renovables del Ecuador (MRNNR), como nueva fuente de información. Esta entidad es la responsable de proveer información sobre las distintas modalidades de pago, que por concepto de tarifa, reciben las compañías petroleras privadas que operan en el Ecuador, bajo la modalidad contractual de prestación de servicios. Para fines de este cuadro, se incluye el pago en especie destinado a la exportación.”

camarón y otros productos del mar) concentraron en promedio el 77% de las exportaciones, sin que exista una variación significativa en estos porcentajes año tras año. Adicionalmente, existe una excesiva concentración y dependencia de mercados internacionales, ya que los 10 principales destinos constituyen el 80% del total de exportaciones. Estados Unidos continúa siendo el principal destino de las exportaciones ecuatorianas, ya que ha representado el 44% del valor exportado en la última década, seguido por los países que conforman la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) con el 26% de los que nuestros vecinos de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), representaron el 13%.

Del lado de las Importaciones se observa un fenómeno similar. Las importaciones totales en términos de valor CIF durante el periodo 2006-2012, se incrementaron a un ritmo promedio anual del 15%, cuyos productos que registraron mayores variaciones fueron los siguientes: refinados de petróleo (4,2%), transporte y almacenamiento (7.2%). También hay una fuerte concentración y dependencia de pocos mercados.

Como principal proveedor del Ecuador se encuentra los Estados Unidos cuyos productos representan el 18% de sus importaciones durante los últimos diez años, y si consideramos al NAFTA (EEUU, México y Canadá) alcanzan en conjunto el 24%. Nuestro segundo proveedor más importante es Colombia, ya que por sí solo representa el 12% de las importaciones, sin sumar la oferta de la CAN que es de vital importancia para el Ecuador.

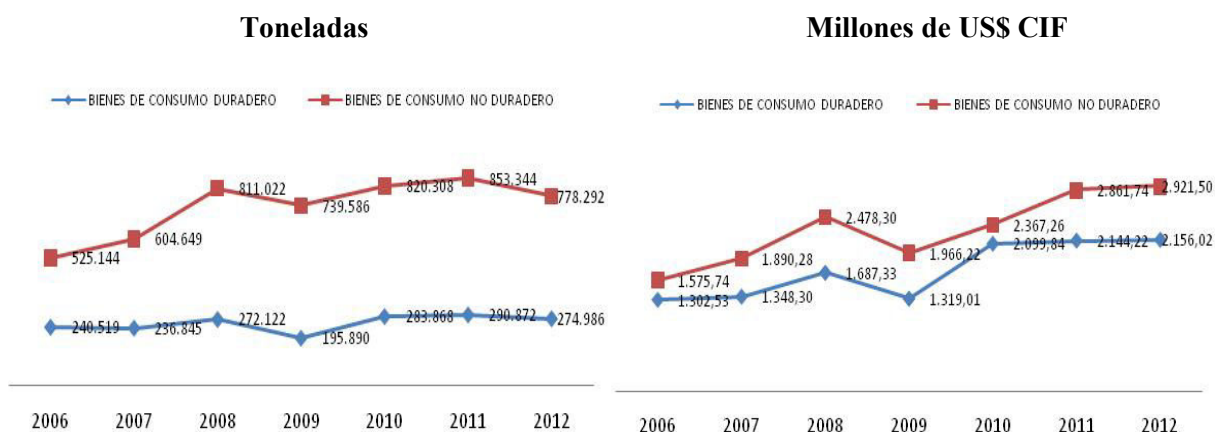
### **Análisis de las importaciones ecuatorianas de bienes de consumo. Periodo 2006 - 2012.**

Respecto a las importaciones ecuatorianas bajo la clasificación por uso o destino económico (CUODE), es importante resaltar la influencia que ha tenido el Estado ecuatoriano a través de sus políticas públicas en el comportamiento de los flujos comerciales durante los últimos años. En concreto nos referimos a la implementación de una política de fomento productivo iniciada en el año 2010, como parte de los lineamientos promulgados por el COPCI, cuyas estrategias incluían, entre otras la protección arancelaria, el apoyo a la mejora de la productividad o mayores recursos para la infraestructura productiva.

Adicionalmente en el tema comercial, el Ecuador mediante la Resolución No. 448 del Consejo de Comercio Exterior e Inversiones (COMEXI) otorgó a finales del año 2008, diferimientos arancelarios con una rebaja a arancel cero para las importaciones exclusivamente de materias primas, insumos y de bienes de capital con el fin de fortalecer la competitividad del sector real de la economía ecuatoriana. Sin embargo, dicha medida coadyuvó al crecimiento de las importaciones durante los tres últimos años.

No obstante, por ser este tipo de bienes importantes para el desarrollo del sector productivo del Ecuador, la presente investigación más bien se centra en analizar el comportamiento de los bienes de consumo debido a que se convierten en la mayoría de los casos en productos directamente competidores o sustitutos de los elaborados localmente. A tal efecto, se presenta a continuación la evolución de las importaciones de bienes de consumo durante el periodo investigado:

**Gráfico N° 1:** Comportamiento de las importaciones ecuatorianas de bienes de consumo. Periodo 2006-2012.



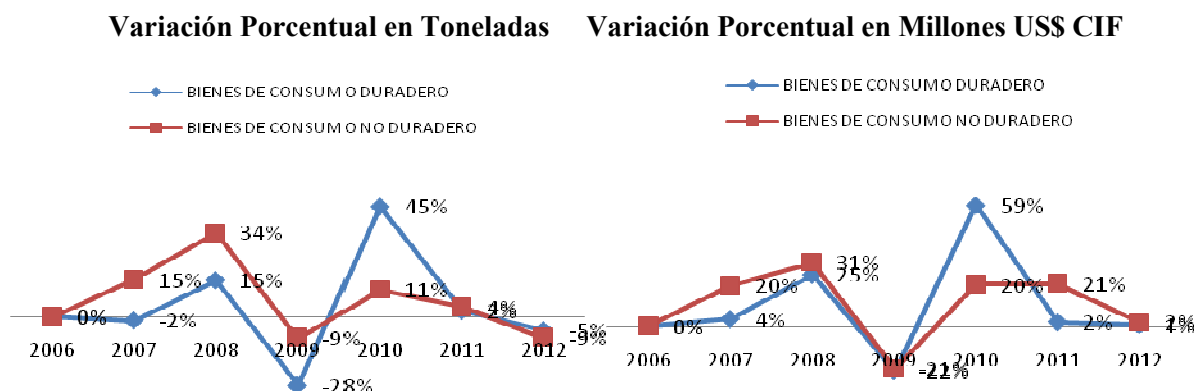
**Fuente:** Banco Central del Ecuador

Evidentemente, tanto las importaciones ecuatorianas de bienes de consumo duradero como no duradero, presentan tendencias crecientes tanto en términos de valor (miles US\$ CIF) y volumen (toneladas) durante los últimos años analizados. No obstante, la pendiente de la curva de las importaciones de bienes no duraderos es mucho más pronunciada y registran montos muy superiores a su contraparte de bienes duraderos, representando en términos de volumen una tasa de crecimiento promedio del 8%, superior en tres puntos porcentuales a la variabilidad descrita por las importaciones de bienes duraderos.

Por otra parte, si comparamos la evolución de este tipo de importaciones en términos de valor, encontramos que sus diferencias son mucho más cortas e inclusive llegan a ser mínimas, estando en alrededor del 1%, lo que nos indica que los costos unitarios de importación por efectos de los precios varíen en promedio el 6% para los bienes de consumo duradero y 4% en los bienes de consumo no duradero.

