

RESOLUCIÓN N° 2005

SOLICITUD DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR PARA LA APLICACIÓN DE MEDIDAS CORRECTIVAS A LAS IMPORTACIONES DE AZÚCAR ORIGINARIAS DE LOS PAÍSES MIEMBROS, AL AMPARO DE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 97 DEL ACUERDO DE CARTAGENA.

LA SECRETARIA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA,

VISTOS: El artículo 97 del Acuerdo de Cartagena y la Decisión 425 – Reglamento de Procedimientos Administrativos de la Secretaría General de la Comunidad Andina, y,

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

- [1] Que mediante Oficio N° MCEI-SDYNC-2018-0013 de 1 de marzo de 2018, recibido en la misma fecha en la Secretaría General de la Comunidad Andina (en adelante, SGCAN), el gobierno del Ecuador notificó que mediante Resolución N° 030-2017 del Comité de Comercio Exterior, que entró en vigor el 3 de enero de 2018, resolvió aplicar una medida correctiva, provisional y no discriminatoria, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena, a las importaciones de azúcar originarias de los Países Miembros de la Comunidad Andina que ingresan por las subpartidas arancelarias 1701.14.00.00, 1701.91.00.00, 1701.99.10.00, 1701.99.90.10 y 1701.99.90.90 para lo cual estableció por un periodo de dos años prorrogable, un contingente anual de treinta mil (30.000) toneladas métricas libre de aranceles para el grupo de dichas subpartidas. Una vez superado dicho contingente, se permitirá la aplicación del arancel de Nación Más Favorecida a cada subpartida aplicado por Ecuador a las importaciones de aquellos países con los cuales no ha suscrito un acuerdo comercial preferencial. A su oficio anexan copia de la Resolución N° 030-2017 del Comité de Comercio Exterior¹ y el informe técnico que sustenta su aplicación;
- [2] Que el 5 de marzo de 2018, mediante comunicación N° SG/E/D1/383/2018, la SGCAN informó a los Países Miembros que el gobierno del Ecuador mediante Oficio N° MCEI-SDYNC-2018-0013 del 1 de marzo de 2018, notificó la aplicación de una medida correctiva, en el marco del artículo 97 del Acuerdo de Cartagena, a las importaciones de azúcar originarias de los Países Miembros de la Comunidad Andina, otorgándoles hasta el 16 de marzo para que presenten sus comentarios. En la misma fecha, mediante comunicación N° SG/E/D1/382/2018, la SGCAN acusó

¹ Registro Oficial 152 del 3 de enero de 2018.

recibo de la notificación del gobierno del Ecuador y le informó que copia de su comunicación fue puesta en conocimiento de los demás Países Miembros;

- [3] Que el 13 de marzo de 2018, el gobierno de Colombia, mediante Oficio N° DIE-048 del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, solicitó se le otorgue un plazo adicional de quince (15) días hábiles para la presentación de comentarios, con el fin de allegar los respectivos análisis técnicos y jurídicos frente al estudio presentado por el gobierno del Ecuador;
- [4] Que el 15 de marzo de 2018, mediante comunicación N° SG/E/D1/447/2018, la SGCAN concedió al gobierno de Colombia un plazo adicional de quince (15) días calendario para que presente sus comentarios, es decir, hasta el 2 de abril de 2018;
- [5] Que el 16 de marzo de 2018, mediante Oficio N° 83-2018-MINCETUR/VMCE/DGNCI del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, recibido en la SGCAN en la misma fecha, el gobierno de Perú solicitó la suspensión de la aplicación de la medida correctiva impuesta por Ecuador y la devolución de los derechos indebidamente cobrados a los exportadores peruanos. A su Oficio anexa, entre otros, el informe N° 003-2018 MINCETUR/VMCE/DGGJCI/DCJDCCI que sustenta su solicitud². En la misma fecha, mediante Oficio VCEI-199, el gobierno de Bolivia presentó sus comentarios y solicitó que se le excluya de la aplicación de la medida correctiva impuesta por el Ecuador;
- [6] Que el 16 de marzo de 2018, mediante comunicación N° SG/E/D1/464/2018, la SGCAN solicitó al gobierno del Ecuador que hasta el 2 de abril del 2018, remita información complementaria al informe técnico del Oficio N° MCEI-SDYNC-2018-0013 de 1 de marzo de 2018;
- [7] Que el 28 de marzo de 2018, se recibió en la SGCAN el Oficio N° MCEI-VNIDC-2018-0031-O de 22 de marzo de 2018, mediante el cual el gobierno del Ecuador solicitó un plazo adicional de diez (10) días hábiles al establecido para atender el requerimiento de información complementaria cursado mediante comunicación N° SG/E/D1/464/2018. En la misma fecha, mediante comunicación N° SG/E/D1/535/2018, se atendió la solicitud del gobierno del Ecuador y se le concedió un plazo adicional de cinco (5) días hábiles para presentar la información complementaria, es decir hasta el 9 de abril de 2018. Sobre este particular se puso en conocimiento a los demás Países Miembros mediante comunicación N° SG/E/D1/534/2018 de 28 de marzo de 2018;
- [8] Que el 28 de marzo de 2018, mediante comunicación N° SG/E/D1/536/2018, la SGCAN solicitó la colaboración del gobierno de Colombia para disponer de información del sector privado, relativa a la producción de azúcar en dicho país, otorgándole hasta el 9 de abril para que presente la información requerida;
- [9] Que el 3 de abril de 2018, mediante Oficio DIE-066 del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo³, el gobierno de Colombia solicitó la suspensión de la aplicación de la medida correctiva impuesta por Ecuador⁴;

