



UNIVERSIDAD DE GUAYAQUIL
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

**TESIS PARA OPTAR EL TÍTULO DE
ECONOMISTA**

TEMA: "LA APLICACIÓN DE SALVAGUARDIAS A IMPORTACIONES
PROVENIENTES DE COLOMBIA Y SUS EFECTOS EN EL COMERCIO
BILATERAL PERIODO 2008-2010"

AUTORA: TERESA DE JESÚS VITERI VILLÓN

TUTOR: ECO. FREDDY ALVARADO ESPINOZA

OCTUBRE 2011

CONTENIDO DE LA TESIS

CARÁTULA	i
CONTENIDO DE LA TESIS	ii
CERTIFICADO DE TUTOR	iii
CERTIFICADO DEL GRAMATÓLOGO	iv
RENUNCIA DE DERECHOS DE AUTORÍA	v
DEDICATORIA	vi
AGRADECIMIENTO	vii
JUSTIFICACIÓN	viii - ix
HIPÓTESIS	x
OBJETIVOS	x
MARCO TEÓRICO	xi – xii – xiii – xiv - xv
METODOLOGÍA	xvi – xvii
RESUMEN	xviii
INTRODUCCIÓN A LA INVESTIGACIÓN	xix - xx
SUMARIO ANALÍTICO	xxi- xxii - xxiii

CERTIFICADO DEL TUTOR

EN MI CALIDAD DE TUTOR DE LOS TRABAJOS DE INVESTIGACIÓN DE TESIS PARA OPTAR POR EL TITULO DE ECONOMISTA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE LA UNIVERSIDAD DE GUAYAQUIL.

CERTIFICO QUE: HE DIRIGIDO Y REVISADO LA TESIS DE GRADO PRESENTADA POR Sr. / Srta. TERESA DE JESUS VITERI VILLON CON C.I. #0927300293

CUYO TEMA DE TESIS ES “LA APLICACIÓN DE SALVAGUARDIAS A IMPORTACIONES PROVENIENTES DE COLOMBIA Y SUS EFECTOS EN EL COMERCIO BILATERAL PERIODO 2008-2010”.

REVISADA Y CORREGIDA QUE FUE LA TESIS, SE APROBÓ EN SU TOTALIDAD, LO CERTIFICO:

ECO. FREDDY ALVARADO

TUTOR

CERTIFICADO DE GRAMATÓLOGO

En mi calidad de gramatólogo tengo a bien **CERTIFICAR**: Que he leído la tesis de grado elaborada por **SR. /Srta. TERESA DE JESUS VITERI VILLÓN** con C.I. #.0927300293, previo a la obtención del título de: **ECONOMISTA.**

TEMA DE TESIS: “LA APLICACIÓN DE SALVAGUARDIAS A IMPORTACIONES PROVENIENTES DE COLOMBIA Y SUS EFECTOS EN EL COMERCIO BILATERAL PERIODO 2008-2010”

Trabajo de investigación que ha sido escrito de acuerdo a las normas ortográficas y de sintaxis vigentes.

LCDO. FERNANDO RAMOS

C.I 0911548493

celular 098467939

RENUNCIA DE DERECHOS DE AUTORÍA

POR MEDIO DE LA PRESENTE CERTIFICO QUE LOS CONTENIDOS DESARROLLADOS EN ESTA TESIS SON DE ABSOLUTA PROPIEDAD Y RESPONSABILIDAD DEL AUTOR DE ESTA TESIS SRTA. TERESA DE JESUS VITERI VILLÓN CUYO TEMA DE TESIS ES: “LA APLICACIÓN DE SALVAGUARDIAS A IMPORTACIONES PROVENIENTES DE COLOMBIA Y SUS EFECTOS EN EL COMERCIO BILATERAL PERIODO 2008-2010”.

DERECHOS DE AUTORÍA QUE RENUNCIO A FAVOR DE LA UNIVERSIDAD DE GUAYAQUIL, PARA QUE HAGA USO COMO A BIEN TENGA.

ADEMÁS DECLARO SER EL AUTOR EXCLUSIVO DE LA PRESENTE TESIS. POR LO TANTO TODOS LOS EFECTOS ACADÉMICOS Y LEGALES QUE SE DESPRENDIEREN DE LA MISMA SON DE MI RESPONSABILIDAD.

VITERI VILLÓN TERESA DE JESÚS

C.I. 0927300293

DEDICATORIA

Dedico este trabajo a mi madre, a mi padre y hermanos, quienes me han apoyado y motivado en todo momento.

AGRADECIMIENTO

A Dios en primer lugar por ayudarme a tener la fuerza y el valor necesarios para afrontar todos los desafíos que se me han presentado. A mi familia por su apoyo incondicional y por ser mi refugio en mis alegrías y tristezas.

A mis amigos, profesores y a mi tutor de tesis, Eco. Freddy Alvarado por el tiempo otorgado y sus recomendaciones.

JUSTIFICACIÓN

Las salvaguardias son una modalidad de restricción del comercio internacional ante la presencia de un daño o posible daño a un determinado sector de la economía causado por el aumento de las importaciones, pero para la aplicación adecuada y justificable de estas medidas es necesario analizar si los problemas inmersos en dicho sector son provocados, en verdad, por el aumento de la importación de productos o por problemas con fallas de apoyo a las políticas de competitividad.

El fin de la aplicación de este tipo de medidas es corregir los desequilibrios de la balanza comercial y propiciar el consumo de la producción nacional.

La crisis financiera 2007-2008 afectó el comercio ecuatoriano y justifican la aplicación de salvaguardias a la entrada de bienes foráneos para proteger los intereses nacionales. La teoría del comercio exterior denomina a esta medida de políticas comercial como proteccionista.

De esta manera, el Ecuador ha empezado a poner en práctica políticas comerciales destinadas a la restricción de importaciones de bienes de consumo a través de un mayor arancel nacional, para promover el desarrollo

y la producción de las industrias nacionales y frenar la introducción de bienes extranjeros de la misma índole; así mismo la disminución de los aranceles de bienes de materia prima, insumos y bienes de capital para introducirlos al mercado nacional a menor costo, indispensable para el desarrollo de las actividades productivas.

Considerando que el tema en los cambios de las medidas arancelarias constituye el eje central para el desarrollo y protección de las industrias nacionales del Ecuador, surge la importancia de examinar si esos cambios en las políticas comerciales ayudan a mejorar los sectores productivos del país y la recaudación tributaria. Por esto es oportuno analizar las posibles causas y soluciones a estas trascendentales políticas restrictivas.

HIPÓTESIS

La aplicación de salvaguardias por parte del gobierno central a los productos provenientes de Colombia se explica por el persistente déficit comercial que tenemos con el vecino país a consecuencia de la depreciación del peso colombiano.

OBJETIVO GENERAL

Analizar el impacto sobre la balanza comercial con Colombia de la aplicación de salvaguardias cambiarias.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Analizar exhaustivamente las causas por las cuales el gobierno aplicó el derecho de salvaguardias.
- Analizar el comportamiento agregado de los agentes económicos con respecto a esta medida.
- Medir el impacto de las salvaguardias sobre la balanza comercial.

MARCO TEÓRICO

Las importaciones de productos o servicios

Las importaciones son un proceso del comercio internacional a través del cual se trae mercaderías (bienes muebles) de países extranjeros, ya sea como bienes de capital, materia prima, o bienes de destinados al uso o consumo. Las importaciones permiten a los ciudadanos adquirir productos que en el país no se producen, más baratos o de mayor calidad, beneficiándolos como consumidores.

Impuestos arancelarios a las importaciones

Para intereses de la investigación se clasificará los tributos al comercio exterior denominándolos impuestos arancelarios a las importaciones de la siguiente manera:

- Los derechos arancelarios establecidos en los respectivos aranceles.
- Salvaguardias.
- Las tasas por servicios aduaneros (FODINFA).
- Los impuestos establecidos en las leyes especiales (ICE).
- El impuesto al valor agregado (IVA).

Arancel de Importaciones. Los derechos arancelarios son los gravámenes que deben soportar las mercancías cuando son objeto de comercio entre dos

países que atraviesan la frontera. Estos se los implementan para proteger a los productos nacionales de la competencia exterior.

Tipos de Aranceles.

Según su forma de aplicación existen tres tipos básicos de aranceles:

Derechos ad-valorem.- Son los que se imponen en función de su valor o precio representando un porcentaje sobre dicho valor. Al aplicarse directamente sobre el precio del bien, presentan la ventaja de seguir en todo momento las posibles fluctuaciones del mismo, no perdiendo bajo ningún supuesto su eficacia proteccionista. Por ello, este tipo de derechos ha sido el más adoptado por la mayoría de países del mundo, entre ellos Ecuador.

Derechos específicos.- Son los que se gravan acorde a algún atributo físico específico, definido e inalterable de la mercancía tarifada (peso, volumen, superficie, etc.), el cual recibe el nombre de unidad de adeudo. Son de muy fácil aplicación y de muy difícil defraudación, pero plantean el inconveniente de que, si no se revisan con mucha frecuencia, no siguen las fluctuaciones de los productos.

Derechos mixtos.- Es el que está compuesto por un arancel ad valorem y un arancel específico que gravan simultáneamente la importación.

Salvaguardias. Los salvaguardias son medidas de emergencia para proteger la industria nacional que se ve amenazada ante el creciente aumento absoluto o relativo de las importaciones. Estas medidas consisten

en la restricción temporal de las importaciones que afectan con daño o causar daño grave al sector nacional los cuales no están preparados para competir con los productos importados. Las medidas de salvaguardias a diferencia de las medidas antidumping y las medidas compensatorias no requieren una determinación de práctica desleal.

Las tasas por servicios aduaneros (FODINFA). Es un impuesto adicional a las importaciones destinado a formar parte de los recursos del Fondo de Desarrollo para la Infancia (FODINFA). Este impuesto externo corresponde al 0.5% de la base imponible del CIF, el cual es administrado por el Instituto Nacional de la Niñez y la Familia.

El Impuesto a los consumos especiales (ICE). El impuesto a los consumos especiales ICE, se aplica a los bienes y servicios de procedencia nacional o importados, detallados en el artículo 82 de la Ley de Régimen Tributario Interno.

El impuesto al valor agregado (IVA). Es el impuesto que se paga por la transferencia de bienes y por la prestación de servicios. Se denomina Impuesto al Valor Agregado por ser un gravamen que afecta a todas las etapas de comercialización pero exclusivamente en la parte generada o agregada en cada etapa.

El modelo de sustitución de importaciones

Este modelo implementado en varios países latinoamericanos considera la posibilidad de sustituir las importaciones de un país por producción local. Básicamente no considera las especialidades de producción de los países, sino más bien se debe evitar el intercambio comercial. En algunos casos se lo denominó modelo de desarrollo hacia adentro, en tanto orientó preferentemente su producción hacia el mercado interno.

Una de las observaciones que se realizaron en su práctica, fue que los países que lo aplicaban dependieron fundamentalmente de la maquinaria e insumos procedentes de los países industrializados. Por lo tanto la organización de la producción de una u otra forma se veía influenciada de los países de donde provenían los bienes de capital.

Aplicaciones de modelos de sustitución de importaciones. El modelo de sustitución de importaciones es utilizado como instrumento de protección de las nuevas industrias o en desarrollo ante la competencia internacional, el cual se mantuvo vigente por más de tres décadas. El modelo de sustitución de importaciones se sustenta en:

- El control de importaciones y exportaciones.
- El otorgamiento de subsidios directos e indirectos a las empresas industriales.
- La regulación de precios.

- Los subsidios a las tasas de interés.
- La participación del sector público en la relación entre suplidores, productores y canales de distribución.
- Las tasas de cambio preferenciales para determinadas importaciones.

METODOLOGÍA

Para efectuar el presente trabajo de investigación sobre las salvaguardias aplicadas a las importaciones provenientes de Colombia en el 2009 y sus efectos en el comercio bilateral en el periodo 2008-2010 utilizaremos diferentes procedimientos para posibilitar cumplir con el postulado fundamental que es probar la hipótesis. De modo que este trabajo concuerde con los objetivos del presente proyecto. Para ello, realizaremos una revisión básica y necesaria de los aspectos metodológicos de la macroeconomía, desarrollo económico y análisis económico, etc.

Además, realizaremos un acercamiento adecuado sobre las tendencias generales y las características de la macroeconomía y para el desarrollo de este cometido, tendremos que hacer uso de distintos métodos, técnicas y procedimientos de investigación, estudio y análisis.

Por ello se hará uso de análisis históricos que abarcan del comercio bilateral con Colombia en el periodo 1990-2007 para que estos nos permitan establecer las debidas comparaciones de hechos y fenómenos directamente correlacionados con el presente tema, para luego enfocarnos en el periodo correspondiente al 2008-2010 en el cual fueron aplicadas las salvaguardias cambiarias y de esta manera poder establecer de manera más precisa los resultados del análisis.

También acudiremos a otros procedimientos y técnicas de estudio y de registro bibliográficos, que nos permitan hacer acopio de los aspectos principales, necesarios y fundamentales para estudiar y explicar adecuadamente el fenómeno estudiado. Para ello se hace imprescindible el uso adecuado de información estadística de primera mano que se obtuvo de los Boletines del Banco Central del Ecuador, así como de su página de internet ww.bce.fin.ec.

Los datos correspondientes a Colombia, tales como PIB, tipo de cambio nominal, balanza comercial y renta de cada uno de los sectores más importantes de su economía fueron extraídos de los Borradores de Economía Colombiana y de las páginas de internet del Banco Central de la República de Colombia, www.banrep.gov.co y la Dirección Nacional de Estadísticas, www.dane.gov.co.

Para una mejor observación y análisis del tema, acudiremos a gráficos y tablas estadísticas para de esta manera, nos permitan mostrar de manera más explícita la observación y comparación de los distintos estudios económicos.

RESUMEN

El propósito de este trabajo es analizar el impacto que tienen las medidas de salvaguardias en el comercio bilateral con Colombia, además el porqué y cuando se pueden tomar estas medidas de restricción al comercio y cuando estas tienen realmente un resultado positivo en su aplicación. Con el fin de abordar estos temas, el trabajo está organizado de la siguiente forma: El capítulo uno muestra el manejo de la aplicación de salvaguardias que se dan dentro de la Comunidad Andina de Naciones y los tipos de salvaguardias que se pueden aplicar para los diferentes casos; en el capítulo dos, se muestra la evolución del comercio exterior ecuatoriano; empezando desde una perspectiva macro con los países miembros de la Comunidad Andina de Naciones, hasta una perspectiva micro con Colombia, donde se realizará un análisis histórico del comercio con el vecino país del norte y cuáles son los principales productos transables entre estos dos socios comerciales, el análisis se lo realizará a partir de 1990 por ser el año en que se replanteó la integración andina hasta el 2007; en el capítulo tres, se expondrá la evolución del comercio bilateral en el periodo 2008-2010 y como se vieron afectadas las transacciones comerciales por la aplicación de salvaguardias por parte de Ecuador y finalmente, en el capítulo 4, se presentan las conclusiones y recomendaciones del trabajo, derivadas del análisis del comportamiento comercial con Colombia a lo largo del tiempo.

INTRODUCCIÓN

Para muchos países en desarrollo, la crisis por la que atraviesa la economía mundial se ha convertido en una verdadera crisis del comercio. De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, el comercio internacional se contrajo aproximadamente en 10% en el año 2009 golpeando las economías de un gran número de países. En medio de un panorama comercial ya de por sí bastante complicado, la situación para Ecuador en este frente es aún menos alentadora. Su comercio con uno de sus más importantes socios, Colombia, ha sido afectado por crisis de índole política y económica.

El comercio con Colombia se ha visto afectado por el deterioro de la situación macroeconómica de nuestro país, que lo ha llevado a enfrentar una situación de desequilibrio en su balanza de pagos. Esta circunstancia, sumada a un clima político bastante adverso, llevó al Ecuador en el 2009 a imponer dos medidas de restricción del comercio; una de estas fue la implementación de una salvaguardia general por balanza de pagos (aumentando los aranceles que cobra a las importaciones desde todos los orígenes), combinada con una salvaguardia cambiaria que aplica únicamente a Colombia y que se supone destinada a contrarrestar los efectos negativos que para nuestra economía tiene la depreciación del peso colombiano con respecto al dólar de Estados Unidos. Por ello este documento pretende

proporcionar una estimación de los efectos que, sobre el comercio bilateral y la producción tiene la implementación de este tipo de medidas restrictivas.