A fin de complementar el presente análisis, se presenta a continuación la evolución porcentual de las importaciones ecuatorianas de ambos tipos de bienes de consumo durante el periodo de estudio:

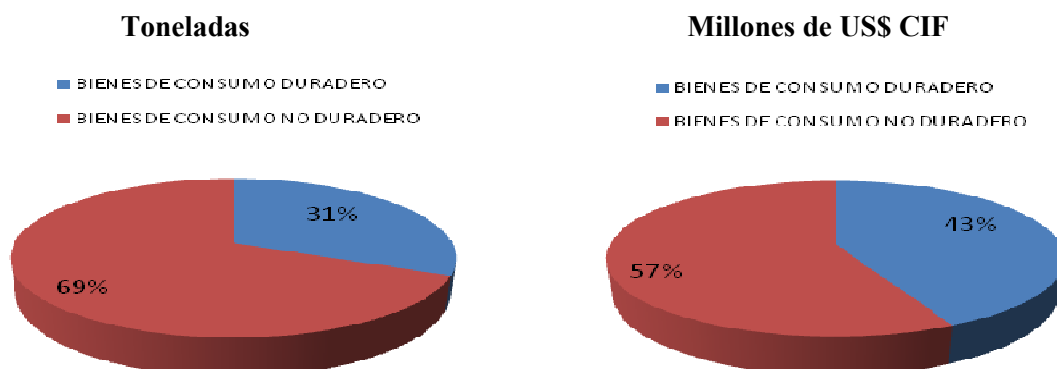
**Gráfico N° 2:** Evolución del volumen de las importaciones ecuatorianas de bienes de consumo. Periodo 2006-2012.



**Fuente:** Banco Central del Ecuador

En el gráfico 3, se observan diferencias mucho más significativas al momento de cuantificar las variaciones de comercio post crisis. En este sentido, si comparamos los promedios de variación de ambos tipos de bienes importados a partir del año 2009, se observan diferencias de 12 y 7 puntos porcentuales en la variabilidad de las importaciones en volumen y valor respectivamente. Es decir, mientras que las importaciones ecuatorianas de bienes de consumo duradero crecieron a un promedio del 14% (volumen) y 21% (valor) durante los tres últimos años, los bienes no duraderos importados lo hicieron a una tasa menos significativa del 2% (volumen) y 14% (valor), lo que evidencia que el mercado ecuatoriano de productos importados de bienes de consumo duradero está sujeto a mayor variabilidad de volúmenes y precios por efectos de factores exógenos de mercado.

**Gráfico N° 3:** Participación histórica del volumen de las importaciones ecuatorianas de bienes de consumo. Periodo 2006-2012.



**Fuente:** Banco Central del Ecuador

A pesar de la mayor variabilidad descrita por la importación de bienes de consumo duraderos en los últimos años, los productos de consumo no duradero, tanto en términos de volumen como de valor, son los que generan mayor incidencia en el total importado por el Ecuador dentro este tipo de bienes (gráfico 3).

Por tal motivo, la presente investigación se centrará en determinar los principales bienes de consumo no duradero que ingresan al Ecuador, y cuyos volúmenes se han incrementado en tal medida que han ocasionado un daño a la producción nacional de un producto similar.

### **Incremento de las importaciones de bienes de consumo no duradero en términos absolutos**

Como parte de la metodología propuesta y a efectos de cuantificar en términos absolutos el incremento de las importaciones ecuatorianas de bienes de consumo no duraderos, en primer lugar se determinará la representatividad de tales bienes importados en términos de valor (dólares CIF), con el fin de establecer el grado de importancia de cada uno de estos productos frente al total importado por el Ecuador dentro de este tipo de bienes. A tal efecto y a manera de resumen, se presenta a continuación los 10 principales bienes de consumo no duraderos importados por el Ecuador durante el periodo analizado, los cuales se describen bajo nomenclatura andina.

**Cuadro N° 8:** Principales bienes de consumo no duraderos más importados por el Ecuador en términos monetarios. Periodo Acumulado 2006-2012.

RANKING	SUBPARTIDA	DESCRIPCION	TONELADAS	MILES US\$ CIF	PARTICIPACION
1	3004902900	Los demás - medicamentos para uso humano	101.082,46	2.677.629,71	16,7%
2	0303430000	Listados o bonitos de vientre rayado	454.934,32	674.847,66	4,2%
3	3004501000	Para uso humano	10.477,28	366.047,50	2,3%
4	0303420000	Atunes de aleta amarilla	166.041,71	311.134,93	1,9%
5	3004201900	Los demás - antibióticos	3.752,63	287.380,63	1,8%
6	4901999000	Los demás - Libros, folletos e impresos similares	33.309,32	286.892,66	1,8%
7	3304990000	Las demás - preparaciones de belleza	324.389,34	255.185,96	1,6%
8	0808100000	Manzanas	30.679,15	243.218,46	1,5%
9	3402200000	Preparaciones acondicionadas para la venta	194.523,82	235.008,37	1,5%
10	3305100000	Champús	62.857,77	223.013,95	1,4%
11 - 50 <sup>6</sup>	Varias	Varias	1.283.156,65	4.476.758,76	27,9%
	<b>OTROS</b>		<b>2.467.139,91</b>	<b>6.023.922,92</b>	<b>37,5%</b>
		<b>Total general</b>	<b>5.132.344,36</b>	<b>16.061.041,46</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Banco Central del Ecuador

A manera de visualizar de mejor manera estos 10 bienes de consumo no duraderos importados por el Ecuador, se presenta a continuación estos mismos productos agrupados en capítulos bajo el sistema armonizado de designación y codificación de mercancías:

**Cuadro N° 9:** Agrupación por capítulos de los 50 principales bienes de consumo no duraderos más importados por el Ecuador en términos monetarios. Periodo Acumulado 2006-2012.

CAPITULO	DESCRIPCION	MILES US\$ CIF	PARTICIPACION
Total 03	"Pescados y crustáceos, moluscos y demás invertebrados acuáticos"	1.121.435,92	11%
Total 07	"Hortalizas, plantas, raíces y tubérculos alimenticios"	89.722,60	1%
Total 08	"Frutas y frutos comestibles; cortezas de agrios (cítricos), melones o sandías"	359.200,39	4%
Total 17	"Azúcares y artículos de confitería"	254.477,36	3%
Total 18	"Cacao y sus preparaciones"	90.126,05	1%
Total 19	"Preparaciones a base de cereales, harina, almidón o leche; productos de pastelería"	399.846,05	4%
Total 21	"Preparaciones alimenticias diversas"	232.533,86	2%
Total 22	"Bebidas, líquidos alcohólicos y vinagre"	210.749,96	2%
Total 30	"Productos farmacéuticos"	3.960.904,10	39%
Total 33	"Aceites esenciales y resinoides; preparaciones de perfumería, tocador o de cosmética"	1.057.725,62	11%
Total 34	"Jabón, preparaciones para lavar, productos de limpieza y artículos similares."	352.940,67	4%
Total 38	"Productos diversos de las industrias químicas"	178.849,41	2%
Total 39	"Plástico y sus manufacturas"	91.062,01	1%

<sup>6</sup> Ver detalle de los bienes de consumo no duraderos analizados en la sección Anexos, la cual se localiza en la parte final de la presente investigación.

<b>Total 48</b>	“Papel y cartón; manufacturas de pasta de celulosa, de papel o cartón”	289.400,16	3%
<b>Total 49</b>	“Productos editoriales, de la prensa y de las demás industrias gráficas”	286.892,66	3%
<b>Total 62</b>	“Prendas y complementos (accesorios), de vestir, excepto los de punto”	152.237,86	2%
<b>Total 64</b>	“Calzado, polainas y artículos análogos; partes de estos artículos”	527.892,38	5%
<b>Total 85</b>	“Máquinas, aparatos y material eléctrico, y sus partes; aparatos de grabación o reproducción de sonido o de imagen y las partes”	268.836,05	3%
<b>Total 95</b>	“Juguetes, juegos y artículos para recreo o deporte; sus partes y accesorios”	112.285,43	1%
<b>Total general</b>		<b>10.037.118,54</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Banco Central del Ecuador

Bajo la metodología propuesta en la presente investigación, se analizará los índices de variación porcentual del volumen importado en cada una de las subpartidas arancelarias presentadas. Para lo cual, se calculan los promedios simples tanto del periodo total de investigación, así como del periodo mínimo que contempla la normativa para la aplicabilidad de una salvaguardia dentro de un proceso de investigación (Período de Investigación - PDI).