² Se adjunta también copia de los siguientes documentos:

- Reporte de coyuntura sector agropecuario, del Banco Central del Ecuador, correspondiente a abril de 2017.
- Ficha sectorial: azúcar, de la Corporación Financiera Nacional, correspondiente a diciembre de 2017.
- Reporte periodístico titulado: "Ecuador exportará su excedente de azúcar", del diario Expreso, del 27 de julio de 2016.

³ A su Oficio anexa, un escrito del Ingenio Isabel María La Familiar S.A. (en adelante, La Familiar), de fecha 28 de septiembre de 2015, dirigido al Viceministro de Agricultura y Ganadería del Ecuador.

- [10] Que, el 4 abril de 2018, mediante comunicación N° SG/E/D1/578/2018, la SGCAN puso en conocimiento de los Países Miembros todos los comentarios presentados al informe técnico que sustenta la medida correctiva aplicada a las importaciones andinas de azúcar, así como la información solicitada a los gobiernos del Ecuador y de Colombia, mediante comunicaciones N° SG/E/D1/464/2018 y N° SG/E/D1/536/2018, respectivamente;
- [11] Que el 5 de abril de 2018, mediante comunicación N° SG/E/D1/590/2018, la SGCAN en atención al artículo 27 de la Decisión 425, solicitó la colaboración del gobierno del Ecuador para coordinar visitas entre el 11 y 14 de abril a los ingenios: Compañía Azucarera Valdez S.A., la Sociedad Agrícola e Industrial San Carlos S.A., la Corporación Azucarera Ecuatoriana S.A. y al Centro de Investigación de la Caña de Azúcar del Ecuador – CINCAE, con el objeto de cumplir lo establecido en la normativa comunitaria;
- [12] Que el 9 de abril de 2018, mediante Oficio DIE-071 del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el gobierno de Colombia atendió el requerimiento de información solicitado por la SGCAN mediante comunicación N° SG/E/D1/536/2018, relativa a la producción de azúcar en Colombia, la misma que fue elaborada por el Sector Agroindustrial de la Caña de Azúcar (en adelante, Asocaña);
- [13] Que el 9 de abril de 2018, mediante Oficio N° MCEI-SDYNC-2018-0030 del Ministerio de Comercio Exterior e Inversiones, el gobierno del Ecuador atendió el requerimiento de información complementaria solicitado por la SGCAN mediante comunicación N° SG/E/D1/464/2018, con la información suministrada por el Ministerio de Agricultura y Ganadería del Ecuador y la Federación Nacional de Azucareros del Ecuador (en adelante, Fenazucar). Además, informa a la SGCAN la predisposición de la Fenazucar para la realización de las visitas solicitadas mediante comunicación N° SG/E/D1/590/2018, en los días 17 al 20 de abril del año en curso, conforme al cronograma que detalla en el oficio⁵; y, anexa, entre otros⁶,

⁴ El 13 de marzo de 2018, el gobierno de Colombia, mediante Oficio N° DIE-048 del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, solicitó a la SGCAN se le otorgue un plazo adicional de quince (15) días hábiles para la presentación de sus comentarios. En respuesta a dicha solicitud, mediante comunicación N° SG/E/D1/447/2018, de fecha 15 de marzo de 2018, se determinó atender parcialmente tal requerimiento y concederle un plazo adicional de quince (15) días calendario para que presente sus comentarios, es decir, hasta el 2 de abril de 2018. No obstante, los comentarios del gobierno de Colombia fueron presentados a la SGCAN recién el 3 de abril de 2018, mediante Oficio N° DIE-066 del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, es decir, fuera del plazo de la prórroga del periodo inicialmente establecido. En ese sentido, no corresponde tenerlos en cuenta para la emisión del presente pronunciamiento.