SUMARIO ANALÍTICO

CAPÍTULO I

MECANISMO ACTUAL DE LAS SALVAGUARDIAS INTRACOMUNITARIAS EN LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES.

1.1 Aspectos Generales.....	1-10
1.2 Tipos de salvaguardias.	
1.2.1 Salvaguardia por balanza de pagos.....	11-13
1.2.2 Salvaguardia derivada del cumplimiento del Programa de Liberación.....	14-16
1.2.3 Salvaguardia aplicable a productos específicos.....	17-19
1.2.4 Salvaguardia aplicable por devaluación monetaria.....	20--22
1.2.5 Régimen aplicable a productos agropecuarios.....	23-26
1.3 Comparación de las salvaguardias intracomunitarias y las salvaguardias a terceros países.....	27-28
1.4 Acuerdos sobre salvaguardias de la OMC.....	29-34
1.5 Efectos de las salvaguardias en el comercio entre los países miembros de la Comunidad Andina.....	35-38

CAPÍTULO II

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS RELACIONES COMERCIALES ENTRE ECUDOR Y COLOMBIA DENTRO DE LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES.

2.1 Relaciones comerciales entre Ecuador y la Comunidad Andina.....	39-42
2.2 Análisis de las relaciones comerciales bilaterales entre Ecuador y Colombia.....	43-45
2.3 Análisis de la balanza comercial bilateral Ecuador-Colombia.....	46-52
2.4 Principales productos de exportación hacia Colombia.....	53-54
2.5 Principales productos de importación desde Colombia.....	55-58

CAPÍTULO III

BALANZA COMERCIAL ENTRE ECUADOR COLOMBIA 2008-2010: ANÁLISIS DE SALVAGUARDIA CAMBIARIAS PARA IMPORTACIONES PROVENIENTES DE COLOMBIA.

3.1 Aplicación de salvaguardia cambiaria por Ecuador a importaciones colombianas: Estructura de las medidas.....	59-69
3.2 Efectos de la aplicación de salvaguardias en la balanza comercial bilateral y la producción.....	70-79

3.3 Recaudación por salvaguardias y arancel efectivo.....80

3.4 Breve análisis de importaciones vs tipo de cambio.....81-84

CAPÍTULO IV

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

4.1 Conclusiones.....85-86

4.2 Recomendaciones.....87-88

4.3 Bibliografía.....89-91

4.4 Anexos.....92

CAPÍTULO I

MECANISMO ACTUAL DE LAS SALVAGUARDIAS INTRACOMUNITARIAS EN LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES.

1.1 Aspectos generales

Los procesos de integración que se han dado en América latina a través de los años han ido de la mano de un proceso de regionalización caracterizado según Tugores ¹por la formación de grupos o bloque de países, normalmente geográficamente próximos, que eliminan entre sí las trabas al comercio al tiempo que mantienen las restricciones asociadas a las políticas comerciales internacionales frente al resto del mundo.

Como uno de estos procesos de integración podemos mencionar a la Comunidad Andina, que es una Unión Aduanera porque en su territorio circulan libremente las mercaderías de sus Países Miembros sin gravámenes de ningún tipo, en tanto que las importaciones procedentes de fuera de la subregión pagan un arancel común.

¹ Juan Tugores , "Economía Internacional e Integración Económica". Capítulo 1, pág. 7. Edit. McGRAWHILL/ INTERAMERICANA DE ESPAÑA, S.A. 1997

Además se señala que la Unión Aduanera Andina que viene funcionando desde 1995, año en que entró en vigencia el Arancel Externo Común adoptado por Colombia, Ecuador y Venezuela en niveles básicos de 5, 10, 15 y 20 por ciento. Bolivia tiene un tratamiento preferencial mediante el cual aplica sólo niveles de 5 y 10 por ciento. Perú no suscribió este acuerdo. A través de la Declaración de Santa Cruz, de enero del 2002, los presidentes andinos dispusieron que "Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela aplicarán, a más tardar, el 31 de diciembre de 2003, un arancel externo común".

Con respecto a la Zona de Libre Comercio Andina, que se formó en febrero de 1993, cuando Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela eliminaron sus aranceles y abrieron recíprocamente sus mercados, manteniendo sus propios aranceles frente a terceros. Perú se incorporó a dicha zona en julio de 1997 y viene liberando su comercio con sus socios andinos en forma gradual, habiendo avanzado en más de 90%.

De igual manera, se destaca que la Zona de Libre Comercio (ZLC) andina tiene características muy particulares toda vez que los productos de su universo arancelario están liberados. No existe, por lo tanto, la Lista de Excepciones que es común a otros esquemas de integración. Otra de las características de la ZLC andina es que su formación no fue planteada como un fin en sí mismo, sino como un medio hacia una integración más profunda.

Por eso se sigue trabajando para perfeccionar su Unión Aduanera y seguir avanzando hacia el Mercado Común.

La integración comercial y particularmente los acuerdos regionales son importantes medios para aumentar la libertad de comercio y una mayor integración de las economías de los países que participen en ellos, por ello cabe destacar el tema de la salvaguardia porque aun cuando en esencia tiende a restringir el comercio se ha considerado necesario en el proceso de integración comercial mundial y subregional.

La salvaguardia, dentro del ámbito multilateral consiste en un mecanismo mediante el cual un miembro de la OMC puede restringir temporalmente las importaciones de un producto (adoptar medidas de salvaguardia) si las importaciones de dicho producto han aumentado en tal magnitud que causan o amenazan causar daño a una rama de producción nacional. En esa definición se plantea la posibilidad de que Países Miembros de la OMC apliquen dichas medidas, pero también en el ámbito regional se efectúa su aplicación, así en el Acuerdo de Cartagena existe la posibilidad de que los Países Miembros la apliquen de dos formas, a saber: como bloque frente a terceros países y, entre ellos, conocida esta última como salvaguardia intracomunitaria.

Si lo vemos desde una perspectiva comunitaria, dichas cláusulas, tal como ha dejado sentado el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina constituyen un aliciente extremo que sólo se permite por vía de excepción, como defensa necesaria, aunque transitoria, de los países comprendidos en el proceso de integración, ante trastornos graves e imprevistos.

Por ello, de no existir esta previsión, llevarían presumiblemente a una situación insostenible para el país afectado, con la lógica consecuencia de incumplimientos forzosos e inevitables del programa de liberación, o aun de francos rompimientos del propio Acuerdo, que sin duda afectaría más seriamente el proceso de integración que el uso regulado y controlado de la salvaguardia, la que actúa así, como un remedio para evitar males mayores. De donde se desprende que las citadas cláusulas protegen tanto los intereses particulares del país afectado como los comunitarios propios del mercado ampliado, en aparente paradoja.

La debida conciliación de estos intereses, los del país afectado y los de la integración, habrá de ser entonces criterio básico para la interpretación y aplicación de las normas del Acuerdo.

La Decisión 406 de la Comisión de la Comunidad Andina (Acuerdo de Cartagena) en su Capítulo IX regula varios tipos de salvaguardias intracomunitarias como por ejemplo: la salvaguardia por balanza de pagos

(artículo 107); aquella aplicable con motivo de efectos derivados del cumplimiento del Programa de Liberación (artículo 108); la salvaguardia, propiamente dicha aplicable a productos específicos (artículo 109); la salvaguardia por devaluación monetaria (artículo 110). La Decisión comentada también regula en su Capítulo VII un régimen aplicable al comercio de productos incorporados a la lista de productos agropecuarios susceptibles de medidas en la práctica por parte de los Países Miembros, normalmente conocido como salvaguardia agropecuaria, aun cuando no está regulada en la sección correspondiente a las cláusulas de salvaguardia.

En este punto de la explicación vale la pena hacer una pausa y puntualizar el carácter transitorio, excepcional y de emergencia de las cláusulas de salvaguardia. Las salvaguardias son medidas aplicadas a las importaciones de un socio comercial que se entiende produce el bien con mayor eficiencia cuya aplicación genera importantes consecuencias en el comercio por lo cual su uso debe ser restringido. Las salvaguardias son conocidas también como válvulas de escape que permiten a los países disponer de un mecanismo que les permita actuar en caso de experimentar importaciones significativas que causen daño a sus productores nacionales.

Viendo el análisis desde un punto de vista comunitario, los efectos de las salvaguardias deben ser apreciados desde dos perspectivas, es decir, primero la perspectiva del productor nacional y del exportador del país al cual

se pretende aplicar la medida. Por una parte, los productores nacionales del país que impone la medida se benefician de la protección temporal que implica la restricción de importaciones como consecuencia de la aplicación de salvaguardias, pero paralelamente las empresas que exportaban al país que aplica la medida, ven limitada su participación en dicho mercado lo cual podría constituirse en un castigo a la eficiencia alcanzada por empresas productoras comunitarias que pudieron haber aumentado su capacidad de producción de manera eficiente para aprovechar las ventajas que el espacio ampliado ofrece en la subregión.

Por ello la imposición de medidas de salvaguardia intracomunitarias tienen particular importancia por cuanto deberían considerarse elementos como el interés de los exportadores que aprovechan el espacio ampliado incrementando sus volúmenes de producción con miras a la exportación a sus socios comerciales. Lo cual debe considerarse a los efectos de reflexionar acerca de la tendencia que debe adoptar el mecanismo.

Es además importante rescatar algunas ideas recogidas en la reunión del Grupo Especial de Expertos del Secretario General de la UNCTAD celebrada los días 21 y 22 de septiembre de 1998.² En relación con el mecanismo de

² CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO, Preparación de las futuras negociaciones comerciales multilaterales: Asuntos e investigaciones necesarias desde una perspectiva del desarrollo. Pág. 54 y 55. Nueva York y Ginebra 1999.

salvaguardia urgente en materia de servicios se señaló que podría facilitar el proceso de liberalización, ya que incitaría a los miembros, y especialmente a los países en desarrollo, a abrir más los mercados.

Los países en desarrollo son importadores netos de servicios por tal motivo a menudo dudan en aceptar mayores compromisos de liberalización que podrían tener repercusiones negativas sobre su economía en caso de acontecimientos imprevistos. Un mecanismo de salvaguardia urgente podría, por tanto, constituir un instrumento útil para esos países con el fin de reaccionar ante posibles efectos adversos derivados de una liberalización mayor del comercio de servicios.

Lo mencionado anteriormente nos permite observar que las salvaguardias son entendidas como instrumentos que permiten a los productores nacionales tener una mejor disposición ante los procesos de liberación comercial porque tienen una acción dirigida a suspender temporalmente determinadas importaciones que les causan efectos perjudiciales.

Sin embargo, en el Acuerdo de Cartagena, esa concepción de las salvaguardias debe ser atenuada e incluso sustituida en favor de los objetivos del acuerdo subregional de integración, entre ellos propender al libre flujo comercial de bienes entre los Países Miembros, de manera que la intensidad en su utilización no vaya relacionada con el avance en el proceso

de liberación comercial y, más bien, tienda a restringirse cada vez más su uso, justificándose sólo en situaciones que verdaderamente sean necesarias, proponiendo entre otras cosas que las industrias de países semejantes compitan en el mercado ampliado.

En la Declaración de Santa Cruz de la Sierra que fue celebrado el 30 de enero de 2002, los mandatarios de los países andinos acogieron el compromiso de no incluir nuevas restricciones al libre comercio y desarrollar programas de complementación agrícola, agroindustrial e industrial. Esta declaración manifiesta la preocupación que genera en los máximos representantes de los gobiernos las restricciones al libre comercio en la subregión, y esto por supuesto, relacionado con medidas como lo son las salvaguardias intracomunitarias.

Cabe añadir que el mecanismo previsto en el artículo 109 del Acuerdo de Cartagena puede acarrear en su aplicación la excepción al principio de la nación más favorecida, tal como lo ha dejado sentado el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (1998). Justamente por lo acabamos de mencionar el órgano jurisdiccional determinó que en todos los casos de salvaguardias previstas en el Acuerdo subregional andino, las medidas no podrán tener carácter discriminatorio, el cual se predica, en el caso del artículo 109, para

las de carácter provisional en su primera etapa, es decir antes de ser revisadas por la Junta.

Sin embargo, una vez autorizadas tales medidas, la salvaguardia no se aplica sino al país que ha originado la perturbación, según mandato expreso del inciso 2º del artículo 109. La racionalidad de esta disposición está dada no solamente por la naturaleza correctiva de la medida frente al fenómeno generado por el comercio de un país, sino porque en esa materia al principio de la nación más favorecida sufre una excepción cuando las importaciones procedentes de un país determinado puedan haberse incrementado desproporcionadamente con efectos adversos sobre otro.

De esta manera pueden apreciarse así características de excepcionalidad del mecanismo en varios sentidos: 1) respecto del programa de liberación y 2) respecto del principio de la nación más favorecida, toda vez el incremento desproporcionado de las importaciones originarias de un determinado país puede acarrearle un tratamiento particular diferente al resto de países exportadores que mantienen condiciones normales.

La regulación normativa de los mecanismos intracomunitarios para aplicar medidas restrictivas al comercio con carácter excepcional han permitido su utilización por parte de los de manera discrecional generando importantes distorsiones en el comercio creando preocupación tal como se evidencia en

la Declaración de Santa Cruz antes referida. Como se demostrará infra, las medidas intracomunitarias adolecen de una regulación normativa deficiente, lo que genera abusos por parte de los Países Miembros en su utilización, ante lo cual se ha discutido la necesidad de reglamentar dichas normas.

También se ha planteado la eliminación de dichas medidas, tal como se desprende del Informe de la Segunda Reunión de Expertos Gubernamentales de los sobre Salvaguardias de fecha 27-28 de junio de 1996³. Respecto a esto se puede indicar que las posiciones registradas en anteriores reuniones de expertos precisan que una vez conformada la Zona de Libre Comercio y dado que se enfrenta una Unión Aduanera, cabe incluso considerar la no aplicación de salvaguardias a nivel intrasubregional en un futuro. En particular, con relación al artículo 79 actualmente 108 (relativo a la salvaguardia derivada del cumplimiento del programa de liberación), se precisó que no cabría invocar dicha cláusula, si es que se entiende el Programa de Liberación como el desmonte de gravámenes y restricciones, tal como lo define el tribunal.

Por su lado las delegaciones de Ecuador y Venezuela sostuvieron que, al haber culminado la aplicación del Programa de Liberación, no cabría aplicar medidas de salvaguardia al amparo de dicho artículo. Sin embargo,

³ Junta del Acuerdo de Cartagena, Informe de la Segunda Reunión de Expertos Gubernamentales de los sobre Salvaguardias. Pág. 2,3. Lima 1996

estuvieron de acuerdo en acompañar la revisión de una eventual reglamentación del artículo 108 del Acuerdo de Cartagena.

El resto de las delegaciones señalaron la pertinencia de la aplicación del artículo 108 antes señalado.

Lo que se ha expuesto anteriormente informa sobre la situación actual de las discusiones acerca del mecanismo intracomunitario.

1.2 Tipos de salvaguardias

Las salvaguardias intracomunitarias se encuentran previstas en el Capítulo IX del Acuerdo de Cartagena (Decisión 406). Aquí se describen diferentes tipos de cláusulas de salvaguardias dependiendo de cómo sean los sucesos por la cual se las decide aplicar. Además, en el Capítulo VII de dicho Acuerdo ha sido previsto un régimen a productos agropecuarios que implica restricciones comerciales a las importaciones de dichos productos, que están postulados en los artículos 102, 103 y 104.

1.2.1 Salvaguardia por balanza de pagos

En el artículo 107 del Acuerdo de Cartagena se encuentra el supuesto de hecho de la salvaguardia por balanza de pagos. En el cual se prevé que un País Miembro que haya adoptado medidas para corregir el desequilibrio de su balanza de pagos global, podrá extender dichas medidas, previa

autorización de la Secretaría General, con carácter transitorio y en forma no discriminatoria, al comercio intrasubregional de productos incorporados al Programa de Liberación.

Esta cláusula de salvaguardia por balanza de pagos está subordinada a la adopción de medidas para corregir desequilibrios en la balanza de pagos global, haciéndolas extensivas en ese caso al ámbito intracomunitario previa autorización de la Secretaría General. En contrario, si un País Miembro no ha adoptado medidas de carácter global mal podría entonces solicitar autorización a la Secretaría para hacerla extensiva a sus socios andinos.

Según esta norma lo viable sería primero imponer medidas globales y sólo en ese caso hacerlas extensivas a los demás países andinos.