Aquellos bienes que presenten un mayor ritmo de variación durante el periodo de estudio, serán sujetos de análisis para evaluar la factibilidad de aplicar una salvaguardia bajo la normativa OMC. Para ello, se han establecido ciertos parámetros que deben cumplir, los cuales se encuentran perfectamente alineados a los criterios descritos por el Acuerdo sobre Salvaguardias. Estos criterios de evaluación son los siguientes:

1. Registros de importaciones en términos de volumen que sean recurrentes durante el periodo analizado, en especial durante el último año.<sup>7</sup>
2. Incremento en términos absolutos del volumen de las importaciones, los cuales deben ser evidenciados a través de una línea de tendencia creciente durante el periodo analizado.
3. Tasas de crecimiento promedio de los volúmenes importados positivas durante el periodo de investigación, cuyos valores deben ser significativos<sup>8</sup>.

En base a los criterios planteados, se presenta a continuación el resultado del análisis efectuado:

<sup>7</sup> Se entiende por registros de importaciones recurrentes por la existencia de importaciones durante la mayor parte de los años analizados, es decir; que de los siete años sujetos de estudio, existan importaciones en todos o la mayor parte de los años, excluyendo del análisis a los productos cuyas importaciones sean eventuales o esporádicas.

<sup>8</sup> Como parte de la presente investigación, se entiende por tasas de crecimiento promedio significativas cuyos valores porcentuales sean superiores al 15%



**Cuadro N° 10:** Análisis de variación por volumen de los 50 principales bienes de consumo no duraderos más importados por el Ecuador.

SUBPARTIDA	IMPORTACIONES (TM)							TASAS DE VARIACION ANUAL						PROMEDIO TOTAL	PROMEDIO PDI (2010-2012)	APLICA INVESTIGACION
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2007	2008	2009	2010	2011	2012			
1701999000*	8.838	15.488	8.380	8.350	41.123	58.605	40.336	75%	-46%	0%	392%	43%	-31%	72%	135%	<input checked="" type="checkbox"/>
6212100000*	1.012	1.072	1.301	110	255	659	595	6%	21%	-92%	133%	159%	-10%	36%	94%	<input checked="" type="checkbox"/>
6204620000*	513	641	703	111	258	376	425	25%	10%	-84%	133%	46%	13%	24%	64%	<input checked="" type="checkbox"/>
6404190000*	981	1.469	2.617	384	781	938	1.017	50%	78%	-85%	103%	20%	8%	29%	44%	<input checked="" type="checkbox"/>
8523402900*	-	18	83	24	23	53	52	100%	348%	-71%	-7%	137%	-3%	84%	42%	<input checked="" type="checkbox"/>
8526910000*	100	129	94	73	105	192	192	28%	-27%	-22%	43%	83%	0%	18%	42%	<input checked="" type="checkbox"/>
6402190000*	3.769	5.073	5.264	340	664	558	735	35%	4%	-94%	95%	-16%	32%	9%	37%	<input checked="" type="checkbox"/>
3004902400*	4.204	7.623	9.991	12.045	16.223	21.388	27.488	81%	31%	21%	35%	32%	29%	38%	32%	<input checked="" type="checkbox"/>
8523510000*	-	28	109	85	114	178	159	100%	290%	-23%	35%	56%	-11%	75%	27%	<input checked="" type="checkbox"/>
0806100000*	8.924	9.713	12.247	11.938	19.448	25.001	21.141	9%	26%	-3%	63%	29%	-15%	18%	25%	<input checked="" type="checkbox"/>
3303000000*	1.425	1.960	2.818	1.715	1.649	1.402	2.630	38%	44%	-39%	-4%	-15%	88%	19%	23%	<input checked="" type="checkbox"/>
9503009900*	-	718	3.904	2.419	3.547	4.307	4.237	100%	443%	-38%	47%	21%	-2%	95%	22%	<input checked="" type="checkbox"/>
3305100000*	7.284	8.928	8.260	7.593	10.196	11.732	12.653	23%	-7%	-8%	34%	15%	8%	11%	19%	<input checked="" type="checkbox"/>
1704901000*	10.991	9.314	9.721	6.549	7.896	9.890	10.395	-15%	4%	-33%	21%	25%	5%	1%	17%	<input checked="" type="checkbox"/>
1806900000*	2.457	2.883	3.987	2.496	3.377	3.400	3.790	17%	38%	-37%	35%	1%	11%	11%	16%	<input checked="" type="checkbox"/>
6403999000*	-	389	1.031	415	621	703	578	100%	165%	-60%	49%	13%	-18%	42%	15%	<input checked="" type="checkbox"/>
3304990000*	3.364	3.853	4.800	4.112	4.927	5.497	6.082	15%	25%	-14%	20%	12%	11%	11%	14%	<input checked="" type="checkbox"/>
3305900000*	4.118	5.089	5.372	4.349	5.558	6.333	6.112	24%	6%	-19%	28%	14%	-3%	8%	13%	<input checked="" type="checkbox"/>
3808921900*	-	507	1.375	1.774	2.456	2.323	2.485	100%	171%	29%	38%	-5%	7%	57%	13%	<input checked="" type="checkbox"/>
3923509000*	2.123	1.837	1.996	2.193	2.524	2.600	3.123	-13%	9%	10%	15%	3%	20%	7%	13%	<input checked="" type="checkbox"/>
6402999000*	-	3.567	9.532	1.294	1.560	1.841	1.848	100%	167%	-86%	21%	18%	0%	37%	13%	<input checked="" type="checkbox"/>
2106909000*	2.536	3.161	4.334	3.402	4.372	4.555	4.740	25%	37%	-21%	29%	4%	4%	13%	12%	<input checked="" type="checkbox"/>
3004201900*	28.903	32.879	38.284	39.679	41.449	51.571	54.616	14%	16%	4%	4%	24%	6%	11%	12%	<input checked="" type="checkbox"/>
3004902900*	257.060	284.920	351.335	364.804	412.186	493.793	513.532	11%	23%	4%	13%	20%	4%	12%	12%	<input checked="" type="checkbox"/>

3402200000*	26.795	29.773	31.186	25.099	30.157	31.079	33.853	11%	5%	-20%	20%	3%	9%	5%	11%	☒
1905310000*	7.763	8.643	10.428	7.052	7.784	8.886	9.386	11%	21%	-32%	10%	14%	6%	5%	10%	☑
3004101000*	18.346	18.066	23.438	24.602	28.279	31.561	31.507	-2%	30%	5%	15%	12%	0%	10%	9%	☒
0808100000*	41.842	42.830	44.348	41.670	50.619	51.666	51.415	2%	4%	-6%	21%	2%	0%	4%	8%	☒
3004321900*	9.343	9.641	13.070	16.788	16.576	19.861	20.744	3%	36%	28%	-1%	20%	4%	15%	8%	☒
1904100000*	3.685	3.918	4.621	3.680	4.351	4.335	4.459	6%	18%	-20%	18%	0%	3%	4%	7%	☒
3004391900*	12.852	18.739	23.877	24.082	23.353	25.132	28.759	46%	27%	1%	-3%	8%	14%	16%	6%	☒
3004501000*	42.405	43.884	53.665	50.131	53.355	64.893	57.715	3%	22%	-7%	6%	22%	-11%	6%	6%	☒
2101110000*	1.191	1.343	1.184	1.047	1.143	984	1.125	13%	-12%	-12%	9%	-14%	14%	0%	3%	☒
1901101000*	2.708	2.850	3.274	3.323	3.675	3.274	3.462	5%	15%	1%	11%	-11%	6%	5%	2%	☒
3307200000*	2.175	2.589	2.807	2.690	2.988	2.777	2.760	19%	8%	-4%	11%	-7%	-1%	4%	1%	☒
4818400000*	12.268	10.401	-	-	-	-	-	-15%	-100%	0%	0%	0%	0%	-19%	0%	☒
6402990000*	8.046	6.348	-	-	-	-	-	-21%	-100%	0%	0%	0%	0%	-20%	0%	☒
0713409000*	15.687	19.412	17.929	16.622	16.310	18.394	15.834	24%	-8%	-7%	-2%	13%	-14%	1%	-1%	☒
4818401000*	-	2.054	9.529	6.332	5.293	7.597	5.189	0%	364%	-34%	-16%	44%	-32%	54%	-2%	☒
1905901000*	4.925	6.385	6.816	5.256	5.098	5.889	4.560	30%	7%	-23%	-3%	16%	-23%	1%	-3%	☒
3306100000*	6.626	8.127	9.347	8.232	7.317	6.698	7.417	23%	15%	-12%	-11%	-8%	11%	3%	-3%	☒
3401110000*	9.086	8.808	9.121	8.469	8.316	7.311	7.659	-3%	4%	-7%	-2%	-12%	5%	-3%	-3%	☒
0303430000*	1.184	22.555	80.614	89.112	96.124	112.281	53.063	1805%	257%	11%	8%	17%	-53%	341%	-9%	☒
4818402000*	-	750	5.430	3.728	3.356	2.861	2.682	0%	624%	-31%	-10%	-15%	-6%	94%	-10%	☒
4901999000*	4.108	4.281	7.299	5.612	5.786	4.670	3.613	4%	71%	-23%	3%	-19%	-23%	2%	-13%	☒
0303440000*	7	2.313	15.067	20.466	17.579	18.795	9.770	31789%	551%	36%	-14%	7%	-48%	5387%	-18%	☒
3004401900*	13.709	14.264	18.580	16.373	11.599	9.261	8.482	4%	30%	-12%	-29%	-20%	-8%	-6%	-19%	☒
0303420000*	441	8.171	30.655	47.140	30.901	30.639	18.094	1753%	275%	54%	-34%	-1%	-41%	334%	-25%	☒
2202900000*	28.513	35.142	36.992	29.531	25.228	19.762	8.912	23%	5%	-20%	-15%	-22%	-55%	-14%	-30%	☒
2208300000*	5.902	9.103	8.551	3.781	-	-	-	54%	-6%	-56%	-100%	0%	0%	-18%	-33%	☒