Sobre este punto, se debe indicar que el 23 de abril de 2018, mediante Oficio N° MCEI-SDYNC-2018-0036 del Ministerio de Comercio Exterior e Inversiones, el gobierno del Ecuador presentó comentarios, entre otros, al escrito de Colombia (Oficio N° DIE-066 del 3 de abril de 2018). Considerando que los comentarios de Colombia presentados mediante Oficio N° DIE-066 no serán abordados en esta Resolución, tampoco será materia de evaluación las observaciones presentadas por el gobierno del Ecuador respecto al mencionado Oficio.

⁵ Páginas 3 y 4 del Oficio N° MCEI-SDYNC-2018-0030 de 9 de abril de 2018.

⁶ La totalidad de los documentos anexos al Oficio del Ecuador fueron aquellos denominados:

- INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA FENAZUCAR, PARA ENVIAR SGCAN.xlsx
- VARIABLES COAZUCAR CONSOLIDADO.pdf
- VERIFICABLES IANDEM.pdf
- VERIFICABLES MONTERREY MALCA.pdf
- VERIFICABLES SAN CARLOS.pdf
- VERIFICABLES VALDEZ.pdf
- Oficio N° MCEI-SDYNC-2018-0030.pdf
- ANEXO 1 FUENTE MAG INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA SGCAN.pdf
- Base de datos Importaciones y exportaciones azúcar, FUENTE Senae.xls
- CONTACTO INGTENIOS AZUCAREROS.pdf
- Ficha Técnica - Azúcar Blanco COAZUCAR.pdf
- Ficha Técnica - Azúcar Blanco Ingenio IANDEM.pdf
- Ficha Técnica - Azúcar Blanco Ingenio Valdez.pdf
- Ficha Técnica - Azúcar Blanco Monterrey.pdf

documentación contable y técnica de los siguientes ingenios: Sociedad Agrícola e Industrial San Carlos S.A. (en adelante, San Carlos), Compañía Azucarera Valdez S.A. (en adelante, Valdez), Corporación Azucarera Ecuatoriana S.A. (en adelante, Coazucar), Ingenio Azucarero del Norte Cía. de Economía Mixta (en adelante, IANCEM) y Grupo MONTERREY (en adelante, Monterrey);

- [14] Que el 12 de abril de 2018, mediante comunicación N° SG/E/D1/618/2018 de 11 de abril de 2018, la SGCAN declaró la confidencialidad de la información anexada al Oficio N° MCEI-SDYNC-2018-0030, que se refiere a los indicadores económicos: producción, inventarios, ventas internas y precios, presentados de manera desagregada y mensual, de los ingenios azucareros indicados en dicho oficio. En esa oportunidad, se informó al gobierno del Ecuador que debido al plazo que prevé este procedimiento las fechas propuestas por los ingenios no resultaban viables, por lo que se determinó cancelar las visitas;
- [15] Que el 12 de abril de 2018, mediante Oficio N° MCEI-SDYNC-2018-0031 del Ministerio de Comercio Exterior e Inversiones, el gobierno del Ecuador remitió a la SGCAN información corregida de los datos de producción del ingenio Sociedad Agrícola e Industrial San Carlos S.A.;
- [16] Que el 16 de abril de 2018, mediante comunicación N° SG/E/D1/648/2018, la SGCAN puso en conocimiento de los Países Miembros la información no confidencial remitida por los gobiernos del Ecuador y de Colombia en atención a las comunicaciones N° SG/E/D1/464/2018 y N° SG/E/D1/536/2018, respectivamente;
- [17] Que el 20 de abril de 2018, la SGCAN deja constancia de la incorporación al expediente de los siguientes documentos: 1) Documentos del ALADI referidos por el gobierno de Bolivia (Resolución ALADI/CM N° 6 del 12 de agosto de 1980 y Resolución ALAI/CR N° 70 del 27 de abril de 1987); 2) Estadísticas de comercio exterior del SENA del periodo enero de 2014 – diciembre de 2017; y, 3) Características del empleo de la mano de obra en la etapa de la producción de la caña de azúcar en los ingenios que conforman la RPN;
- [18] Que el 23 de abril de 2018, mediante Oficio N° MCEI-SDYNC-2018-0036 del Ministerio de Comercio Exterior e Inversiones, el gobierno del Ecuador presenta comentarios a los escritos presentados por los gobiernos de Colombia, Perú; el Sector privado representado por Asocaña⁷.
- [19] Que el 4 de mayo de 2018, mediante Oficio N° 102-2018-MINCETUR/VMCE del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, el gobierno del Perú solicita a la Secretaría General que emita el pronunciamiento correspondiente a este expediente;