Dicha cláusula fue reglamentada mediante la Decisión 389 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena de fecha 02/07/96, y el artículo 2 de dicho instrumento normativo prevé que el País Miembro que invoque dicho mecanismo presentará a la Secretaría General (anteriormente la Junta) una solicitud que deberá contener: a) Un informe sobre la situación y perspectivas de la balanza de pagos; b) Las medidas adoptadas para restablecer el equilibrio de su balanza de pagos; c) Las razones por las cuales hace extensivas las medidas correctivas al comercio intrasubregional;

y, d) De ser el caso, un informe sobre los préstamos de apoyo a la balanza de pagos que hubiere solicitado.

Esta norma exige, como requisito para pedir la imposición de medidas bajo ese supuesto de hecho, la presentación de una solicitud en la que se mencionen, entre otros aspectos, medidas ya adoptadas para restablecer el equilibrio en su balanza de pagos así como las razones suficientes que justifiquen la extensión de las medidas correctivas al comercio intrasubregional.

A parte del carácter transitorio y no discriminatorio, existen otros aspectos relativos a la regulación de la salvaguardia por balanza de pagos que merecen ser destacados. Por una parte, el mandato para que los Países procuren que la imposición de restricciones en virtud de la situación del balance de pagos no afecte, dentro de la Subregión, al comercio de los productos incorporados al Programa de liberación.

La posibilidad de aplicar medidas inmediatas con carácter de emergencia cuando la situación planteada exigiere providencias urgentes, debiendo comunicarlas de inmediato a la Secretaría General, la que se pronunciará dentro de los treinta días siguientes, ya sea para autorizarlas, modificarlas o suspenderlas.

El artículo 107 bajo análisis indica que si la aplicación de medidas se prolongase por más de un año, la Secretaría General propondrá a la Comisión, por iniciativa propia o a pedido de cualquier País Miembro, la iniciación inmediata de negociaciones a fin de procurar la eliminación de las restricciones adoptadas.

Este tipo de salvaguardia para corregir desequilibrios en la balanza de pagos, está dotado de una reglamentación (Decisión 389) que establece normas transparentes mediante las cuales se regulan diversos aspectos relacionados como por ejemplo: las causales de invocación, el procedimiento, ciertos criterios de racionalidad relacionados con las medidas correctivas.

1.2.2 Salvaguardia derivada del cumplimiento del Programa de Liberación

Los Países que firmaron el Acuerdo de Cartagena comenzaron la formación de la zona de libre Comercio en 1969 y la culminaron en 1993 a excepción de Perú. Para ello, utilizaron como instrumento principal el Programa de Liberación, que contemplaba acciones dirigidas a eliminar todos los obstáculos que lo obstruían, es decir los gravámenes y las restricciones de todo orden.

De todos modos, Perú aún se encuentra aplicando un cronograma de desgravación con la finalidad de incorporarse a la Zona de Libre Comercio. En virtud de ello, la salvaguardia prevista en el artículo 108 del Acuerdo de Cartagena tiene importancia por cuanto pudieran suscitarse situaciones derivadas del cumplimiento del Programa de Liberación por parte de Perú que posibiliten la aplicación del mecanismo por cualquiera de los Países Miembros afectados.

El artículo 108 del Acuerdo de Cartagena que prevé que si el cumplimiento del Programa de Liberación del Acuerdo causa o amenaza causar perjuicios graves a la economía de un País Miembro o a un sector significativo de su actividad económica, dicho país podrá, previa autorización de la Secretaría General, aplicar medidas correctivas de carácter transitorio y en forma no discriminatoria.

Por ello también la Secretaría General deberá proponer a la Comisión medidas de cooperación colectiva destinadas a superar los inconvenientes surgidos. De este tipo de salvaguardia llama la atención, en primer lugar las dimensiones del perjuicio porque se requiere perjuicio grave a la economía de un país o a un sector significativo de su actividad económica, de allí que para esta salvaguardia se requiere que las proporciones del perjuicio sea tan importante que pueda apreciarse en la economía de todo un país o esté referido no sólo a una rama de producción nacional como en el caso de la

salvaguardia propiamente dicha aplicable a productos específicos sino a todo un sector (además significativo) de su actividad económica.

La Secretaría General también analizará periódicamente la evolución de la situación con el objeto de evitar que las medidas restrictivas se prolonguen más allá de lo estrictamente necesario o considerar nuevas fórmulas de cooperación si fuere procedente.

Esta norma prevé la posibilidad de que en aquellos casos en los cuales el perjuicio sea tan grave que requiera providencias inmediatas, el País Miembro afectado pueda aplicar medidas correctivas provisionalmente y con carácter de emergencia sujetas al posterior pronunciamiento de la Secretaría General.

Adicionalmente, en la norma comentada está previsto que las medidas deberán causar el menor perjuicio posible al Programa de Liberación. La posibilidad de aplicar medidas de forma inmediata y el propósito de afectar lo menos posible al Programa de Liberación, son aspectos que guardan similitud con la regulación de la Salvaguardia dirigidas a corregir el desequilibrio en la balanza de pagos.

Mientras se apliquen en forma unilateral, las medidas no podrán significar una disminución de las importaciones del producto o productos de que se trate, con respecto al promedio de los últimos doce meses anteriores. Esta

disposición es bien peculiar porque por lo común las medidas persiguen garantizar el acceso de mercadería en un volumen nunca inferior al promedio de los tres últimos años.

En el caso de medidas acogidas con carácter de urgencia, la estipula que el País Miembro que la aplique deberá comunicarla inmediatamente a la Secretaría General y ésta se pronunciará sobre ellas dentro de los treinta días siguientes, ya sea para autorizarlas, modificarlas o suspenderlas.

1.2.3 Salvaguardia aplicable a productos específicos

Este es el tipo de salvaguardias mayoritariamente utilizada mediante medidas provisionales unilateralmente aplicadas por los Países Miembros aunque suspendidas posteriormente por la Secretaría General en la mayoría de los casos. Este mecanismo está regulado en el artículo 109 del Acuerdo de Cartagena en los siguientes términos: “Cuando ocurran importaciones de productos originarios de la Subregión, en cantidades o en condiciones tales que causen perturbaciones en la producción nacional de productos específicos de un País Miembro, éste podrá aplicar medidas correctivas, no discriminatorias, de carácter provisional, sujetas al posterior pronunciamiento de la Secretaría General”.

Esta regulación es bastante general y poco explícita, incurriendo en la omisión de no prever el tema de las cantidades a los efectos de considerar

un volumen significativo de importaciones al igual que el Acuerdo Sobre Salvaguardias de la OMC en el que tampoco se prevé nada al respecto. En relación con el perjuicio a la producción nacional, nada se prevé acerca de las variables que deben ser consideradas para determinar el daño. Mucho menos se mencionan los requisitos mínimos que debe contener el informe que se debe presentar ante la Secretaría General a los efectos de que sea autorizada la aplicación definitiva de medidas.

Esta medida solo se utilizará en casos en los cuales se hayan comprobado perturbación (“daño”) a la producción nacional. No se prevé la utilización de este mecanismo para atender situaciones de “amenaza”. Lo que quiere decir que, se regula el procedimiento con una estructura básica estipulando plazos como se mencionará infra pero nada se prevé acerca del derecho a la defensa de las partes involucradas en la investigación ni de la oportunidad para presentar escrito de pruebas y alegatos. En general se puede apreciar falta de regulación de aspectos fundamentales y ello es lógico por la naturaleza programática y general del Acuerdo de Cartagena requiriendo en consecuencia el desarrollo de sus disposiciones a través de la actividad reglamentaria.

Existen dos plazos dentro de este procedimiento que son: el lapso dentro del cual el país que aplique provisionalmente la medida debe comunicarla a la Secretaría y, el plazo del que dispone la Secretaría para pronunciarse.

Esta norma dispone que el País Miembro que aplique las medidas correctivas, en un plazo no mayor de sesenta días, deberá comunicarlas a la Secretaría General y presentar un informe sobre los motivos en que fundamenta su aplicación.

Por ello la Secretaría General, dentro de un plazo de sesenta días siguientes a la fecha de recepción del mencionado informe, verificará la perturbación y el origen de las importaciones causantes de la misma y emitirá su pronunciamiento, ya sea para suspender, modificar o autorizar dichas medidas, que sólo podrán aplicarse a los productos del País Miembro donde se hubiere originado la perturbación. Al respecto resulta oportuno destacar el deber que tiene la Secretaría General de verificar la perturbación denunciada y el origen de las importaciones que la causan como actividades necesarias sin cuya comprobación no podría pronunciarse.

Por último se prevé que las medidas que se apliquen deberán garantizar el acceso de un volumen de comercio no inferior al promedio de los tres últimos años. En este tipo de salvaguardia analizada no se hace ninguna mención a gravámenes o sobretasas a aplicar para elevar los precios. Lo último tendría sustento en que al no ser ésta, práctica desleal, no tiene porque castigarse la eficiencia de un exportador andino.

1.2.4 Salvaguardia aplicable por devaluación monetaria

Este tipo de salvaguardias constan en el artículo 110 del Acuerdo de Cartagena. Se aplican en el caso de presentarse una devaluación monetaria efectuada por uno de los Países Miembros y esto produzca que se alteren las condiciones normales de competencia, en cuyo caso el país que se considere perjudicado podrá plantear el caso a la Secretaría General, la que deberá pronunciarse breve y sumariamente.

Comprobada la perturbación por la Secretaría General, el país perjudicado podrá adoptar medidas correctivas de carácter transitorio y mientras subsista la alteración, dentro de las recomendaciones de la Secretaría General. Dichas medidas no podrán significar una disminución de los niveles de importación existentes antes de la devaluación.

La decisión de la Secretaría General, deberá darse dentro del plazo de un mes, contado a partir de la fecha de recepción de la solicitud. Si la Secretaría General no se pronunciare dentro de dicho plazo y el país solicitante considera que la demora en el pronunciamiento puede acarrearle perjuicios, podrá adoptar las medidas iniciales por él propuestas, comunicando de inmediato este hecho a la Secretaría General, la cual, en su pronunciamiento posterior, deberá decidir sobre el mantenimiento, modificación o suspensión de las medidas aplicadas. La regulación anterior opera, entonces como un mecanismo eficaz ante el silencio administrativo o inacción de la Secretaría

General, que permite al país solicitante imponer medidas y evitar las posibles consecuencias irreparables que pudieran generarle las importaciones denunciadas, todo ello sujeto a la demostración de la Secretaría posteriormente.

La Secretaria General debe de tomar en cuenta para su pronunciamiento lo siguiente: los indicadores económicos relativos a las condiciones de competencia comercial en la Subregión que la Comisión haya adoptado con carácter general, la propuesta de la Secretaría General (mientras no se hayan adoptado, la Secretaría procederá con sus propios elementos de juicio), las características propias de los sistemas cambiarios de los Países Miembros y los estudios que al respecto realice el Consejo Monetario y Cambiario.

Sumado a esto, está previsto que el país que se considere perjudicado, al presentar el caso a la Secretaría General podrá proponer las medidas de protección adecuadas a la magnitud de la alteración planteada, acompañando los elementos técnicos que fundamenten su planteamiento y, la Secretaría General podrá solicitar la información complementaria que estime conveniente.

Como ya se mencionó, hay la posibilidad de adoptar medidas con carácter de urgencia. Al respecto la norma comentada prevé que si durante el lapso

que media entre la presentación referida y el pronunciamiento de la Secretaría General, a juicio del País Miembro solicitante existen antecedentes que hagan temer fundadamente que, como consecuencia de la devaluación, se producirán perjuicios inmediatos que revistan señalada gravedad para su economía, que requieran con carácter de emergencia la adopción de medidas de protección, podrá plantear la situación a la Secretaría General, la cual, si considera fundada la petición, podrá autorizar la aplicación de medidas adecuadas, para lo cual dispondrá de un plazo de siete días continuos, quedando sujetas a la determinación sobre su mantenimiento, modificación o suspensión mediante el pronunciamiento definitivo de la Secretaría General.

Finalmente, se prevé que las medidas que se adopten no podrán significar una disminución de las corrientes de comercio existentes antes de la devaluación. Al respecto, cabe destacar que disposiciones similares se prevén para cada uno de los tipos de salvaguardia con la finalidad de que las medidas no restrinjan los flujos de comercio en mayores proporciones a las existentes en el momento anterior a la verificación de la situación atípica que originó la imposición de salvaguardias.

Debe destacarse , la posibilidad de que la Comisión a petición de cualquiera de los Países Miembros se pronuncie de manera definitiva sobre la imposición de medidas con carácter transitorio autorizadas por la Secretaría

mientras subsista la perturbación; pero también la Comisión podrá enmendar el dictamen de la Secretaría adoptado como consecuencia de la revisión de la situación a fin de atenuar o corregir las mencionadas medidas correctivas; y finalmente la Comisión podrá también pronunciarse respecto del dictamen de la Secretaría sobre las medidas de protección con carácter de emergencia requeridas por el país solicitante.

Como referencia podemos destacar que el 23/03/99, el Gobierno de Colombia solicitó a la Secretaría General autorización para la aplicación de medidas correctivas previstas en el artículo 110 del Acuerdo de Cartagena, sustentando su petición en la devaluación acaecida en Ecuador en fecha cercana a la formulación de dicha solicitud. Posteriormente, la Secretaría General mediante resolución 21817 de fecha 23/04/99 denegó dicha solicitud.

1.2.5 Régimen aplicable a productos agropecuarios

En los artículos 102, 103 y 104 del Acuerdo de Cartagena⁴ está previsto el régimen aplicable a los productos agropecuarios que permite aplicar medidas restrictivas al comercio. En el artículo 102 indica que cualquier País Miembro podrá utilizar, en forma no discriminatoria, al comercio de productos incorporados a la lista a que se refiere el artículo 104, medidas destinadas a: Confinar las importaciones a lo necesario para cubrir los déficit de producción

⁴ www.comunidadandina.org

interna; y, nivelar los precios del producto importado a los del producto nacional. Para la aplicación de dichas medidas, cuando el caso lo amerite, los Países Miembros ejecutarán acciones por intermedio de agencias nacionales existentes, destinadas al suministro de productos alimenticios agropecuarios y agroindustriales.

Varios aspectos valen ser mencionados, entre ellos, la forma no discriminatoria de la medida aplicada en primera instancia por los Países Miembros, siendo potestad de la Secretaría General o de la Comisión, según el caso, dirigir la medida a un país o a un grupo de países determinado.

Del mismo modo, vale destacar que las modalidades mencionadas en dicha norma establecidas para corregir las distorsiones en el comercio están dirigidas principalmente a limitar importaciones y a nivelar precios. En ambos casos, la medida ha de imponerse en la proporción adecuada y necesaria para lograr una situación que favorezca la colocación de la producción interna y equipare los precios del bien importado a los nacionales permitiendo en consecuencia la posibilidad de competir.

Por ello, no está claro que las medidas sólo se apliquen a los Países Miembros sino por el contrario debe cubrir todos los países. Tal como está regulado el mecanismo, la medida debe adoptarse en la proporción necesaria para alcanzar tales objetivos, sin generar consecuencias en el

comercio que excedan la finalidad perseguida, es decir, no sería conforme con lo previsto en el acuerdo que se aplicara una medida que restringiera las importaciones a tal grado que permitiera el ingreso de un volumen de importaciones menor al déficit de ese producto en el país importador, o que tuviera como efecto un incremento en los precios del producto investigado que lo encareciera más que el producto nacional del país que impone la medida.

La Comisión de la Comunidad Andina mediante Decisión 474 con fecha 3 de febrero del dos mil, aprobó la Lista de Productos Agropecuarios a los efectos de la aplicación de las medidas comentadas. El artículo 103 del Acuerdo de Cartagena dispone que el país que imponga las medidas señaladas dará cuenta inmediata a la Secretaría General, acompañando un informe sobre las razones en que se ha fundado para aplicarlas.

Los países en un primer momento pueden imponer medidas a Colombia, Perú y Venezuela sin necesidad de autorización previa de la Secretaría General debiendo en todo caso ponerla en conocimiento de la imposición de alguna medida acompañando un informe que la fundamenta lo cual denota cierta discrecionalidad en los países que imponen medidas sin necesidad de pronunciamiento previo de la Secretaría.

Es importante recalcar el tratamiento particular consagrado en la norma para Bolivia y Ecuador, países a los cuales sólo podrán aplicarles medidas en casos debidamente calificados y previa comprobación de la Secretaría General de que los perjuicios provienen sustancialmente de sus importaciones. En esos casos la Secretaría General deberá pronunciarse obligatoriamente dentro de los quince días siguientes a la fecha de recepción del informe y podrá autorizar su aplicación.