Fuente: Banco Central del Ecuador

\* Ver descripción arancelaria de los bienes de consumo no duraderos analizados en la sección Anexos, la cual se localiza en la parte final de la presente investigación.

Del análisis efectuado, se determina que para efectos de la presente investigación y bajo los criterios planteados, únicamente quince subpartidas arancelarias referente a bienes de consumo no duradero cumplirían el condicionante descrito en el Artículo 2 del Acuerdo sobre salvaguardias y literal a) del Artículo IX del GATT 47 respecto a una evolución imprevista de las importaciones en términos absolutos.

Es importante mencionar que existen productos que presentan incrementos en menor cuantía, y cuyos volúmenes importados podrían estar sujetos también a este tipo de medidas. Sin embargo, la presente investigación se focaliza en los mayores incrementos registrados donde cualquier medida implementada sea difícilmente apelable por cualquier miembro exportador de la OMC que se sienta afectado por dicha medida.

Adicionalmente, además de los criterios utilizados respecto al incremento de las importaciones, también es importante considerar el hecho de que exista una producción nacional que elabore el producto similar o directamente competidor que pueda ser afectado por tal incremento abrupto e inesperado.

El análisis comercial que se presenta a continuación corresponde a tres bienes de consumo no duradero cuyos volúmenes de importación han crecido en términos significativos durante los últimos años, tomando en consideración su representatividad en términos de valor respecto al total importado y a su vez, la existencia de producción nacional; a fin de evidenciar ciertos indicios que revelen un daño o afectación sufrida por la rama de producción nacional a causa de dichas importaciones. Estos tres bienes son la caña de azúcar, uvas frescas y champús.

**Análisis comercial de los bienes de consumo no duraderos más importados por el Ecuador en términos monetarios, sujetos a investigación. Periodo 2006-2012.**

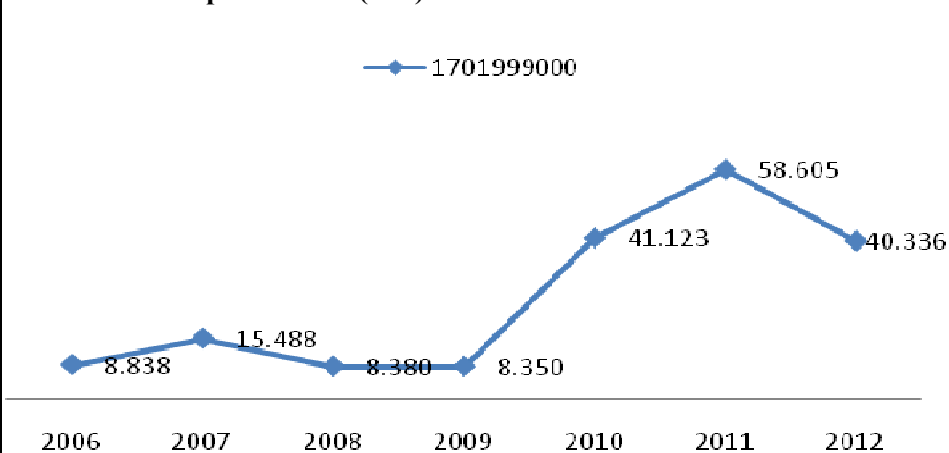
**Producto Investigado: Caña de Azúcar**

**Descripción arancelaria:**

SECCION	CAP.	DESCRIPCION	PART	DESCRIPCION	SUBPARTIDA	DESCRIPCION	Importación n MILES US\$ CIF	RANK	ARANCE L 2012	OBSERV.	A. CONS. (6D)	Mg
PRODUCTOS DE LAS INDUSTRIAS ALIMENTARIAS	17	Azúcares y artículos de confitería	1701	"Azúcar de caña o de remolacha y sacarosa químicamente pura, en estado sólido."	1701999000	Los demás	120.192	24	15	IMP. SOLO PAISES DE LA CAN	45	30

Fuente: Servicio Nacional de Aduana del Ecuador / Organización Mundial del Comercio

**Volumen de importaciones (TM):**



FUENTE: Banco Central del Ecuador

**Análisis:**

En la gráfica se observa el incremento súbito que han tenido las importaciones de azúcar en el Ecuador a partir del año 2009, creciendo a un ritmo promedio del 135% durante los tres últimos años y siendo Colombia el principal proveedor país que representa el 70% del volumen importado durante el periodo 2006-2012. Otros países centroamericanos como Guatemala, Nicaragua y Honduras representan de manera conjunta 22% en el mismo periodo.

Bajo este escenario, el Ecuador posee un margen arancelario para la elevación de su arancel con miras a desincentivar las importaciones. Sin embargo, dicha política sería inútil para frenar las importaciones colombianas por ser beneficiadas de las preferencias de la CAN.

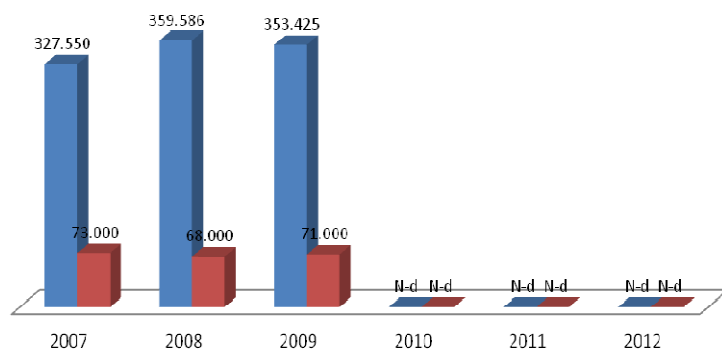
### Descripción Producción Nacional:

CIU4	CPC2	DESCRIPCION
A0114.00		CULTIVO DE CAÑA DE AZÚCAR.
	01802.01.00	Caña de azúcar fresca o seca, variedades Nacionales
	01802.02.01	Caña de azúcar fresca o seca, variedades Ragnar
	01802.02.02	Caña de azúcar fresca o seca, variedades Puerto Rico 1059
	01802.02.99	Otras variedades de caña de azúcar introducidas n.c.p.

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

### Producción Nacional:

■ Elaboración Azúcar, panela y melaza (Miles US\$) ■ Superficie cosechada caña de azúcar (Ha.)



Fuente: Banco Central del Ecuador /Ministerio de Agricultura Ganadería, Acuicultura y Pesca

### Interpretación de las cifras:

En base a la disponibilidad de cifras oficiales en el Ecuador, la producción de azúcar venía creciendo durante el periodo 2007-2009 a una tasa promedio del 4%. Este no es el caso para la superficie sembrada de caña de azúcar en el Ecuador la cual decreció 1% en el mismo periodo.