Con lo que respecta a los demás países, es decir, Venezuela, Colombia y Perú la Secretaría analizará el caso, propuesto por el país que pretende aplicar medidas, y propondrá a la Comisión las medidas de carácter positivo que juzgue convenientes a la luz de los objetivos señalados en el artículo 99 referido a los objetivos que deben tomar en cuenta los Países Miembros en la ejecución de Programas de desarrollo Agropecuario y Agroindustrial, en la armonización de sus políticas y coordinación de los planes nacionales del sector, con el propósito de impulsar el desarrollo agropecuario y agroindustrial conjunto y alcanzar un mayor grado de seguridad alimentaria subregional.

Cualquier País Miembro que se considere perjudicado por las medidas aplicadas por otro País Miembro podrá presentar sus observaciones a la Secretaría General. Esta analizará el caso y propondrá a la Comisión las medidas de carácter positivo que juzgue convenientes a la luz de los

objetivos señalados en el artículo 99. La Comisión decidirá sobre las medidas propuestas por la Secretaría General. Se observa entonces, que el pronunciamiento de la Comisión no es exclusivamente sobre medidas aplicadas a Perú, Colombia y Venezuela sino que podrá pronunciarse sobre todos los Países Miembros incluidos Bolivia y Ecuador, sobre la base de lo señalado en el artículo 99 comentado.

La figura planteada tiene el ánimo de explotar la actividad investigativa de este trabajo y exponer otra opinión sobre una norma tradicionalmente interpretada y aplicada de manera diferente al sentido anteriormente expuesto. Esta interpretación presentada como aporte de la investigación realizada además resulta conveniente a los fines que se persigue con el Acuerdo de integración porque permite la aplicación de medidas que generen menos distorsiones en el comercio. Ello permitiría enmendar y evitar situaciones desfavorables para Perú, Colombia y Venezuela que en repetidas oportunidades han estado sometidos a la aplicación de medidas por lapsos mayores a los que le correspondían como consecuencia de la espera por un pronunciamiento de la Comisión cuyo momento de adopción es difícil de determinar.

1.3 Comparación de las salvaguardias intracomunitarias y las salvaguardias a terceros países.

Habiendo analizado la regulación de las salvaguardias en el ámbito intracomunitario y comparándola con el mecanismo adaptable a terceros países, se puede apreciar las diferencias que existen en cuanto al nivel de detalle con que están previstas unas y otras.

En el ámbito comunitario, los Países Miembros disponen de mecanismos, que les permiten emplear medidas de salvaguardia a las importaciones provenientes de países no miembros de la Comunidad Andina, previstos en la Decisión 452 de la Comisión de la Comunidad Andina destinadas a proteger a una rama de producción de la Comunidad Andina; y, de mecanismos que les permiten adoptar medidas sobre las importaciones provenientes de la Comunidad Andina, conocida comúnmente como salvaguardias intracomunitarias, previstos en los Capítulos VII y IX del Acuerdo de Cartagena, relativos a salvaguardias y, al régimen aplicable a productos agropecuarios respectivamente.

También, cada uno de los Países Miembros, a excepción de Bolivia que aplica la Decisión 452 de la Comisión de la Comunidad Andina, disponen de legislaciones creadas nacionalmente para implementar las disposiciones normativas sobre salvaguardias de la Organización Mundial del Comercio (OMC), constituida principalmente por el Acuerdo Sobre Salvaguardias, que les permiten aplicar medidas como país, fuera del marco del Acuerdo de integración andino a terceros países.

Cuando la medida se pretende adoptar sobre las importaciones originarias de algún socio andino se aplica la normativa especial por la materia, es decir, las disposiciones del Acuerdo de Cartagena relativas a las medidas intracomunitarias antes descritas.

1.4 Acuerdos sobre Salvaguardias de la OMC

En este contenido se destacarán algunas características del Acuerdo Sobre Salvaguardias de la OMC.⁵ Dicho Acuerdo establece en su artículo 2, que un Miembro sólo podrá aplicar una medida de salvaguardia a un producto si dicho Miembro ha determinado, con arreglo a las disposiciones enunciadas en dicho Acuerdo, 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. Asimismo que las medidas de salvaguardia se aplicarán al producto importado independientemente de la fuente de donde proceda. En el artículo 3 se establecen pautas relativas a la investigación. Por lo cual, se establece que un Miembro sólo podrá aplicar una medida de salvaguardia después de una investigación realizada por las autoridades competentes de ese miembro con

⁵ Organización Mundial del Comercio, Los Resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones Comerciales Multilaterales.

arreglo a un procedimiento previamente establecido y hecho público en consonancia con el artículo X del GATT de 1994.

Tal investigación comportará un aviso público razonable a todas las partes interesadas, así como audiencias públicas u otros medios apropiados en los que los importadores, exportadores y demás partes interesadas puedan presentar y exponer sus opiniones y tengan la oportunidad de responder a las comunicaciones de las otras partes y de presentar sus opiniones, entre otras cosas, sobre si la aplicación de la medida de salvaguardia fuese o no de interés público, también prevé que las autoridades competentes publicarán un informe en el que se enuncien las constataciones y las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho.

En concordancia con lo dispuesto por este artículo, debe señalarse que de manera general prevé pautas que deben cumplirse en la investigación que se sustancie con la finalidad de determinar los supuestos de hecho que harían aplicable la consecuencia jurídica, es decir, la imposición de medidas. En primer lugar destaca la realización de una investigación con arreglo a un procedimiento previamente establecido, exigencia que se considera un mandato para que los países sobre la base de los lineamientos previstos en dicho Acuerdo desarrollen reglas nacionales mediante las cuales se asignen las competencias que permita designar las autoridades llamadas a conocer de las investigaciones; que regulen de manera explícita los plazos en las

investigaciones; que estructuren un procedimiento que sea previsible y dote de transparencia las investigaciones.

Con lo que respecta al procedimiento pautado en esta norma merece una especial mención la exigencia de que la investigación sea pública con la finalidad de que las partes, cuyos intereses legítimos o derechos subjetivos puedan resultar afectados, acudan a la investigación para defender sus intereses y presentar sus alegatos respecto de si la aplicación de medidas sería o no de interés público. En tal sentido se prevén actos y fases en la investigación como por ejemplo la celebración de audiencias públicas y la oportunidad para la presentación de pruebas y alegatos. La publicidad también se refleja en la obligación de las autoridades que sustancian la investigación de plasmar en un informe público las constataciones y conclusiones a que hayan llegado sobre cuestiones de hecho y de derecho.

Pese a esto, la consagración del principio de la publicidad en las investigaciones, también está previsto en el Acuerdo de Salvaguardias el tratamiento confidencial de la información aportada por las partes la cual será, previa justificación al respecto, tratada como tal por las autoridades competentes.

Con lo referente al daño grave o amenaza de daño grave, el artículo 4 establece algunas pautas que orientan su determinación. En tal sentido,

prevé que para determinar si el aumento de las importaciones ha causado o amenaza causar un daño grave a una rama de producción nacional, las autoridades competentes evaluarán todos los factores pertinentes de carácter objetivo y cuantificable que tengan relación con 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.

Además, el artículo 5 regula la aplicación de medidas y prevé que un miembro sólo aplicará medidas de salvaguardia en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste. 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, igualmente se establecen algunos criterios para distribuir los contingentes entre países proveedores. En el mismo sentido, el artículo 6 expresa que la duración de la medida provisional no excederá de 200 días y deberá adoptar la forma de incrementos de los aranceles.

Con lo que respecta a la duración de las medidas, el artículo 7 del código comentado prevé que ese período no excederá de cuatro años, a menos que se prorrogue de conformidad con lo dispuesto en las normas, pero en todo caso el período total de aplicación de una medida de salvaguardia, con inclusión del período de aplicación de cualquier medida provisional, del período de aplicación inicial y de toda prórroga del mismo, no excederá de ocho años. A fin de facilitar el reajuste en una situación en que la duración prevista de una medida notificada sea superior a un año, el miembro que la aplique la liberalizará progresivamente, a intervalos regulares, durante el período de aplicación.

De la misma manera, el Acuerdo Sobre Salvaguardias contiene regulaciones acerca del nivel de concesiones y otras obligaciones que debe procurar mantener el país que aplica las medidas con respecto a los Países Miembros exportadores que pudieran verse afectados por la medida.

Con lo referente al tema de las notificaciones y consultas está regulado de manera explícita. En el artículo 12 del acuerdo se prevé que todo Miembro notifique inmediatamente al Comité de Salvaguardias cuando inicie una investigación, antes de adoptar una medida provisional, y de la decisión de aplicar o prorrogar una medida de salvaguardia definitiva. Adicionalmente se prevé la notificación de leyes, reglamentos y procedimientos administrativos

en materia de medidas de salvaguardia así como toda modificación de los mismos.

De igual modo se prevé que el miembro que se proponga aplicar o prorrogar una medida de salvaguardia de oportunidades adecuadas para que se celebren consultas previas con los miembros que tengan interés sustancial como exportadores del producto de que se trate, con el fin de, entre otras cosas, examinar la información proporcionada, intercambiar opiniones sobre la medida y llegar a un entendimiento sobre las formas de mantener un nivel de concesiones y otras obligaciones sustancialmente equivalentes al existente en virtud del GATT de 1994 entre él y los miembros exportadores que se verían afectados por tal medida. En caso de prórroga de una medida también se facilitarán pruebas de que la rama de producción de que se trate está en proceso de reajuste.

Con lo referente a las medidas de salvaguardia provisionales, las consultas se iniciarán inmediatamente después de adoptada la medida. Debe notificarse al Consejo del Comercio de Mercancías de los resultados de las consultas a que se ha hecho referencia.

1.5 Efectos de las salvaguardias en el comercio entre los países miembros de la Comunidad Andina

En este punto, es preciso analizar las medidas de salvaguardia aplicadas unilateralmente por los gobiernos de los Países Miembros hasta el momento en que se suspende su aplicación, mediante pronunciamiento de la Secretaría General o, hasta que concluye el período de aplicación autorizado por la Secretaría, según el caso.

Los gobiernos argumentan como principal razón para solicitar la autorización a la Secretaría General para aplicar las medidas de salvaguardias, el hecho del aumento significativo de las importaciones originarias de la Comunidad Andina y sus precios que causan perjuicio en las variables económicas de la producción nacional de bienes similares o directamente competidores.

Aquí se puede citar dos casos de solicitudes planteadas que la Secretaría General autorizó; la primera medida autorizada por la Secretaría consistió en la aplicación de un gravamen de 2,98 % por parte de Colombia a las importaciones de sacos de polipropileno procedentes de Ecuador, tal como había sido solicitado; en una segunda oportunidad, la Secretaría General autorizó al gobierno de Colombia la aplicación de medidas a las importaciones de madera contrachapada, madera chapada y madera estratificada similar a las originarias originarias de Ecuador, comprendidas en algunas de las subpartidas arancelarias solicitadas, no de la totalidad.

De los pocos casos autorizados por la Secretaría General se observa, en la mayoría de ellos un pronunciamiento positivo sólo para algunos productos sobre cuyas importaciones los países desean aplicar salvaguardias, lo que demuestra la racionalidad y prudencia de la Secretaría en la administración del mecanismo.

Las medidas adoptadas por los países han tenido forma de gravamen arancelario, suspensión de importaciones, arancel variable y cuotas o contingentes, salvo el caso de la salvaguardia derivada del cumplimiento del Programa de Liberación aplicada por Perú a los países andinos que consistió en un derecho específico a la importación de productos agropecuarios. Por su parte la Secretaría General ha autorizado la aplicación bajo la forma de gravamen arancelario y licencias de importación que aseguren un cupo de importación.

Los países que han adoptado las medidas de salvaguardias han cometido errores como por ejemplo el incumplimiento del plazo fijado por el Acuerdo para comunicar la aplicación de medidas; la falta de presentación de información económica, estadística sobre la situación que motiva la solicitud, del perjuicio, la delimitación del sector económico específicamente afectado; la falta de vinculación de los argumentos presentados con la práctica denunciada; la falta de presentación del informe sustentatorio de la medida adoptada; la aplicación de medidas sobre partidas arancelarias no

susceptibles de ellas. Con el tiempo y la práctica los gobiernos han adquirido cierta experiencia en la utilización del mecanismo lo que se puede apreciar porque, con posterioridad, tienden a no cometer los mismos errores.

Los principales productos cuyas importaciones han sido objeto de medidas pertenecen a los sectores: agroindustrial (carne, leche, mantequilla, queso, trigo, maíz, arroz, sorgo, soya, azúcar, pastas alimenticias, harina de pescado y de carne, oleaginosas), polímeros (película de polipropileno biorientado, sacos de polipropileno), industrial y construcción (madera contrachapada, madera chapada y madera estratificada similar; perfiles, barras y tubos de aluminio; alcohol extra neutro), combustibles derivados del petróleo.

En lo que respecta a los productos agrícolas hay dos aspectos interesantes: de un lado, casos en los que se ha invocado el artículo 109 referido a las salvaguardias propiamente dichas aplicables a productos específicos aun cuando existe un régimen especial para productos agropecuarios previsto en el artículo 102 del Acuerdo de Cartagena; por otra parte, la recurrencia en la imposición de medidas para ciertos productos como el arroz por parte de Colombia y el azúcar por parte de Venezuela que resulta inconveniente para el comercio intracomunitario por cuanto se tienden a perpetuar medidas a través de solicitudes reiteradas sobre los mismos productos, generándose una tendencia de constante decrecimiento en el comercio de los mismos.

De este modo siendo las salvaguardias una restricción a las importaciones (ya sea por un incremento en el arancel o contingentes, etc.). Es obvio determinar que estas ocasionan como efecto la disminución de los flujos de comercio entre los países, y adicionalmente incurre en otros costos económicos que asumen la mayoría de los operadores comerciales y, en la mayoría de los casos se traduce en un incremento de los precios internos que afectan al consumidor del país que aplica la medida.

CAPÍTULO II

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS RELACIONES COMERCIALES ENTRE ECUDOR Y COLOMBIA DENTRO DE LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES.

2.1 Relaciones Comerciales entre Ecuador y la Comunidad Andina

Hoy en día las relaciones de comercio exterior que Ecuador mantiene con la Comunidad Andina de Naciones ⁶(CAN) es de vital importancia, al ser este bloque, el que contiene a dos de los principales socios comerciales como lo son Colombia y Perú⁷. A lo largo del período 1990-2007 se puede notar un crecimiento vertiginoso de las exportaciones del Ecuador a la CAN , como se observa en el cuadro No.1, debido a algunas políticas de carácter intracomunitario, por ejemplo el proceso de reducción de aranceles de enero de 1991, lo cual provocó el dinamismo del comercio hacia dicha región.

A principios de la década de los noventa se adoptó parcialmente (solo para Colombia, Venezuela y Ecuador) un arancel externo común que favoreció los

⁶ Organismo de integración económica y social con personería jurídica constituida por Perú, Bolivia, Colombia, Venezuela y Ecuador. Estos países suscribieron el Acuerdo de Cartagena el 26 de mayo de 1969, a través del cual se constituyó el Pacto Andino.

⁷ Ecuador se ha caracterizado por exportar sus productos especialmente a Colombia y Perú dada la cercanía geográfica, los bajos costos de transporte y las preferencias arancelarias existentes.

intercambios intrarregionales sobre todo de forma bilateral entre dichos miembros. En consecuencia, la primera parte de la década de los noventa registra una importante expansión del comercio entre los países andinos, que pasó de un total de exportaciones intrarregionales de 569.899 miles de dólares FOB en los años 1990-1992 a 1.043.343 millones de dólares FOB en los años 1993-1995.

Entre 1990 y 1992 las exportaciones de Ecuador a la CAN fueron de 569.899 miles de dólares FOB y Perú constituyó la mayor fuente de comercio con una participación del 71.35%, seguido de Colombia con una participación del 24.07%, Venezuela con el 4.22%, y por último Bolivia con una participación más baja del 0.35%, según se observa en el Cuadro No. 1. Sin embargo, para el siguiente período (1993-1995) Colombia fue el principal destino de las exportaciones ecuatorianas con un 60% de participación y esto se debió al conflicto armado con el Perú ocurrido en el año 1995.