La distribución geográfica de esta clase de cultivos se encuentra localizada en Guayas, Los Ríos, Cañar y Azuay de acuerdo al último Censo Económico Nacional en el año 2010.

Sin embargo, estos datos no permiten inferir una determinación sobre el papel que jugaron las importaciones en tal comportamiento.

**Producto Investigado: Uvas frescas**

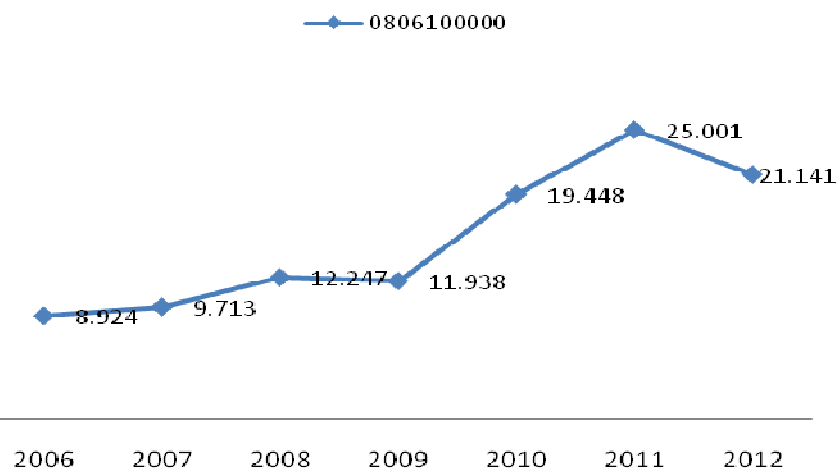
**Descripción arancelaria:**

SECCION	CAP.	DESCRIPCION	PART.	DESCRIPCION	SUBPARTIDA	DESCRIPCION	MILES US\$ CIF	RANKING	ARANCEL 2012	OBSERV.	A. (6D)	CONS.	Mg
PRODUCTOS DEL REINO VEGETAL	08	"Frutas y frutos comestibles; cortezas de agrios (cítricos), melones o sandías"	0806	Uvas, frescas o secas, incluidas las pasas.	0806100000	FRESCAS	115.982	27	15	N/A	15	-	

**Fuente:** Servicio Nacional de Aduana del Ecuador / Organización Mundial del Comercio

**Elaboración:** Autor

**Volumen de importaciones (TM):**



**Fuente:** Banco Central del Ecuador

**Análisis:**

A partir del 2009, las importaciones ecuatorianas de uvas frescas crecen a un ritmo promedio del 25% en términos de volumen y 33% en valor.

Los principales proveedores son Chile y Perú, representando el 45% y 43% del volumen total importado por el Ecuador.

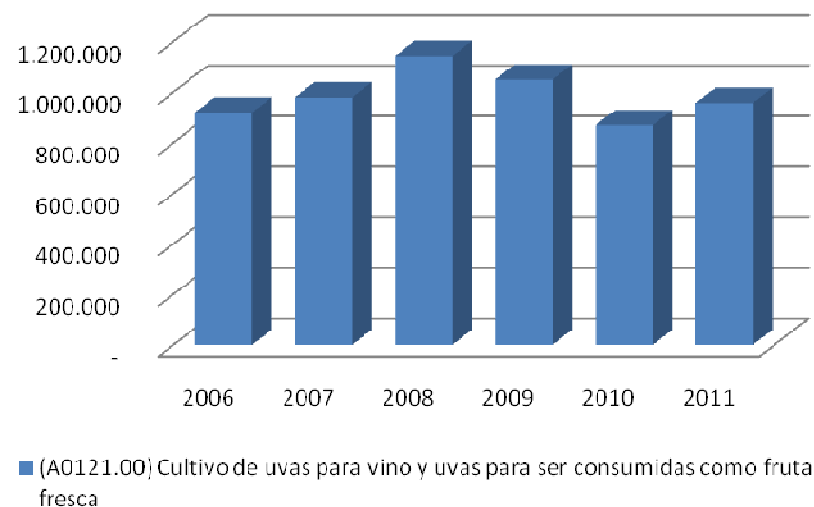
A pesar de que el arancel aplicado por el Ecuador del 15% ad valorem se encuentra en su techo consolidado, las importaciones de uvas originarias de Chile y Perú están exentas de arancel gracias a las preferencia arancelarias del 100% otorgada por el Acuerdo de Complementación Económica de ALADI y por la zona libre comercio conformado por la CAN respectivamente.

### Descripción de la producción nacional por actividad económica y producto:

CIU4	CPC2	DESCRIPCION
A0121.00		CULTIVO DE UVAS PARA VINO Y UVAS PARA SER CONSUMIDAS COMO FRUTA FRESCA.
	01330.00.01	Uvas frescas, variedad Cardinas
	01330.00.02	Uvas frescas, variedad Ribiera
	01330.00.03	Uvas frescas, variedad Ribol

FUENTE: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

### Producción Nacional (Dólares):



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

### Interpretación de las cifras:

Se observa que la producción nacional de uvas, hasta el año 2008, poseía grandes expectativas dentro del mercado local, debido a que presentaba importantes ritmos de crecimiento del 12%. No obstante, un año más tarde, su situación cambió debido al incremento súbito de las importaciones del 25%, lo que ocasionó que la producción local decrezca -5% en el año 2011.

La información sobre este sector es escasa, pero atendiendo a una noticia del Diario Hoy titulada: “Crecen los sembríos de uva nacional”, difundida el martes 21 de mayo de 2013, se menciona que la producción masiva de uvas frescas para abastecer la demanda interna o para la elaboración de vinos nacionales todavía es una tarea pendiente en el país.

Efectivamente, la producción nacional de uvas representa en promedio, menos del 10% de lo que el Ecuador importa anualmente. No obstante, el potencial agrícola que posee el país para el cultivo de esta fruta es importante, convirtiéndose en estratégica la aplicación de una medida.

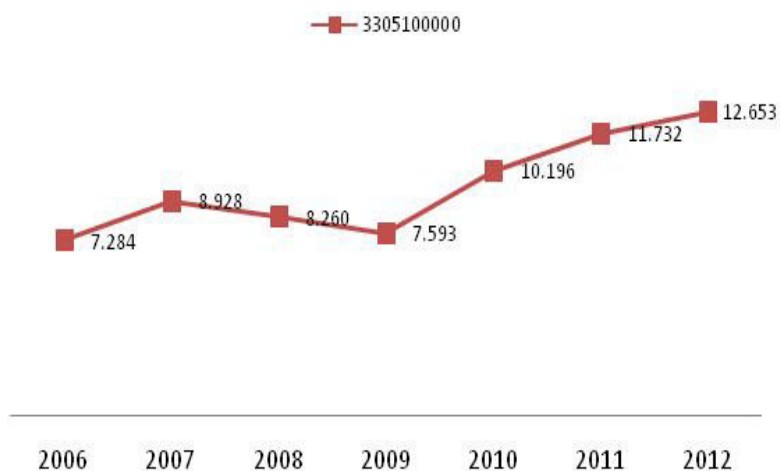
**Producto Investigado: Champús**

**Descripción arancelaria:**

SECCION	CAP.	DESCRIPCION	PART.	DESCRIPCION	SUBPARTIDA	DESCRIPCION	MILES US\$ CIF	RANK	ARANCEL 2012	OBSERV.	A. CONS. (6D)	Mg
PRODUCTOS DE LAS INDUSTRIAS QUIMICAS	33	"Aceites esenciales y resinoideos; preparaciones de perfumería, de tocador o de cosmética"	3305	Preparaciones capilares	3305100000	Champús	223.014	10	20	N/A	20	-

FUENTE: Servicio Nacional de Aduana del Ecuador / Organización Mundial del Comercio

**Volumen de importaciones (TM)::**



Fuente: Banco Central del Ecuador

**Análisis:**

Las importaciones ecuatorianas de champús muestran una evolución creciente, alcanzando una tasa de crecimiento promedio anual del 54% en volumen y 84% en valor durante entre 2010 y 2012. México, Colombia y Perú, son los principales proveedores para el mercado ecuatoriano.

El arancel aplicado por el Ecuador sobre champú importado al mercado nacional se mantiene en el límite consolidado. No obstante, por ser nuestros principales proveedores países Miembros de la CAN, sus productos están exentos de cualquier arancel. Caso similar pasa para los productos mexicanos, los cuales se benefician de las preferencias arancelarias otorgadas por sus respectivos acuerdos comerciales.

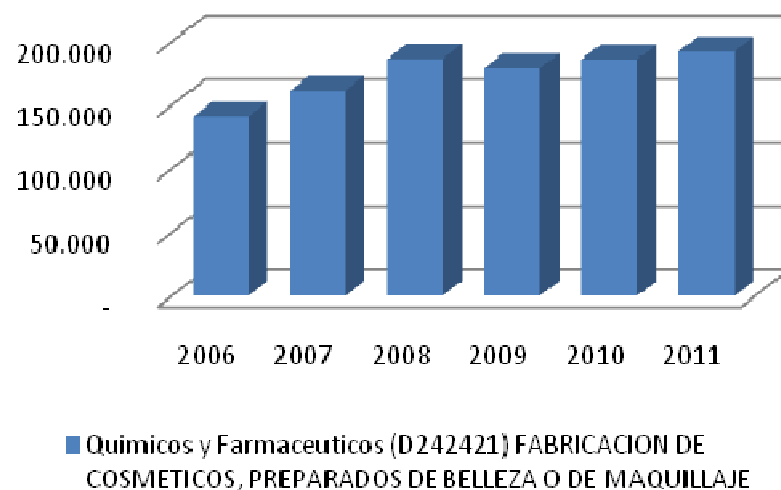


### Descripción Producción Nacional:

CIU4	CPC2	DESCRIPCION
C2023		“FABRICACIÓN DE JABONES Y DETERGENTES, PREPARADOS PARA LIMPIAR Y PULIR, PERFUMES Y PREPARADOS DE TOCADOR.”
C2023.32		Fabricación de productos para peluquería y cuidado del cabello: champú, tintes, lacas para el cabello, preparados para ondular y alisar el cabello, etcétera.
	35323.03.01	Champús (shampoo)

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

### Producción Nacional (millones de USD):



Fuente: Ministerio de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad

### Interpretación de las cifras:

Según la “Asociación Ecuatoriana de Productores y Comercializadores de Cosméticos, Perfumes y Productos de Cuidado Personal” (Procosméticos), la demanda de productos de belleza se ha incrementado en Ecuador en los últimos años, generando a la industria cosmética unos US\$ 250 millones de ingresos anuales, con perspectivas de crecimiento del 20%.

No obstante, la oferta de champú en el país está compuesta en un 80% de productos importados de reconocidas marcas internacionales y un 20% de productos nacionales. Respecto a la producción nacional de cosméticos se observa que existe una leve tendencia de crecimiento de la producción nacional, a pesar de las debilidades que presenta el producto nacional frente al importado, siendo las provincias de Guayas y Pichincha las que concentran la mayor cantidad de empresas orientadas hacia este sector.

## **Cuantificación económica del daño grave sufrido por la rama de producción nacional del producto similar o directamente competidor.**

### **Evidencia de daño sufrido por la rama de producción nacional de champús en el Ecuador**

Como parte de las expedientes que maneja la Autoridad Investigadora del Ecuador en materia de defensa comercial en cada una de sus investigaciones, se conoció que a finales de 2012 una importante empresa de Guayaquil, dedicada a la fabricación de productos de limpieza y aseo personal; presentó un informe que contenía un breve diagnóstico del sector y las afecciones comerciales sufridas a causa del incremento significativo de las importaciones ecuatorianas de productos de limpieza y aseo personal durante los últimos años.

Es importante mencionar que dicha información reposa en el archivo de la Dirección de Defensa Comercial del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración (MRECI) y es de libre disponibilidad en su versión pública.

Bajo estos antecedentes, la AI realizó un análisis preliminar respecto a la solicitud presentada por dicha empresa, que a efectos de la presente investigación la catalogaremos como “Empresa X”; a fin de determinar las medidas comerciales correctivas que más se podían adecuar a las necesidades de la empresa y que se encuentren amparadas bajo la normativa regional y/o multilateral en esta materia.

A continuación se presenta en el siguiente cuadro resumen, las principales observaciones emitidas por la AI respecto a las afirmaciones realizadas por la empresa solicitante, las cuales fueron utilizadas como evidencia de daño que permitan dar inicio a una investigación de materia de salvaguardias.

**CUADRO N° 11:** Análisis de la Información presentada por el solicitante como sustento de daño a la rama de producción nacional. Periodo 2009 - Julio 2012.

Variables	Afectación comentada por el solicitante	Cifras Presentadas	Fuente verificable
Producción	“...las empresas dedicadas a la elaboración de pañales, toallas sanitarias, jabones, champú y tintes fueron disminuyendo su producción en el país; y muchas de ellas vieron como opción y alternativa más económica terminar su relación laboral con sus empleados, cerrar sus instalaciones ...”	Ninguna	No
Ingresos	“Estas industrias abandonaron el país, para dedicarse en su mayoría a importar el producto terminado y a la comercialización de los mismos, incrementando sus ingresos pero disminuyendo el aporte laboral e industrial al país.”	Insuficientes y cifras presentadas muestra crecimiento entre 2009 a 2010	No
Sueldos	“El sueldo digno tiene un mayor peso en la industria nacional por el volumen de su nómina, mientras que las empresas que importan directamente el producto terminado “Distribuidoras” poseen un número reducido personal...”	Ninguna	No
Empleo	“Este cambio de industrialización a simple comercialización de productos importados, redujo el nivel de trabajo de la mano de obra en este sector.”	Insuficientes	No
Inversiones	“Nuestra industria invierte anualmente en mantenimiento (reparación y construcción de piezas) aproximadamente 600 mil dólares, este rubro genera a su vez trabajo a las industrias conexas.”	Insuficientes	No
Gastos	“De los análisis efectuados en nuestra operación, podemos concluir que cualquiera de nuestras líneas de negocio se ven afectadas en un 53% por los gastos operaciones como publicidad, trade, administración y almacenamiento.”	Insuficientes	No

FUENTE: Empresa X

Respecto a la evidencia de daño o amenaza de daño que alegó la “Empresa X”, es importante mencionar que su información presentada carecía de los suficientes elementos (como datos más precisos y documentación que evidencie tal menoscabo) para que la AI determine, de manera preliminar, alguna afectación real sufrida por un segmento importante de la rama de producción nacional de artículos de aseo personal.

Es así, que dentro de la conclusión emitida por la AI en este caso, se menciona:

La Autoridad Investigadora ha constado que existe efectivamente un incremento en las importaciones del producto (shampoo). En cuanto a daño, la información presentada no contiene suficientes evidencias como para afirmar la existencia de una afectación a la rama de producción nacional. Por lo tanto, la Autoridad Investigadora no justifica dar inicio a una investigación sobre medidas de salvaguardia ya que no encuentra una relación causal entre las dos variables; importaciones y daño. (Dirección de Defensa Comercial, 2012: 12)

A pesar de que la información presentada por la empresa haya estado incompleta, como parte de la correcta sustentación que permita dar inicio a una investigación sobre medidas de salvaguardia, se logra conocer que una parte de la rama de producción de champús y demás artículos de aseo en el Ecuador, ha sufrido reducciones en la producción, ingresos y empleo respecto a su situación económica del año 2011; las cuales son presumiblemente atribuibles al incremento súbito de las importaciones de productos similares.

## CAPITULO V

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

#### Conclusiones

Una vez analizado el comportamiento de las importaciones de bienes de consumo en el Ecuador durante el periodo de investigación 2006-2012, como parte de la identificación de posibles daños económicos generados a la rama de producción nacional que elaboran los productos similares, a causa de incrementos súbitos y significativos en los volúmenes de determinados productos internados al mercado nacional, el presente estudio arroja las siguientes conclusiones:

De acuerdo a la política pública de fortalecimiento productivo adoptada en el Ecuador a partir del 2009, mediante la cual las importaciones de materias primas y bienes de capital que no son producidos localmente ingresan al Ecuador exentos de aranceles, la presente investigación ha tomado como objeto de estudio, las importaciones de bienes de consumo debido a que por su naturaleza no aportan a la producción nacional sino que por el contrario compiten contra él.