Cuadro No. 1

Participación de las Exportaciones del Ecuador a los países de la CAN

Años	PERÚ	COLOMBIA	VENEZUELA	BOLIVIA	Total
1990-1992	71,35%	24,07%	4,22%	0,35%	100,00%
1993-1995	34,23%	60,03%	4,99%	0,75%	100,00%

1996-1998	29,28%	58,30%	11,36%	1,06%	100,00%
1999-2001	40,69%	40,89%	17,46%	0,95%	100,00%
2002-2004	54,75%	36,20%	8,45%	0,61%	100,00%
2005-2007	52,88%	30,39%	16,24%	0,50%	100,00%

Fuente: Banco Central del Ecuador

Elaboración: Teresa Viteri

En los siguientes periodos se redujo la participación de las exportaciones ecuatorianas por parte de Colombia, Venezuela y Bolivia, siendo Perú el único país miembro en mantener su participación al alza de 40% en los años 1999-2001 a cerca de un 53% para los últimos 3 años. Bolivia ha destacado por su baja participación a lo largo del período de estudio, mientras que Venezuela se ha caracterizado por participaciones altas y bajas, pasando de un 8% entre 2002 a 2004 a una participación del 16% entre 2005 y 2007.

En lo concerniente a las importaciones, se puede observar en el Cuadro No. 2 que Colombia se convirtió en el principal socio comercial de Ecuador en toda la década de los noventa, pasando del 42.69% a un 59.65% de participación. Sin embargo, para el período de 1990-2001 dicha participación se redujo a 46.43% debido a la inseguridad en que el Ecuador se encontraba inmerso por fallas en la política monetaria.

Cuadro No. 2

Participación de las Importaciones CIF desde la Comunidad Andina

(Miles de dólares)

Años	COLOMBIA	VENEZUELA	PERÚ	BOLIVIA	Total
1990-1992	42,69%	40,64%	16,42%	0,25%	100,00%
1993-1995	56,18%	34,23%	9,34%	0,25%	100,00%
1996-1998	59,65%	31,25%	8,10%	0,99%	100,00%
1999-2001	46,43%	40,38%	12,08%	1,11%	100,00%
2002-2004	61,69%	26,04%	11,90%	0,37%	100,00%
2005-2007	56,90%	27,99%	14,89%	0,23%	100,00%

Fuente: Banco Central del Ecuador

Elaboración: Teresa Viteri

Después de adoptar el dólar como moneda oficial, las importaciones realizadas por Ecuador al vecino país de Colombia empezaron a aumentar su nivel hasta obtener una participación del 56.90% del total de importaciones realizadas a los miembros de la Comunidad Andina de Naciones. Es preciso mencionar también que Venezuela se constituyó en un buen socio a inicios de los noventa (con un poco más del 40% de participación de las compras ecuatorianas), pero con el paso de los años la participación de las importaciones ha ido disminuyendo hasta llegar al 27.99% en el período 2005-2007. Por otro lado, las importaciones ecuatorianas desde Perú se han ido manteniendo en los tres últimos

períodos de análisis (12.08%, 11.90% y 14.89% respectivamente), a pesar de no tener una significativa participación en las compras ecuatorianas.

2.2 Análisis de las relaciones comerciales bilaterales entre Ecuador y Colombia

Entre Colombia y Ecuador, a lo largo de la historia, se han dado varias iniciativas tendientes a ampliar las relaciones económicas y de cooperación; tales como el Tratado de Comercio de 1942 y el Convenio Comercial de 1955. En 1961 los dos países participaron en la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), que buscaba impulsar los intercambios comerciales entre los países latinoamericanos y establecer un mercado común en la región. No obstante, el proceso avanzó muy lentamente y se presentaron dificultades por la resistencia de diversos sectores frente a la liberalización comercial en la región.

La participación conjunta de Colombia y Ecuador en la creación del Pacto Andino en abril de 1969 abrió una nueva fase en las relaciones bilaterales, ya que este proceso sub-regional buscaba acelerar el intercambio comercial entre los países miembros, superando los problemas de ALALC⁸ que lo único que consiguió fue impulsar las desigualdades relativas entre los países y la tendencia a concentrar los beneficios entre las economías más grandes.

⁸ Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, creada en 1961 para impulsar los intercambios comerciales entre los países latinoamericanos y establecer un mercado común en la región.

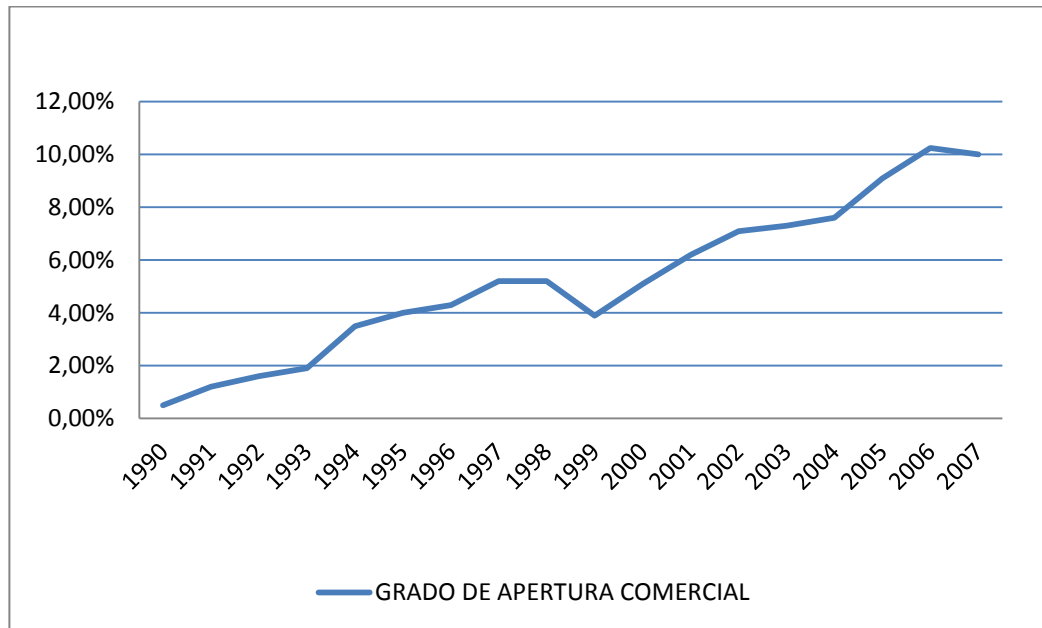
La primera fase de integración andina (hasta 1976) fue muy dinámica en una prueba por superar los niveles bajos de comercio bilateral que se presentaron a inicios de 1969. Luego, la crisis de la deuda externa y los consiguientes programas de ajuste y liberalización, afectaron el comercio bilateral pero particularmente las exportaciones a Colombia que cayeron a 31.574 miles de dólares FOB en 1991, es decir, tuvieron una variación negativa de 1.75% con respecto al año 1990. Sin embargo, es relevante analizar el comercio exterior con Colombia desde 1990, puesto que a partir de ese año se completó el relanzamiento de la integración andina (luego de las bajas en el comercio bilateral Ecuador-Colombia) que incluyó la definición de su estructura así como el cambio en su denominación por la de “Comunidad Andina”.

En el Gráfico No. 1 se puede constatar el nivel de apertura externa que tiene Ecuador hacia Colombia. El comercio exterior registrado en las estadísticas del Banco Central da cuenta que la apertura comercial durante el período anual de 1990 al 2007 tiene un promedio de 5.10%; aunque resulte muy bajo, se aprecia el aumento a partir del año 1993; en este año Ecuador y Colombia formaron parte de la Zona de Libre Comercio Andina y desde 1995 de la Unión Andina Aduanera (sin embargo los países miembros no estaban obligados a adoptar el arancel externo común sino hasta el 31 de enero del 2008).

Pero este aumento sólo duró hasta 1998, ya que en 1999 el índice experimentó una caída de 3.69% debido a la crisis financiera que aconteció en ese tiempo. Consecutivamente este índice ha ido subiendo, llegando a 10.25% en el 2006 (el porcentaje más alto de este periodo) y finalmente descendió a 9.98% en el 2007.

Gráfico No 1

Grado de apertura comercial Ecuador-Colombia



Fuente: Banco Central del Ecuador

Elaboración: Teresa Viteri

El replanteamiento de la integración andina que se generó en un nuevo contexto propicio la apertura comercial establecida con diferentes plazos y ritmos por los diferentes países miembros, facilitada por los programas de ajustes impulsados por las instituciones financieras institucionales generando por ejemplo, en el caso específico de Colombia, que el arancel promedio se redujera de 29% en 1988 a 11.6% en 1992; el Ecuador también implementó una reforma arancelaria en el periodo 1988-1992, la cual llevó el arancel promedio aplicado desde 80% al 10%⁹. Como producto de la implementación de esta política, y además del establecimiento de una zona de libre comercio con Colombia y Bolivia, las exportaciones hacia Colombia se incrementaron en más del 100% tanto en 1992 como en 1993.

2.3 Análisis de la balanza comercial bilateral Ecuador-Colombia.

Con los antecedentes ya explicados anteriormente ahora se analizará las cifras que ha arrojado la balanza comercial entre Ecuador y Colombia a partir del año 1990 hasta el 2007 que es el periodo de estudio de este capítulo , en la primera mitad de los años noventa se creó la Comisión Binacional Fronteriza Ecuador –Colombia con el fin de analizar los diversos temas de la agenda binacional en las regiones de frontera, buscando impulsar ejes de cooperación en diversos campos, entre ellos el comercio , así como mantener esquemas de seguridad compartidos. Por lo cual, las importaciones subieron significativamente a 89.233 miles de dólares FOB en

⁹ Romero 2002

1991, incrementándose de esta forma en 66.41% con relación a 1990, como se aprecia en el cuadro No.3.

Cuadro No. 3
Comercio Exterior Ecuador - Colombia
En miles de dólares FOB

Año	Exportaciones	Importaciones	Balanza Comercial
1990	32.138,07	53.623,93	-21.485,86
1991	31.574,79	89.233,72	-57.658,93
1992	73.488,57	92.470,02	-18.981,45
1993	147.217,74	87.789,78	59.427,96
1994	225.788,75	276.530,48	-50.741,73
1995	253.307,16	370.974,48	-117.667,32
1996	301.980,14	394.514,48	-92.534,34
1997	355.456,15	478.916,55	-123.460,40
1998	282.560,55	560.964,10	-287.403,55
1999	227.241,32	345.132,98	-117.891,66
2000	267.937,78	477.454,55	-209.516,77
2001	324.305,10	738.776,65	-414.471,55
2002	362.531,34	865.780,05	-503.432,01
2003	375.580,69	900.012,70	-524.432,01
2004	334.824,73	1.107.202,74	-772.378,01
2005	511.028,74	1.345.751,74	-834.723,00
2006	715.263,94	1.493.991,73	-778.727,79
2007	739.646,16	1.469.323,06	-729.679,90

Fuente: Banco Central del Ecuador

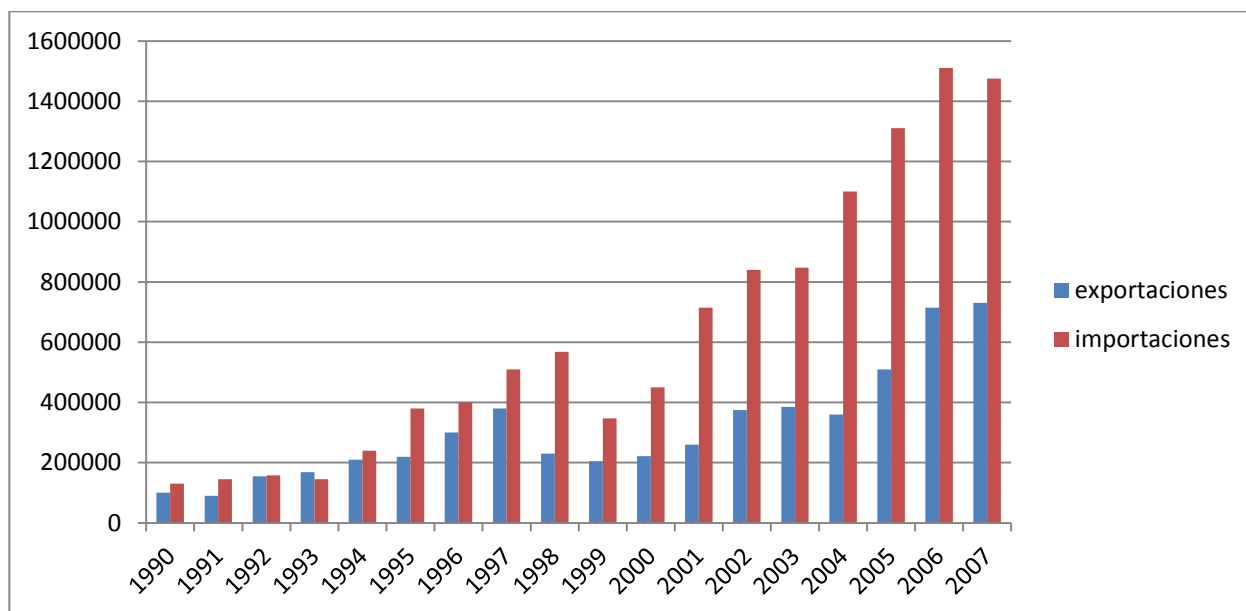
Elaboración: Teresa Viteri

La primera década de los años noventa, estuvo seguida de un crecimiento sostenido de las exportaciones hasta finales de 1997 (17.71% con respecto a 1996). Sin embargo, los efectos de la crisis financiera en México y Asia, provocaron el retiro del financiamiento internacional hacia los mercados más seguros y la reducción del ritmo de crecimiento de la economía mundial. Todo esto sumado a la profunda crisis financiera que sufrió el Ecuador entre 1998 y 1999 y el fenómeno del El Niño, ha dado como resultado una reducción de las exportaciones de 355.456 miles de dólares FOB en 1997 a 282.560 miles de dólares FOB en 1998. Para el año 1999 dichas exportaciones se redujeron en 19.58% a pesar de la sobre devaluación del sucre, lo cual indica que Colombia no fue el destino principal del flujo de bienes transables para aquel momento.

Gráfico No 2

Exportaciones e Importaciones de Ecuador

Miles de dólares FOB



Fuente: Banco Central del Ecuador

Elaboración: Teresa Viteri

En el año 2000 las exportaciones a Colombia se incrementaron en 17.91%, luego de la adopción del dólar como moneda ecuatoriana y producto de la devaluación del peso colombiano en relación al dólar, llegando a los 334.824 miles de dólares FOB para finales del 2003. A partir del 2004, como se observa en el Gráfico No. 2, se experimenta una tendencia creciente de las exportaciones, sobre todo en el comercio de vehículos y sus partes, atún,

arroz, perfiles de aluminio, cacao, calzado, fréjol, cuadernos, llantas, aceite de palma y alcohol.¹⁰

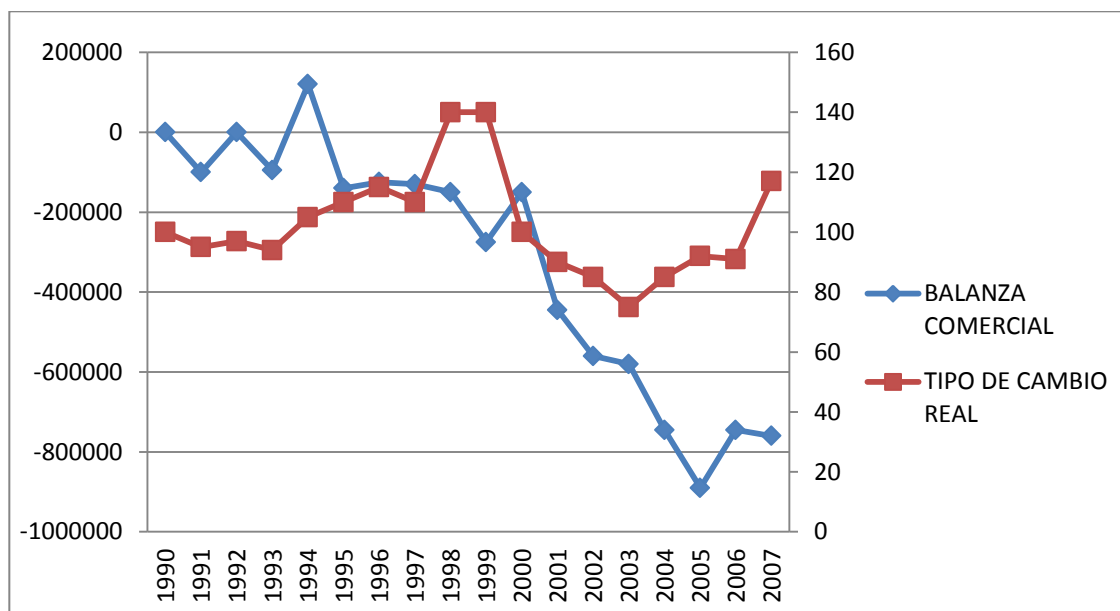
Respecto de las importaciones realizadas por Ecuador a Colombia, estas presentan una tendencia creciente como consecuencia de la política de apertura externa que permitió satisfacer una demanda reprimida durante varias décadas. Dicha tendencia se manifiesta contraria en el año 1999 (la tasa de crecimiento fue de -38.5%) debido a la devaluación del sucre y a la severa crisis interna; y el año 2001 en el cual la caída fue sumamente drástica (-93.69%).

En los años posteriores las importaciones experimentan un notable crecimiento (por parte de una mayor adquisición de materias primas y bienes de capital) hasta llegar a 1493.991 miles de dólares FOB en el año 2006. Para el último año del periodo 2005 2007 se observa una ligera reducción de las importaciones de 1.65%.

¹⁰ Ver en internet www.bce.fin.ec , estadísticas del comercio exterior.

Gráfico No 3

Balanza Comercial Ecuador- Colombia



Fuente: Banco Central del Ecuador

Elaboración: Teresa Viteri

En general, se evidencia un déficit creciente de la balanza comercial de nuestro país con Colombia debido a la creciente demanda de materias primas especialmente. Este déficit es mucho mayor en el período 2002 al 2006¹¹, período en el que el tipo de cambio real sufrió grandes niveles de apreciación; mientras que en el período 1994-2000, donde el déficit comercial resultó menor, se pueden notar los niveles de depreciación del tipo

¹¹ Boletín de Prensa N° 119, BCE.

de cambio. De hecho, un análisis realizado en 1999 a los principales compradores de productos colombianos, sitúa a Ecuador en octavo puesto con una participación del 2.2% y sugiere que esta participación se incrementaría al pasar los años debido a los acuerdos comerciales logrados.

El mayor déficit se presenta en el año 2005 (834.723 miles de dólares FOB) donde el tipo de cambio real se situó en 98.63 puntos; esto indica que las importaciones desde Colombia tuvieron un gran auge debido a los precios altos en los productos domésticos. Para el año 2007 se situó en 729.676 miles de dólares FOB con un nivel de depreciación de 114.78; lo cual se tradujo en un aumento de 3.41% de las exportaciones ecuatorianas y un descenso de 1.65% en las importaciones. (Ver Gráfico N° 3). Este y otros análisis del comercio exterior sugieren que Colombia constituye el segundo socio comercial de Ecuador.

Sin embargo, es importante recalcar que en el año 2007 el comercio bilateral con Colombia disminuyó y esto se debe a la firma del TLC entre dicho país y Estados Unidos. Según un estudio de la Secretaría de la Comunidad Andina,¹² una buena parte de las exportaciones intrarregionales corre el riesgo de ser desplazada, produciéndose una concentración del comercio

¹² "Consideraciones sobre los efectos en el comercio intracomunitario de los acuerdos comerciales suscritos por los países andinos con terceros", Rev. 1, abril del 2006.

con Estados Unidos y por tanto; un deterioro del comercio bilateral entre miembros de la región andina.

2.4 Principales productos de exportación hacia Colombia

Ecuador exporta a Colombia fundamentalmente productos con valor agregado como son las manufacturas de tecnología media, por ejemplo, “camiones” y “automóviles” y productos primarios como “arroz”, “frijol” y “café sin descafeinar”¹³. En el año de 1990, las diez principales partidas de exportación representaron el 54% del total de exportaciones hacia Colombia; luego en 1994 (después de que ambos países se incorporaron a la zona de libre de comercio andina) concentraron el 62% de las exportaciones. En el año 2001 (adopción del dólar) la representación fue decreciendo, acentuándose en 23% del total hacia Colombia. Finalmente la concentración aumentó ligeramente a 26% para el año 2007.

Las exportaciones de “Camiones (carga<5T)” son las más dinámicas con un crecimiento promedio de más de 1000%; esto se debe a que en el año 2005 el valor exportado de estos camiones ascendió a 40.359 miles de dólares FOB (años atrás el monto exportado fue muchísimo menor). Le sigue “Los demás: vehículos para el transporte de mercancías” con un crecimiento promedio de 215% y en menor escala se encuentran “Los demás: perfiles de aluminio”, “calzado impermeable”, “Maíz duro amarillo” y los “Vehículos con

¹³ Estudios del Comercio Internacional, 2007, No. 9

motor de émbolo (cilindrada >1500 <3000 cm³) con un crecimiento de 215%, 41%, 38% y 31% respectivamente. Los datos del crecimiento de las diez principales partidas de exportación se pueden encontrar en la Tabla No. 1 de los Anexos.

Otro dato importante es que la partida de “Vehículos con motor de émbolo (cilindrada >1000 <1500 cm³)” ha mostrado un crecimiento promedio negativo de 10% debido a que el monto anual de exportación ha ido decreciendo con el paso del tiempo. En cuanto a las exportaciones de productos no petroleros como lo son el banano, camarón, atún, café y cacao, Colombia es el principal competidor de Ecuador dentro del área andina; de este modo las exportaciones de estos productos no han mostrado una gran representatividad en todo el periodo de análisis. En el caso del banano, tanto Colombia como Ecuador están catalogados como grandes exportadores de dicho producto¹⁴; mientras que en el caso del atún se puede notar que con el pasar del tiempo el crecimiento ha ido disminuyendo, llegando a un promedio de 2.90% debido a las grandes exportaciones de este producto por parte de Colombia.

A continuación, en el cuadro No. 3, se presentan los principales productos de exportación hacia Colombia en orden de importancia.

¹⁴ Ver Misas Ramírez y Silva 2004

Cuadro No. 4

Principales productos ecuatorianos que se exportan a Colombia

	Principales productos ecuatorianos exportados a Colombia
1	Vehículos de carga <5 T
2	Camperos 4 x 4 cilindrada > 1500 cm ³ < 3000 cm ³
3	Atún enteros o trozos en conserva
4	Vehículos para transporte de mercancía < o igual a 4537 T
5	Sardinias y sardinelas en salsa de tomate
6	Vehículos de cilindrada >1500 cm ³ y <3000 cm ³
7	Cocinas a gas
8	Aceite refinado de palma
9	Máquinas de sondeo o perforación
10	Alcohol etílico sin desnaturalizar

Fuente: Banco Central del Ecuador

Elaboración: Teresa Viteri

2.5 Principales productos de importación desde Colombia

Las importaciones que Ecuador realiza desde Colombia son muy diversificadas y se encuentran compuestas por manufacturas basadas en productos naturales, como por ejemplo las “mezclas de hidrocarburos”; hasta manufacturas de alta tecnología como son las “medicinas”. A lo largo del

período de estudio las principales partidas de importación han experimentado un porcentaje de concentración del total de importaciones muy significativo; tanto así que pasaron de una participación del 12% en el año 1990 hasta llegar a una participación del 91% en el año 2007.

El primer lugar lo ocupa las importaciones de “Nafta disolvente”, a pesar de empezarse a importar a partir del año 2001, ha registrado un crecimiento promedio de 240%, seguido de “Vehículos con motor de émbolo (cilindrada>1000<1500 cm³)” con un crecimiento promedio de 206%. Nótese que la realidad del sector automotor en el Ecuador tiene dos caras; una representa la industria ensambladora de vehículos que gracias al Convenio de Complementación Automotor con Colombia y Venezuela ha conseguido elevadas tasas de crecimiento pero con escaso valor agregado. La otra muestra un sector de producción de partes y componentes que no ha logrado desarrollarse por los altos costos de producción que genera. Así, a pesar de su pequeña incursión en el mercado, el sector automotor ecuatoriano está lejos del colombiano tanto en términos de monto como en tecnología.

En tercer lugar se encuentra “Los demás, azúcar en bruto” que ha tenido altas y bajas a lo largo del período 1990-2007 alcanzando un promedio de 114%. Otra partida que se ha destacado en las importaciones desde Colombia es la “Energía eléctrica”, la cual se ha venido importando desde 1999 y presenta un crecimiento promedio del 51%. El dinamismo de todas

las principales partidas de importación se pueden observar en la Tabla No. 2 de la sección Anexos. Se puede notar que la mayor parte de productos importados son parte del sector manufacturero debido a que el Ecuador siempre ha dependido del petróleo mayoritariamente y poca dependencia ha mostrado hacia los productos manufactureros.

En el cuadro No.4 se muestran los productos colombianos de mayor demanda por Ecuador dentro del comercio bilateral.

Cuadro No. 5

Principales productos que importa Ecuador desde Colombia

Principales importaciones de Ecuador desde Colombia	
1	Energía eléctrica
2	Medicamentos para uso humano
3	Pañales para bebé y artículos higiénicos similares
4	Vehículos para mercancía con motor de embolo
5	Policloruro de vinilo
6	Vehículos para transporte de mercancía con motor de embolo a diesel >5 y < 20 T
7	Fungicidas
8	Vehículos con encendido a chispa

9	Preparaciones acondicionadas para venta al por menor
10	Combinaciones de refrigerador y congelador con puertas exteriores separadas

Fuente: Banco Central del Ecuador

Elaboración: Teresa Viteri

Es notorio entonces, como se ha podido explicar, que en el proceso histórico de intercambio comercial, la balanza comercial bilateral para el Ecuador ha sido deficitaria a lo largo de los años. Sin embargo, Colombia y Ecuador son considerados como socios comerciales en el marco del intercambio andino y regional.

CAPÍTULO III

BALANZA COMERCIAL ENTRE ECUADOR COLOMBIA 2008-2010: ANÁLISIS DE SALVAGUARDIA CAMBIARIAS PARA IMPORTACIONES PROVENIENTES DE COLOMBIA.

3.1 Aplicación de salvaguardia cambiaria por Ecuador a importaciones colombianas: Estructura de las medidas.

El 22 de enero del 2009 el gobierno ecuatoriano emitió una legislación mediante la cual daba aplicación, con carácter de emergencia, a medidas de salvaguardia por desequilibrio de su balanza de pagos global. El 29 de enero notificó la medida ante la Secretaria General de la Comunidad Andina (SGCAN), solicitando la aprobación de la misma al amparo del artículo 95 del Acuerdo de Cartagena.

El 18 de febrero del mismo año circuló una notificación ante el Comité de Restricciones de Balanza de Pagos (CRBP) de la Organización Mundial de Comercio (WTO, 2009), dando cumplimiento a las normas de esa organización y abriendo un proceso de consulta con relación a la aplicación de la medida.

La motivación del gobierno ecuatoriano para la adopción de la medida se desprende como consecuencia del desenvolvimiento de la crisis financiera y económica internacional en dicho momento. Los factores desencadenantes se relacionan con: (a) una caída del 22%, en términos anuales, de las remesas de los emigrantes ecuatorianos registradas durante el último trimestre de 2008; (b) una significativa disminución de los precios internacionales del petróleo, de cuyas exportaciones el país es altamente dependiente, que pasaron de US\$117,36 por barril en junio de 2008 a US\$26,09 en diciembre del mismo año; (c) una disminución importante en los niveles de exportaciones de petróleo a partir de agosto 2008; y, (d) las devaluaciones de las monedas de varios socios comerciales del país, que abaratan sus exportaciones y encarecen las ecuatorianas –entre mayo de 2008 y febrero de 2009 el peso colombiano registra una depreciación máxima de 45% y entre marzo de 2008 y febrero de 2009 el sol peruano registra una devaluación del 19.1 %

En septiembre de 2008 la balanza comercial ecuatoriana inició un proceso de deterioro con cifras negativas en el orden de US\$400 a US\$500 millones por mes. Todo lo anterior produjo el deterioro de la balanza de pagos y condujo a una disminución de aproximadamente el 50% en el nivel de Reservas Internacionales de Libre Disponibilidad del país entre septiembre de 2008 y

mediados de marzo de 2009. En su notificación ante la OMC¹⁵, el gobierno ecuatoriano estimó que el déficit de balanza de pagos llegaría a US\$2.694 millones, en tanto que el déficit de cuenta corriente sería aproximadamente de US\$3.238 millones y el comercial de US\$3.465 millones.

La Resolución 466 del Consejo de Comercio Exterior e Inversiones (COMEXI, 2009a) de Ecuador, que adopta la medida de salvaguardia, estableció tres tipos de medidas:

- a. Un recargo ad valorem, adicional al arancel nacional, para las importaciones de un listado específico de bienes,
- b. Un recargo específico, adicional al arancel nacional, para las importaciones de otro listado de bienes y,
- c. Establecimiento de cuotas (limitando el valor de las importaciones de mercancías), para otro listado de bienes.

Estas serían aplicadas de manera general y no discriminatoria a las importaciones provenientes de todos los orígenes, incluyendo aquellos con los cuales Ecuador tiene acuerdos comerciales vigentes que reconocen el otorgamiento de preferencias arancelarias. Esto implicaba la suspensión del programa de liberación comercial al interior de la Comunidad Andina (CAN), de las preferencias arancelarias concedidas en el marco de la Asociación

¹⁵ Organización Mundial de Comercio

Latinoamericana de Integración (ALADI) y de las preferencias concedidas en el marco de Acuerdos de Complementación Económica y de Alcance Parcial, suscritos por el país.

La vigencia de las medidas, como corresponde, sería temporal y estaría limitada a un año de duración. Lo anterior implica que, para el caso de los países con los cuales Ecuador ha suscrito acuerdos comerciales, no solo aplicaría la medida de salvaguardia sino también el arancel nacional ecuatoriano vigente.

Las medidas aplicaban a un total de 630 posiciones arancelarias (a nivel de 10 dígitos). La base de aplicación era en ocasiones el arancel nacional vigente y en ocasiones el arancel consolidado ante la OMC (por lo general sustancialmente más alto). Los incrementos en los niveles de aranceles oscilaron, en términos ad valorem, entre 30% y 35 %. El incremento en aranceles ad valorem cubrió 75 posiciones arancelarias, en tanto que los recargos específicos aplicaban a 284 posiciones. Por considerar que los incrementos en los aranceles son insuficientes para enfrentar el deterioro en la balanza de pagos, las restricciones cuantitativas incluidas en la disposición implicaron una disminución del 35% en el valor CIF de las importaciones para un conjunto de 23 posiciones arancelarias y una disminución del 30% para 248 posiciones.

Las posiciones arancelarias cubiertas por la medida incluyeron bienes de consumo final durable y no durable, equipo de transporte, teléfonos móviles, cerámicas y pisos. En general se excluyen productos farmacéuticos, materias primas, bienes de capital y materiales de construcción.

La selección de productos tuvo en cuenta el hecho de que estos fueran bienes de consumo esenciales o necesarios para la producción doméstica, su participación relativa en el valor CIF de las importaciones para el año calendario 2008, la tasa de crecimiento de las importaciones para el período 2007-2008, la posibilidad de contrabando técnico (es decir, la inclusión de productos con posiciones arancelarias próximas a los seleccionados) y el valor absoluto de las importaciones durante 2008.

En marzo de 2009 la SGCAN¹⁶ (SGCAN, 2009a) emitió concepto sobre la solicitud de Ecuador en los siguientes términos. Consideró que la solicitud de este país cumplían con los requisitos formales necesarios, que existían motivos razonables para temer el desarrollo de efectos negativos para la economía y que estos justificaban la adopción de providencias inmediatas en circunstancias de emergencia.

Consideró también que la aplicación del arancel nacional vigente a las importaciones desde países de la CAN no cumplía con el requisito de que

¹⁶ Secretaría General de La Comunidad Andina de Naciones

esta fuera de tipo no discriminatorio. En consecuencia, autorizó a Ecuador a aplicar las medidas de salvaguardia por balanza de pagos al comercio intracomunitario y ordenó la suspensión del cobro del arancel nacional vigente a este comercio.

En el ámbito del examen de la medida en el seno de la OMC, el CRBP¹⁷ se reunió en el mes de abril pero no logró alcanzar consenso al respecto. Una de las razones que impedían la aprobación de la medida era el temor de los países miembros a sentar un precedente para que otros países siguieran el ejemplo de Ecuador, de acudir a medidas de restricción de las importaciones por razones de balanza de pagos como medida de protección. Adicionalmente, Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea eran de la opinión de que Ecuador debía haber intentado el uso de otros mecanismos alternos, tales como la restricción en el gasto, antes de imponer cuotas a las importaciones (aparte de los embargos, las cuotas son consideradas como la forma de control de las importaciones que es más restrictiva del comercio). Los países más afectados por la medida (Colombia, Panamá, Unión Europea y Corea del Sur) manifestaron su descontento con el hecho de que las medidas se focalizaban en productos y sectores de interés para sus exportaciones.