Bajo esta óptica, tanto las importaciones totales, así como su proporción específica de bienes de consumo, de acuerdo con la clasificación CUODE, describen tendencias crecientes a lo largo del periodo 2006-2012 y registran un ritmo promedio de crecimiento anual del 15% y 9,5%, en términos de valor CIF; respectivamente. Además, si se toma en consideración el crecimiento descrito por las exportaciones totales del Ecuador hacia los distintos mercados internacionales, se determina que el ritmo de crecimiento de las importaciones es superior en 2 puntos porcentuales al registrado por las exportaciones, lo cual genera una mayor asimetría de la brecha comercial del país.

En cuanto a la composición de los bienes de consumo que se importan en el mercado nacional, se establece que durante el periodo analizado, los bienes de consumo no duradero representaron cerca del 57%, en términos de valor CIF, respecto de las importaciones totales en este tipo de productos. Asimismo, en términos de volumen, éstos representan una mayor proporción, aproximadamente el 69%. Estas cifras pone en evidencia la necesidad de aplicar medidas efectivas que limiten de forma temporal, la

evolución imprevista de las importaciones mediante la implementación de salvaguardias en el marco normativo de la OMC.

La aplicación de medidas de salvaguardia por parte de los países, ha sido un tema controversial ampliamente debatido a nivel multilateral debido a sus efectos restrictivos al comercio. No obstante, este tipo de actuaciones nacen en respuesta a la sustitución de las medidas de zona gris, cuyo impacto comercial era mucho más restrictivo ya que afectan de manera arbitraria los flujos comerciales internacionales. Por lo tanto, las salvaguardias son un mecanismo perfectamente compatible con el sistema comercial que administra la OMC, debido a que permiten restringir las importaciones de determinados bienes, de manera temporal y bajo circunstancias especiales, que involucren un aumento significativo de las importaciones y que perjudiquen a la rama de producción nacional que elabore un bien similar o directamente competidor. Las salvaguardias permiten reducir los efectos adversos de estas importaciones, constituyendo un remedio comercial que minimiza cualquier efecto nocivo en la producción local.

En cuanto a la estructura productiva del Ecuador, se detecta la existencia de dos elementos fundamentales que influyen en su bajo nivel de desarrollo, los cuales fueron generados a partir del modelo básico de producción primario - exportador: i) una brecha externa que pone en evidencia las capacidades empresariales existentes entre las unidades productivas nacionales y extranjeras; y, ii) una brecha interna que señala las asimetrías de productividad intra-industrial y sus inadecuados encadenamientos productivos.

Bajo este contexto, la estructura productiva del Ecuador, de acuerdo al último Censo Nacional Económico llevado a cabo en el 2010, se caracteriza por mantener una concentración productiva territorial, la cual ha evolucionado alrededor de tres ciudades: Quito, Guayaquil y Cuenca que concentran más del 80% de las empresas activas del país. De estas empresas, más del 50% se dedican a actividades comerciales que no son grandes generadores de valor agregado. Por otra parte, la industria manufacturera y actividades primarias como la agricultura poseen una baja representatividad cercana al 10%.

En el presente trabajo se analizó durante el período 2006-2012, la evolución de las importaciones ecuatorianas de los bienes de consumo no duradero, tomándose en

consideración aquellos productos que por su valor nominal, representaron la mayor cantidad de salida de divisas para el país. Bajo este esquema, se consideraron los 50 principales productos importados, los cuales fueron sujetos de un análisis exhaustivo para determinar su variabilidad anual de crecimiento en términos de volumen, bajo ciertos criterios que permitieron identificar específicamente, aquellos productos que registraron incrementos súbitos durante los últimos años, siendo catalogados como una potencial amenaza a la producción nacional.

Bajo la metodología planteada en este estudio se determinó que, de los 50 bienes analizados, se eligieron tres de ellos que presentaron incrementos significativos en sus volúmenes de importación y donde existe producción nacional de un bien similar. Dichos productos importados ingresan al país a través de las subpartidas arancelarias: 1701.99.90.00 “Los demás - Azúcar de caña”, 0806.10.00.00 “Uvas frescas” y 3305.10.00.00 “Champús”.

Respecto a las importaciones de uvas frescas, a partir del 2009, se observó que éstas crecen a un ritmo promedio anual del 25% en términos de volumen y 33% en valor. Los principales proveedores de este producto dentro del mercado nacional son Chile y Perú, que representan el 45% y 43% del volumen total importado. A pesar de que el arancel aplicado por el Ecuador es actualmente el 15% ad valorem, el cual se ubica en su techo consolidado, las importaciones de uvas de estos países están exentas de arancel gracias a las preferencias arancelarias del 100% que otorga el Acuerdo de Complementación Económica de ALADI y por la zona de libre comercio de la CAN.

En cuanto a la producción nacional de uva, hasta el año 2008, ésta poseía grandes expectativas dentro del mercado local debido a su importante ritmo de crecimiento de alrededor del 12% anual. No obstante, su situación cambió a partir de ese año debido al incremento súbito de las importaciones de uva, lo que ocasionó que su producción decrezca a una tasa promedio anual del -5% hasta el año 2011. Sin embargo, la producción nacional de uvas apenas representa menos del 10% de la demanda interna y su calidad está por debajo de su similar importado, ante lo cual se concluye que este producto, por el momento, no causa o amenaza causar un daño grave a la producción nacional.

En lo que respecta a la caña de azúcar, se registra un incremento significativo de sus importaciones a partir del año 2009, alcanzando un ritmo de crecimiento promedio

anual del 135% durante el periodo 2009-2012. Colombia es el principal país proveedor y representa el 70% del volumen importado, cuyo productos ingresa al mercado nacional con arancel 0% ad valorem, gracias a las preferencias otorgadas en el marco de la CAN. Es decir, cualquier política arancelaria que implemente el Ecuador, en base al margen arancelario disponible (arancel aplicado vs. techo consolidado), sería insuficiente para frenar el ritmo de las importaciones colombianas debido a que su efecto es contrarrestado por las preferencias del 100% que otorga la CAN. Por lo tanto, la aplicación de una medida de salvaguardia sería el mecanismo más idóneo, para evitar que el producto colombiano represente en el mediano o largo plazo una amenaza de daño para la producción nacional.

En el caso del champú, las importaciones ecuatorianas de este producto, durante el periodo analizado, tienen una tendencia creciente que alcanza una tasa promedio anual del 54% en volumen y 84%. México, Colombia y Perú son los principales proveedores para el mercado ecuatoriano y sus productos ingresan con arancel 0% ad valorem gracias a las preferencias arancelarias que otorgan la CAN, para el caso de Perú y Colombia, y el Acuerdo de Alcance Parcial No. 29 suscrito con México.

La oferta total de champú en el Ecuador está compuesta por un 80% de productos importados de reconocidas marcas internacionales y un 20% de productos nacionales. En el estudio de caso, se constata la existencia de evidencias de daño a una parte de la rama de producción nacional, cuyas empresas presentaron ante la Autoridad Investigadora del Ecuador en materia de defensa comercial, ciertas alegaciones respecto al daño sufrido a su producción a causa del producto similar importado. No obstante, la información presentada por esta empresa no contó con suficientes elementos, tales como lo establecido en el Acuerdo sobre Salvaguardias, que demostraren la existencia de una afectación real a la rama de producción nacional, lo que llevó a la Autoridad Investigadora a determinar que no existía una relación causal entre el incremento de las importaciones y el daño señalado por dicha empresa. Sin embargo, las afecciones causadas en la producción, ingresos y empleo de esta empresa, realmente podrían estar mostrando el daño causado por la importación de productos similares, justificando la aplicación de una salvaguardia.