¹⁷ Comité de Restricciones de Balanza de Pagos

No obstante, ningún país puso en duda que Ecuador estaba, de hecho, sufriendo dificultades de balanza de pagos. El Fondo Monetario Internacional confirmó que el ambiente externo de Ecuador se estaba deteriorando marcadamente desde agosto de 2008 y proyectó un mayor deterioro de su cuenta externa hasta 2010. Durante el proceso de consultas realizado en junio, Ecuador hizo una concesión importante: accedió a convertir en aranceles la mayor parte de las cuotas a las importaciones, modificación que se haría efectiva a partir del mes de septiembre. Igualmente, se comprometió a reevaluar las medidas y a eliminarlas de manera anticipada si la situación de la balanza de pagos presentaba mejoría. Con estas concesiones el CRBP alcanzó el necesario consenso.

En abril de 2009 Ecuador interpuso un recurso de reconsideración ante la SGCAN con el fin de que se le permitiera la imposición del arancel nacional a las importaciones intracomunitarias. En ese mismo mes, Perú interpuso otro recurso de reconsideración, solicitando revocar la autorización que la SGCAN había dado a Ecuador para aplicar las medidas de salvaguardia por balanza de pagos al comercio intracomunitario. Una asociación gremial y dos firmas privadas interpusieron recursos de reconsideración en el mismo sentido. En mayo, Colombia presentó a la SGCAN una evaluación acerca de los efectos de la medida de salvaguardia y solicitó considerar negativamente el recurso de reconsideración interpuesto por Ecuador.

A finales de junio la SGCAN emitió concepto (SGCAN, 2009b), desestimando los pedidos tanto de Ecuador como de Perú y dejando, en consecuencia, vigente la decisión tomada con anterioridad. En vista de esta situación, Ecuador solicitó a la SGCAN, el 25 de junio de 2009, su autorización para imponer una medida de salvaguardia cambiaria contra las importaciones originarias de Colombia. La medida era invocada en razón a la alteración de las condiciones normales de competencia que implicaba el proceso de devaluación que la moneda colombiana había tenido con respecto al dólar.

El 26 de junio Ecuador solicitó el pronunciamiento urgente de la SGCAN con respecto a su solicitud. Al no recibir pronunciamiento por parte de la SGCAN, el gobierno ecuatoriano emitió el 6 de julio la Resolución 494 (COMEXI, 2009b) implementando la medida de salvaguardia, consistente en la aplicación del arancel nacional vigente a “ciertas” importaciones procedentes de Colombia. La medida entró en vigencia el 10 de julio y aplica a un total de 1.346 posiciones arancelarias por el periodo de un año calendario (y de las cuales algunas efectivamente no registran comercio con Colombia).

La SGCAN (SGCAN, 2009c) conceptúo sobre el tema el 8 de agosto, haciendo precisión de que el plazo con que contaba para hacer su pronunciamiento vencía el 15 de julio, fecha posterior a la implementación de la medida por parte del gobierno ecuatoriano. Dado que el gobierno ecuatoriano implementó la medida con anticipación a los términos fijados por

las normas del Acuerdo de Cartagena y sin respetar los plazos establecidos, la SGCAN conceptúa que la materia no se encuentra bajo el marco del artículo 98 del Acuerdo (que regula las salvaguardias cambiarias) sino que corresponde al concepto de gravamen (en los términos del Artículo 73 del Acuerdo).

En esa medida, la SGCAN desestima el análisis de la pertinencia, licitud o efectos de la nueva medida y se concentra en el análisis de la solicitud originalmente elevada por Ecuador en el sentido de aplicar una salvaguardia cambiaria a las importaciones procedentes de Colombia.

La SGCAN puntualiza que no tienen relevancia jurídica las razones por las cuales se ha generado una devaluación o depreciación de la moneda; es decir, que independientemente de si los movimientos en la tasa de cambio son generados por actos públicos o por las fuerzas del mercado, lo relevante es la constatación de su existencia y la apreciación de sus efectos. Igualmente, determina como período relevante de análisis el comprendido entre junio de 2008 y junio de 2009.

La SGCAN encuentra que el período de mayor presión sobre la divisa colombiana se da entre el 20 de junio de 2008 y el 25 de febrero de 2009, a lo largo del cual se produce una devaluación nominal del peso frente al dólar del orden de 57.1 %. De la misma forma, encuentra que a partir del 25 de

febrero de 2009 y hasta el 30 de junio del mismo año el peso había experimentado un proceso de revaluación, que ubicó la devaluación nominal a lo largo de todo el período en 30.6 %.

A junio de 2009, calculaba la SGCAN, se había presentado una variación acumulada de la tasa de cambio real bilateral entre los dos países equivalente a 18,5 %, alterando las condiciones normales de competencia entre las partes, en detrimento de Ecuador.

En consecuencia, la SGCAN resuelve que la devaluación de la tasa de cambio real bilateral del peso colombiano ha alterado las condiciones normales de competencia en el mercado ecuatoriano. Autoriza a Ecuador a adoptar medidas correctivas frente a las importaciones colombianas dentro de los siguientes parámetros: (a) que las medidas sean de carácter transitorio y tengan vigencia únicamente en tanto se mantengan las condiciones anormales de competencia; (b) que su aplicación sea proporcional a la magnitud de la alteración; (c) que se limiten a los casos en que sean estrictamente necesarias; (d) que no implique un trato menos favorable para las importaciones colombianas que aquel dado a las importaciones de otros orígenes que hayan efectuado una devaluación que altere las condiciones de competencia con Ecuador; y (e) que no impliquen una disminución de los flujos de comercio existentes antes de presentarse la devaluación.

En resumen, la autorización otorgada por la SGCAN obligaba a Ecuador, en términos prácticos, a “revisar” la medida implementada al amparo de la Resolución 494 del COMEXI, en los términos establecidos por los parámetros arriba listados. De hecho, la Resolución 1251 de la SGCAN (SGCAN, 2009d) establecía que la medida implementada mediante la Resolución 494 constituía un gravamen, que este era ilegal y concedía a Ecuador un plazo de 15 días para retirarla, sin perjuicio de su autorización para implementar la medida de salvaguardia cambiaria arriba referida.

El 14 de agosto el COMEXI ¹⁸emite la Resolución 502 (COMEXI, 2009c), derogando la Resolución 494, con el argumento de que a pesar de que esta última se adecuaba en gran medida a los parámetros fijados por la SGCAN, era necesario adecuarla para ajustar el número de posiciones arancelarias al que aplica, eliminando todas aquellas en las cuales no se registra comercio, y para modificar el tiempo de duración de la medida.

Adicionalmente, para introducir la posibilidad de que la medida sea desmontada paulatinamente en períodos bimensuales, bajo la condición de que el nivel de importaciones desde Colombia se haya corregido a los niveles previos al período de devaluación. La nueva medida aplica a un total de 666 importaciones colombianas (posiciones arancelarias) el arancel

¹⁸ www.comexi.com

nacional vigente, suspendiendo las preferencias arancelarias otorgadas en el marco de la CAN.

3.2 Efectos de la aplicación de salvaguardias en el comercio bilateral y la producción

Entre agosto del 2008 y mayo del 2009, se presenta un periodo de depreciación del peso colombiano a un ritmo de 1,7% mensual (Ver tabla No.3 de Anexos). Lo anterior significa que como consecuencia de la devaluación del peso colombiano, las exportaciones ecuatorianas a Colombia vieron incrementar sus precios en 37,4% en tanto que las importaciones colombianas a Ecuador disminuyeron de precio en 27,2 %.

Esto implica que el impacto que tiene la devaluación del peso colombiano sobre el comercio bilateral es resultante de un aumento súbito e invariable de la cotización del peso con respecto al dólar. Es decir, que los precios de todas las exportaciones colombianas hacia Ecuador fueron 27,2% menores durante un periodo de un año.

En septiembre del 2008 la balanza comercial ecuatoriana inició un proceso de deterioro con cifras negativas en el orden de US\$400 a US\$500 millones por mes. Todo lo anterior produjo el deterioro de la balanza de pagos y condujo a una disminución de aproximadamente el 50% en el nivel de

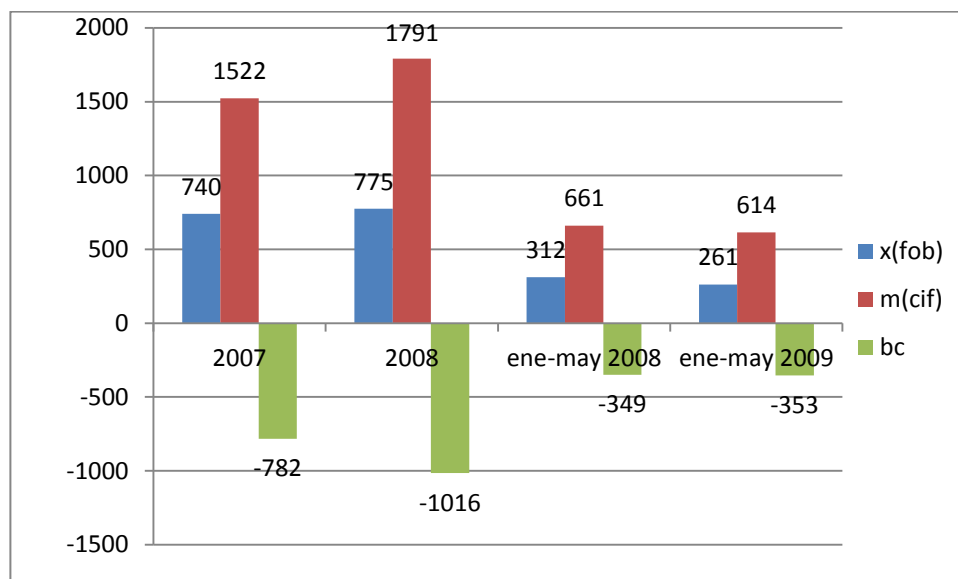
Reservas Internacionales de Libre Disponibilidad del país entre septiembre de 2008 y mediados de marzo de 2009.

En su notificación ante la OMC, el gobierno ecuatoriano estimó que el déficit de balanza de pagos ascendería a US\$2.694 millones, en tanto que el déficit de cuenta corriente sería de US\$3.238 millones y el comercial de US\$3.465 millones.

En cuanto en el caso específico del comercio entre Ecuador y Colombia, este presentó un resultado deficitario para Ecuador durante todo el año 2008. Las exportaciones ecuatorianas hacia Colombia fueron de US\$ 843 millones mientras que, las importaciones ecuatorianas provenientes de Colombia alcanzaron los US\$ 1.714 millones, por lo cual la balanza comercial entre Ecuador y Colombia fue deficitaria para el país en \$-1016 MM como se puede apreciar en el Gráfico No. 4, mostrando un crecimiento negativo de 29,75% respecto al 2007, esto como consecuencia de la devaluación del peso colombiano, por lo cual, las exportaciones ecuatorianas a Colombia vieron incrementar sus precios en 37,4% en tanto que las importaciones colombianas a Ecuador disminuyeron de precio en 27,2 %.

Gráfico No.4

Exportaciones, Importaciones y Balanza comercial entre Ecuador y Colombia 2008-2010(\$ MM FOB-CIF)



Fuente: Banco Central del Ecuador.

Elaboración: Teresa Viteri.

En enero y mayo del 2009, la balanza fue desfavorable en \$354 MM (como se observa también en el Gráfico No. 4), es decir 1,1% mayor al déficit presentado en el mismo periodo del 2008. Este comportamiento se debe a que las exportaciones cayeron en mayor proporción (-16,3%) que las importaciones (-7,1%).

A partir del 2009 Ecuador aplicó una medida de salvaguardia a las importaciones Colombianas (amparada en el art 98 del Acuerdo de Cartagena) lo cual hizo que las importaciones totales desde Colombia se redujeran en un 14%, para el análisis de el comportamiento de la balanza comercial bilateral antes durante y después de las salvaguardias se ha tomado el segundo semestre de los años 2008, 2009 y 2010 por el hecho de que las salvaguardias entraron en vigencia a partir de julio del 2009.

Analizando específicamente los sectores más importantes del comercio bilateral; como se muestra en el Cuadro No.6, se observa que en el segundo semestre del 2009 el sector automotor, pañales para bebé, demás bebidas no alcohólicas y perfumes y aguas de tocador fueron los sectores que tuvieron una mayor disminución en el volumen de importación debido a las salvaguardias en un 86,30%, 35,58%, 59,44% y 64,06% respectivamente con respecto al mismo semestre del 2008, esto como efecto de las salvaguardias, ya para el 2010, fuera de la medida, estos mismos sectores tuvieron un repunte promedio de 32% en el volumen de sus importaciones, siendo el sector automotor el que tuvo un mayor crecimiento con un 82,83%; por lo contrario, en el caso particular de la energía eléctrica ésta aumentó el volumen de sus importaciones en casi un 340% en el segundo semestre del 2009 con respecto a su similar del 2008, siendo uno de los productos más demandados.

Cuadro No.6

**Cambio en el volumen de importaciones de Ecuador para
Los principales sectores del comercio bilateral con Colombia
Resultante de la aplicación de las salvaguardias**

Descripción	Importaciones desde Colombia (\$ Miles)			
	Jul-Dic 2008	Jul-Dic 2009	Jul-Dic 2010	Participación prom. en la B/C (%)
Automóviles de cilindrada entre 1500 cm ³ y 3000 cm ³ excepto camperos 4x4	45.195	6.192	36.064	5,5%
Energía eléctrica	18.080	61.592	25.529	5,2%
Polipropileno	12.894	11.804	16.900	4,8%
Juegos de cables para encendido de bujías y otros tipos	12.981	9.571	14.357	4,1%
Pañales para bebé	10.964	7.063	8.054	4,0%
Bebidas no alcohólicas excepto agua mineral y jugos de frutas	10.628	4.311	5.386	4,0%
Perfumes y aguas de tocador	10.588	3.805	4.517	3,6%
Preparaciones acondicionadas para la venta al por menor	10.191	10.451	11.032	3,5%

Productos de belleza y cuidado de la piel	8.476	7.088	10.840	3,0%
Jabones de tocador y medicinales	7.866	6.528	7.277	2,5%
Resto de productos	793.924	647.850	908.830	59,86%
Total	941.787	776.255	1,048.786	100%

Elaboración: Teresa Viteri

Fuente: Banco Central.

Esta medida impuesta por el Estado Ecuatoriano, afectó no solo a las exportaciones del vecino país del norte sino también afectó de sobre manera a los importadores, en especial a aquellos que recibieron sus mercaderías con posterioridad a la fecha de vigencia de esta resolución, los cuales se vieron afectados enormemente ya que si bien sus mercaderías salieron del puerto de embarque antes de la fecha de emisión y de publicación de esta resolución, llegaron al país con posterioridad a la vigencia de estas medidas, debiendo pagar por conceptos de salvaguardia una cantidad muy superior, es decir, un recargo arancelario entre el 12% y el 30% del valor CIF a la establecida o a la que tenían presupuestada pagar.

Es importante recordar que las salvaguardias no ejercen ningún efecto directo sobre las exportaciones ecuatorianas hacia Colombia. Estas sólo afectan el comportamiento de las exportaciones colombianas hacia Ecuador,

al revertir, al menos parcialmente, la disminución de los precios en dólares de las mismas.

Sin embargo, como se observa en el Cuadro No 7, el volumen de exportaciones ecuatorianas hacia Colombia disminuyó parcialmente para seis sectores en tanto que aumentó para los cuatro restantes, el sector que tuvo una mayor caída fue el de los vehículos de cilindrada >1500cm³ y <3000cm³, con una disminución del 46,88% en el segundo semestre del 2009 con respecto al mismo periodo en el 2008 y siguió decreciendo levemente en el 2010, mientras que el café sin tostar y sin descafeinar aumentó su volumen de exportación en el 2009 y en 2010 en casi un 200% con respecto al 2008.