## **Recomendaciones**

Los sectores detectados en la presente investigación deberían ser considerados por la Autoridad Investigadora en remedios comerciales del Ecuador, como parte de procesos investigativos futuros debido a que se ha detectado indicios claros de que las importaciones de estos productos podrían y/o estarían actualmente afectando a la rama de producción nacional del bien similar. Por lo tanto, se sugiere que el Ministerio de Comercio solicite de manera oficial mayor información a los sectores involucrados que permita identificar de forma clara la existencia de tal daño.

Adicionalmente, se recomienda utilizar la metodología propuesta en el presente estudio como una opción eficaz para determinar los incrementos súbitos de las importaciones, necesarias por comprobar dentro de una investigación a fin de implementar medidas de salvaguardia perfectamente compatibles con la normativa OMC que protejan la producción nacional.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, Alberto (2001). *Teoría del Desarrollo ¿Tradicional asignatura alemana? Teoría de desarrollo. Nuevos enfoques y problemas.* Ecuador.
- Brander, James (1981). *Intra-industry trade in identical commodities.* *Journal of International Economics.* London
- Balassa, Béla (1966). *Tariff reductions and trade in manufactures among the industrial.* *American Economic Review.* (págs. 466-473).
- Banco Central del Ecuador (2011). *Cuadernos de trabajo No. 133 abril 2011.* Ecuador.
- Brander, James y Paul Krugman (1983). *A reciprocal dumping model of international trade.* *Journal of International Economics.* 313-321. London.
- Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones - COPCI. (2010). *Libro IV del comercio exterior, sus órganos de control e instrumentos.* Ecuador
- Consejo de Comercio Exterior del Ecuador - COMEX (2012). *Resolución COMEX No. 43. Normativa local que regula la invocación de salvaguardias en el país.* Ecuador
- Goode, William (2007). *Dictionary of Trade Policy Terms World Trade Organization.* Fifth edition. Cambridge University Press. Ginebra
- Heckscher, Eli (1950). *The effect of foreign trade on the distribution of income.* *Readings in the theory of international trade.* Londres: George Allen and Unwin. 272-300. London.
- Helpman, Elhanan (1981). *International Trade in the Presence of Product Differentiation, Economies of Scale, and Monopolistic Competition.* *Journal of International Economics.* 305-340. New York
- Helpman, Elhanan y Paul Krugman (1985). *Market Structure and Foreign Trade.* Harvaster Press, MIT. London.
- Krugman, Paul (2006). *Economía Internacional: Teoría y Política.* España: Pearson, Addison Wesley. London.
- Krugman, Paul (1979). *Increasing Returns, Monopolistic Competition, and international Trade.* *Journal of International Economics,* 469-479. México.
- Linder, Staffan (1961). *An essay on trade and transformation.* Nueva York
- Machado, Andrés. (1991). *Seminario Internacional Desarrollo Rural y Apertura Económica.* México

- Organización Mundial del Comercio (2010). *Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT 47/94). Los textos jurídicos: Los resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales*. Ginebra EditionsYvonBlais.
- Ohlin, Berthil (1933). *Interregional and International Trade*. Cambridge: Harvard University Press. London.
- Ortiz, Saúl (2009). *La inversión y su comportamiento en México: 1940-2009*. Maestría en Estudios Sociales 2007-2009. Línea de Economía Social. UNAM, México.
- Pinto, Alberto (1991). *El pensamiento de la CEPAL y su evolución en América Latina: una visión estructuralista*. Tesis Doctoral de la Facultad de Economía. UNAM, México. (págs. 271-303).
- Prebisch, Raúl (1951). *Interpretación del proceso de desarrollo latinoamericano en 1949*. Santiago: CEPAL.
- Prebisch, Raúl (1981). *Capitalismo periférico crisis y transformación*. México: FCE.
- Rodrik, Dani (2003). *Economic Development as Self-Discovery. New Age economics metes the Washington Consensus*. Revised April 2003.
- Rodríguez, Orlando (1993). *La Teoría del subdesarrollo de la CEPAL*. Octava edición.
- SENPLADES. (2009). *Estrategias para el periodo 2009-2013. El Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013*. Versión Resumida. (pags. 59-61). Ecuador
- Steinberg, Friedrich (2004). *La nueva teoría del comercio internacional y la política comercial estratégica*. Nueva York
- Tavares, Marcelo (1980). *De la sustitución de importaciones al capitalismo financiero*. FCE, México, (págs. 27-55).
- Torres, Raúl (2005). *Teoría del Comercio Internacional*. Santiago, Chile.
- Won-Mog Choi (2003). *International Economic Law. "Like Products" in International Trade Law*. Towards a Consistent GATT/WTO Jurisprudence. Oxford University Press.
- Dirección de Defensa Comercial del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración. *Informe técnico No. 14/DDC/2012*. Ecuador

## ANEXOS

### Principales bienes de consumo no duraderos importados por el Ecuador en términos monetarios. Periodo Acumulado 2006-2012.

RANKING	SUBPARTIDA	DESCRIPCION	MILES US\$ CIF	PARTICIPACION
1	3004902900	los demás	2.677.629,71	17%
2	0303430000	listados o bonitos de vientre rayado	674.847,66	4%
3	3004501000	para uso humano	366.047,50	2%
4	0303420000	atunes de aleta amarilla (rabiles) (thunnusalbacares)	311.134,93	2%
5	3004201900	los demás	287.380,63	2%
6	4901999000	los demás	286.892,66	2%
7	3304990000	las demás	255.185,96	2%
8	0808100000	manzanas	243.218,46	2%
9	3402200000	preparaciones acondicionadas para la venta al por menor	235.008,37	1%
10	3305100000	champes	223.013,95	1%
11	6402999000	los demás	191.778,54	1%
12	3808921900	los demás	178.849,41	1%
13	3004101000	para uso humano	175.800,29	1%
14	3305900000	las demás	168.758,06	1%
15	3004391900	los demás	156.793,36	1%
16	3303000000	Perfumes y aguas de tocador.	155.465,02	1%
17	3306100000	dentífricos	143.963,46	1%
18	4818401000	pañales para bebés	143.253,73	1%
19	2202900000	las demás	142.066,71	1%
20	1901101000	fórmulas lácteas para niños de hasta 12 meses de edad	139.208,98	1%
21	0303440000	patudos o atunes ojo grande (thunnusobesus)	135.453,34	1%
22	1704901000	bombones, caramelos, confites y pastillas	134.285,75	1%
23	2106909000	las demás	127.482,76	1%
24	1701999000	los demás	120.191,61	1%
25	3401110000	de tocador (incluso los medicinales)	117.932,31	1%
26	1905310000	galletas dulces (con adición de edulcorante)	116.442,66	1%
27	0806100000	frescas	115.981,93	1%
28	8526910000	aparatos de radionavegación	113.669,38	1%
29	9503009900	los demás	112.285,43	1%
30	3307200000	desodorantes corporales y antitranspirantes	111.339,18	1%
31	3004321900	los demás	106.021,60	1%
32	2101110000	extractos, esencias y concentrados	105.051,10	1%
33	3004902400	para tratamiento oncológico o vih	98.962,08	1%
34	6402190000	los demás	92.513,49	1%
35	3004401900	los demás	92.268,93	1%
36	3923509000	los demás	91.062,01	1%
37	1806900000	los demás	90.126,05	1%
38	0713409000	las demás	89.722,60	1%
39	6403999000	los demás	87.104,62	1%

40	8523402900	los demás	82.580,24	1%
41	6404190000	los demás	82.425,38	1%
42	6212100000	sostenes (corpinios)	80.885,89	1%
43	1904100000	productos a base de cereales, obtenidos por inflado o tostado	74.190,75	0%
44	6402990000	los demás	74.070,35	0%
45	4818402000	compresas y tampones higiénicos	73.501,72	0%
46	4818400000	los demás	72.644,71	0%
47	8523510000	dispositivos de almacenamiento permanente de datos a base de semiconductores	72.586,44	0%
48	6204620000	de algodón	71.351,97	0%
49	1905901000	galletas saladas o aromatizadas	70.003,66	0%
50	2208300000	los demás	68.683,26	0%
	<b>OTROS</b>		<b>6.023.922,92</b>	<b>38%</b>
<b>Total general</b>			<b>16.061.041,46</b>	<b>100%</b>