Cuadro No. 7

**Cambio en el volumen de exportaciones de Ecuador para
Los principales sectores del comercio bilateral con Colombia,
Resultante de la aplicación de salvaguardias.**

Descripción	Exportaciones hacia Colombia (\$ Miles)			
	Jul-Dic 2008	Jul- Dic 2009	Jul-Dic 2010	Participación prom. en la B/C (%)
Vehículos de carga de peso > o igual a 5T	43.552	34.237	73.237	13,28%
Camperos 4x4	33.677	20.602	19.805	10,46%

Atunes	19.921	11.768	16.230	4,89%
Sardinas en salsa de tomate	18.394	18.399	15.917	4,49%
Vehículos de cilindrada >1500 cm ³ y < 3000 cm ³	16.922	8.989	8.392	5,99%
Aceite refinado de palma	11.664	23.118	13.114	1,02%
Calzado de caucho o plástico	8.327	8.053	5.032	1,70%
Café sin tostar	8.178	23.441	24.469	0,77%
Alcohol etílico sin desnaturalizar	8.048	11.935	11.417	1,17%
Resto de productos	226.563	197.292	244.261	54,22%
Total	395.246	357.774	431.683	100%

Elaboración: Teresa Viteri

Fuente: Banco Central.

En cuanto a la producción en el caso de Ecuador siete sectores presentan disminuciones en su volumen de producción en tanto que los restantes seis muestran aumentos. En términos generales, los sectores que presentan disminuciones en la producción son aquellos que tienen importancia como productos de exportación de Ecuador hacia Colombia.

Cuadro No.7

**Cambios porcentuales en el volumen de producción para los sectores
Más representativos del comercio bilateral entre Colombia y Ecuador,
Resultantes de la aplicación de las salvaguardias.**

Cambio en nivel de producción en Colombia		Cambio en nivel de producción en Ecuador	
Productos químicos de caucho y plástico	3,7	Productos químicos de caucho y plástico	-2,6
Productos alimenticios	-0,9	Productos alimenticios	-15,3
Automotores y partes	2,3	Automotores y partes	-4,1
Productos de papel e impresión	0,7	Productos de papel e impresión	3,9
Textiles	2,9	Textiles	2,4
Maquinaria y equipo	16,8	Maquinaria y equipo	-10,3
Semillas	0,4	Semillas	-24,9
Aceites y grasa vegetales	-2,3	Aceites grasa y vegetales	-1,7
Vegetales y Frutas	-0,6	Vegetales y frutas	2,7
Otros metales	-3,2	Otros metales Vestuario	-12,7
Vestuario	-6,3	Vestuario	4,6
Otros cultivos	-2,6	Otros cultivos	1,9
Productos de cuero	-9,0	Productos de cuero	6,0

Fuente: Revista Económica del Rosario Colombia.

Elaboración: Teresa Viteri

Analizando la balanza comercial total dentro de los periodos indicados, ya anteriormente se puede constatar como se demuestra en el Cuadro No. 8, que para el periodo de julio a diciembre del 2009, lapso donde empezó a regir las salvaguardias, el déficit comercial con Colombia disminuyó un 17,58% , con respecto a su similar periodo en el 2008, no obstante para el 2010 ya fuera del régimen de salvaguardias, el déficit comercial aumentó desmesuradamente llegando a un 48% con respecto al 2009; si bien las salvaguardias disminuyeron el déficit, esta disminución no fue muy significativa.

Cuadro No. 7

Balanza Comercial Ecuador - Colombia

En miles de dólares FOB

Periodo	Exportaciones	Importaciones	Balanza Comercial
Jul-Dic 2008	395.246	941.787	-546.541
Jul-Dic 2009	357.774	776.255	-418.481
Jul-Dic 2010	431.683	1,048.786	-617.103

Fuente: Banco Central del Ecuador.

Elaboración: Teresa Viteri

El déficit constante es claro ya que se exportan a Colombia productos de 967 partidas arancelarias distintas, mientras que la oferta colombiana hacia Ecuador agrupa más de 2.908 partidas.

En el 2010, junto con la eliminación progresiva de las salvaguardias, las exportaciones repuntaron en 6%, y las importaciones aun más, en un 26%, comprobando así que Ecuador es uno de los principales compradores del país norteamericano.

3.3 Recaudación por salvaguardia y arancel efectivo

En el 2008 los productos colombianos que ya tenían salvaguardia por balanza de pagos, sumaron por este concepto \$34 MM y por recaudación de arancel efectivo 6,7%.

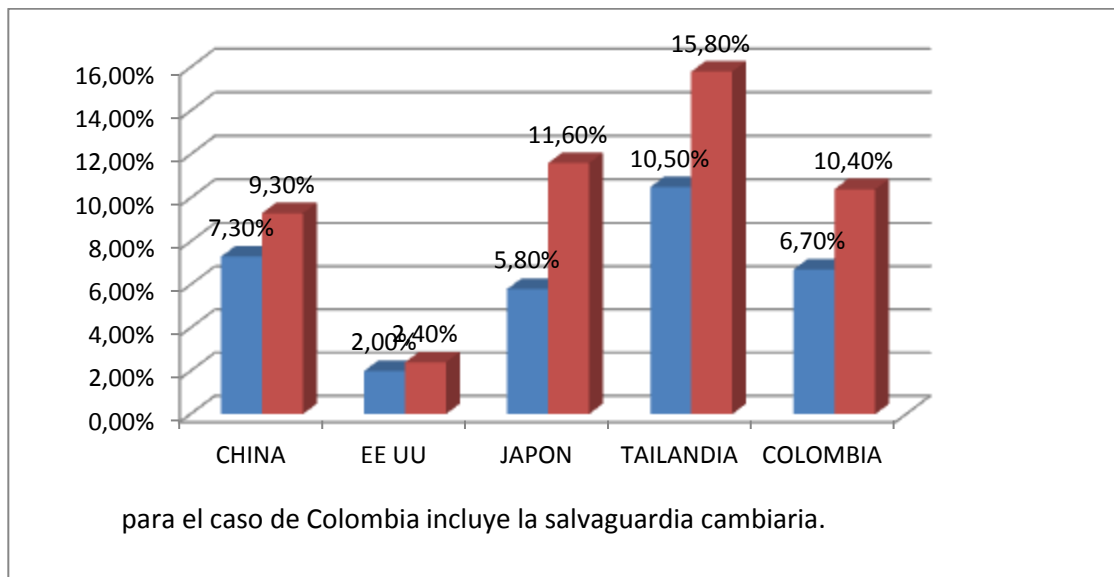
En el 2009 con la aplicación de la nueva salvaguardia cambiaria (Resolución 466) se recaudó \$52,8 MM y por arancel efectivo (Resolución 487) 10,4%.

Es decir que el arancel efectivo para las importaciones bajo Salvaguardia de Balanza de Pagos en el caso de Colombia se incrementó en un 55% como se observa en el Gráfico No. 5.

A manera de comparación, al aplicarse la nueva estructura de Salvaguardia de Balanza de Pagos, el arancel efectivo para el caso de Estados Unidos se incrementó en 18%, China 28%, Tailandia 51% y Japón 99%. Este último debido a la alta concentración de importaciones de autos.

Gráfico No.5

Arancel efectivo, SBP (466 y 487)



Fuente: Banco Central del Ecuador.

Elaboración: Teresa Viteri

3.4 Breve análisis importaciones vs tipo de cambio.

En teoría si un país (A) deprecia su moneda, sus exportaciones se vuelven más competitivas (artificialmente) debido a que sus exportaciones reciben una mayor cantidad de moneda local por cada dólar exportado.

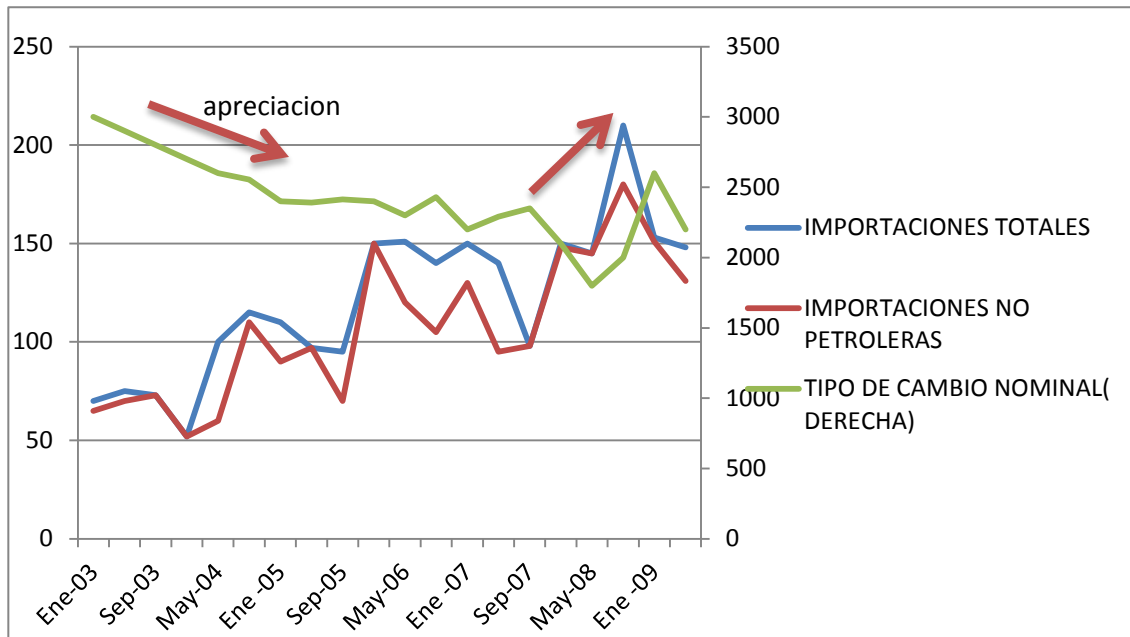
Entonces si un país (B) que realiza importaciones desde el país (A) , observa que ahora las compras desde ese país son más baratas, debido a que el precio del producto en cuestión disminuyó producto de la devaluación, lo que

se producirá es que el país (B) se verá incentivado a incrementar las importaciones desde el país (A) y obviamente se daría lo inverso cuando el país (A) aprecia su moneda.

Entre las importaciones no petroleras de Ecuador desde Colombia y el tipo de cambio nominal (pesos por dólar), existe una correlación negativa de -0,73 (2003-2009). Lo que quiere decir que ante una disminución del tipo de cambio nominal (apreciación), las importaciones desde Colombia aumentan como se observa en el Gráfico No. 7, cuando en la práctica estas deberían contraerse ya que sus exportaciones hacia Ecuador son menos competitivas

Gráfico No.7

**Importaciones desde Colombia (US \$ MM) y tipo de cambio (pesos
dólar)**



Fuente: Banco Central del Ecuador

Elaboración: Teresa Viteri

Entre agosto del 2008 y mayo del 2009, se presenta un periodo de depreciación del peso colombiano a un ritmo de 1,7% mensual, mientras que las importaciones nominales disminuyeron a un ritmo de -0,4%. Esta caída esta explicada en mayor parte por la reducción de importaciones de bienes de consumo (39% del total de la caída), pasando de \$573 MM a \$554 MM. Al comparar con el mismo periodo del año anterior, es decir entre agosto del

2007 y mayo del 2008, periodo en el cual el precio se apreció a un ritmo de 2,3% mensual, las importaciones nominales crecieron a un ritmo de 0,2% mensual.

Por lo cual, lo anteriormente mencionado indica que el argumento de que la depreciación del peso colombiano causa un aumento de las importaciones desde Ecuador es un tanto engañoso, y por tanto no es sostenible establecer una salvaguardia cambiaria en esas condiciones, lo cual pone en riesgo las exportaciones ecuatorianas hacia ese destino debido a las medidas de retaliación que puede aplicar Colombia.

CAPÍTULO IV

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

4.1 Conclusiones

- En esta investigación los resultados de los análisis realizados indican que el efecto de la depreciación sobre el comercio puede ser importante, sobre todo en un escenario en el cual el nivel de ésta es elevado, como en el caso del peso colombiano en el 2009, donde debido a esto las exportaciones de dicho país a Ecuador aumentaron significativamente su volumen.
- Es verdaderamente justificable la imposición de medidas compensatorias por parte del gobierno ecuatoriano, pues las salvaguardias lograron disminuir las importaciones desde Colombia, ya que entre julio y diciembre del 2009 las importaciones desde este país ascendieron a \$776 MM habiéndose así reducido en un 17% frente al mismo período del 2008, y además se logró aumentar las recaudaciones por arancel efectivo desde Colombia en un 55%.

- Es claro que nuestro país ha mantenido un déficit comercial constante con Colombia a lo largo de los años, pero la depreciación del peso colombiano no ha sido estrictamente el problema medular de que Ecuador tenga un déficit comercial con el vecino país del norte, ya que en periodos donde éste ha sufrido una apreciación, como se explica en el último tema del capítulo 3, las importaciones de Ecuador provenientes de Colombia aumentaron, lo que indica que este problema va mucho más allá de las depreciaciones y el tipo cambio.
- El déficit comercial bilateral está más asociado a la falta de competitividad por la baja productividad de las actividades económicas de exportación, la concentración de productos y mercados que produce vulnerabilidad externa; aunado a esto, la carencia de política cambiaria profundizan aun más la tendencia al déficit comercial, por lo cual las salvaguardias no son la salida definitiva para contrarrestar este problema estructural.

4.2 Recomendaciones

Toda política gubernamental, siempre tiene sus puntos a favor y sus puntos en contra; la imposición de salvaguardia de balanza de pagos como medida

estabilizadora de la Balanza Comercial no ha sido la excepción, razón por la cual se recomienda lo siguiente:

- Elaborar medidas complementarias que den soporte a los sectores que dichas barreras afectan directa e indirectamente, siendo en éste estudio los comerciantes dedicados a la venta de productos importados dentro del país y aquellos que importan la materia prima necesaria para la producción nacional, los más afectados.
- También es aconsejable que la implementación de éstas políticas deben durar un tiempo prudencial que prevenga que los países afectados adopten en represalia medidas similares que afecten las exportaciones ecuatorianas debido a las retaliaciones que puede imponer el país afectado, además de que no se vayan en contra de los principios establecidos por la OMC.
- Otra de las consecuencias es que estas medidas de proteccionismo están ligadas a un aumento del contrabando, por lo cual es recomendable un control más estricto en las fronteras del país.
- Desplegar un amplio programa sistémico de alcance nacional para definir una estrategia de competitividad del sector productivo de

exportación (estructura de costos, servicios para la producción y comercio exterior, logística, financiamiento, asociatividad, etc.).

- Y, por último, se debería revisar la aplicación de estas medidas a determinados productos que no afectan a la producción nacional y que al contrario si son ingresados y consumidos dentro del país podrían generar una mayor recaudación por conceptos de aranceles lo que beneficiaría directamente al país y a los consumidores.

4.3 Bibliografía

- ACOSTA, A. “Breve Historia Económica del Ecuador”. Segunda Edición. Corporación Editora Nacional.
- ARGUELLO, R. Revista Económica del Rosario. Universidad del Rosario, Colombia. Edición de septiembre 2009.
- CÁMARA DE INDUSTRIAS. Informe de Dirección Técnica. julio 2009
- JUNTA DEL ACUERDO DE CARTAGENA. Informe de la Segunda Reunión de Expertos sobre las Salvaguardias. Lima 1996.
- LOPEZ, F. Revista Judicial DLH. 2009.
- MISAS, RAMIREZ Y SILVA, L. “Exportaciones No Tradicionales en Colombia y sus Determinantes”. Banco de la Republica de Colombia.
- MONCAYO, J. “Las Relaciones Externas de la Comunidad Andina”. Lima 1999
- PREPARACIONES DE LAS FUTURAS NEGOCIACIONES COMERCIALES MULTILATERALES. “Asuntos e Investigaciones

Necesarias desde una Perspectiva del Desarrollo”. Nueva York y Ginebra 1999.

- ROMERO, M. “Relaciones Económica Ecuador – Colombia: Situación actual y perspectivas”. Universidad Andina Simón Bolívar (2006).
- TUGORES, J. “Economía Internacional e Integración Económica”. España 1997.
- SECRETARÍA GENERAL DE LA OMC. “El Regionalismo y el Sistema Mundial del Comercio”. Ginebra 1995.
- BANCO CENTRAL DEL ECUADOR. Internet. Información Estadística Mensual y Anual. Pagina web: www.bce.fin.ec.
- BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Internet. Información Estadística trimestral y anual. Página web: www.banrep.gov.co.

- DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTADÍSTICAS DE COLOMBIA.
Internet. Información Estadística del Tipo de Cambio. Página web:
www.dane.gov.co.
- WIKIPEDIA. Internet. Categoría: Comercio Internacional. Página web:
<http://es.wikipedia.org/wiki/Salvaguardias>.

4.4 Anexos