II. SOLICITUD PRESENTADA POR LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

-
- Ficha Técnica - Azúcar Blanco San Carlos.pdf
 - Foto Muestra - Azúcar Blanco.jpg
 - NTE INEN 2257.pdf
 - OFICIO FENAZUCAR INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA SOLICITADA POR LA SGCAN.pdf
 - RTE INEN 160.pdf
 - Compendio de anuarios 2014 – 2017 Estaciones hidrológicas automáticas, INAMHI, septiembre de 2017.

⁷ A su oficio anexa dos documentos: el primero, denominado “*Consideraciones del Gobierno de la República de Ecuador, sobre los comentarios formulados por el Gobierno de la República de Colombia, Gobierno de la República de Perú, y el sector privado colombiano ASOCAÑA, sobre el informe de sustento para la aplicación de la medida de correctiva aplicada a las importaciones de azúcar originarias de la Comunidad Andina*”; y el segundo, correspondiente a comentarios efectuados por la Fenazucar respecto al escrito presentado por el gobierno de Colombia el 3 de abril de 2018 (Oficio DIE-066 del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo).

- [20] Que en el documento denominado “Informe de sustento para la aplicación de una medida de salvaguardia a las importaciones de azúcar originarias de la Comunidad Andina, en el marco del artículo 97 del Acuerdo de Cartagena”, adjunto al Oficio N° MCEI-SDYNC-2018-0013 que presentó el gobierno del Ecuador el 1 de marzo de 2018 (en adelante, el Informe del Ecuador) dicho país solicitó a la SGCAN autorice la medida de salvaguardia adoptada mediante la Resolución 030-2017 del Comité de Comercio Exterior (en adelante, COMEX);

Argumentos de Derecho

- [21] Que el gobierno del Ecuador basa su solicitud en el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena, invocando además el pronunciamiento del Tribunal Andino de Justicia en el Proceso 4-AN-97, en relación con el alcance del término “perturbación”, tomado de la reunión de Expertos Gubernamentales de junio de 1996;
- [22] Que asimismo destaca la importancia del citado proceso 4-AN-97, en el cual se enfatizó el carácter no discriminatorio de las medidas de salvaguardia de carácter provisional, las cuales deberán ser posteriormente aplicadas al país que ha originado la perturbación, una vez que éstas son autorizadas de manera definitiva por la SGCAN;⁸

Argumentos de Hecho

- [23] Que entre los argumentos de hecho que se desarrollan en el Informe del Ecuador se encuentran los siguientes:
- (i) El producto objeto de la solicitud consiste en azúcar importada de los Países Miembros de la Comunidad Andina, el cual se clasifica por las siguientes cinco (5) subpartidas arancelarias: 1701.14.00.00, 1701.91.00.00, 1701.99.10.00, 1701.99.90.10 y 1701.99.90.90.⁹
 - (ii) El producto elaborado en Ecuador es similar al producto importado y por ende ambos productos son directamente competidores, debido a que comparten el mismo uso (consumo humano e industrial), satisfacen los mismos clientes, tienen similares características físicas y de composición del producto, similares procesos productivos y deben cumplir con el mismo reglamento técnico.
 - (iii) La solicitante (Fenazucar) representan el 100% de la producción nacional de azúcar en Ecuador.
 - (iv) El periodo de análisis de las importaciones, así como para la determinación de la perturbación sobre la rama de producción nacional abarca desde enero de 2014 a diciembre de 2017.
 - (v) En lo que respecta al análisis de las importaciones, en el Informe del Ecuador se señala lo siguiente:
 - Las importaciones de azúcar presentan un crecimiento significativo, al evidenciarse en el periodo enero – septiembre de 2017 un aumento de 78% en valor y 62% en volumen en relación al mismo periodo del año

⁸ Folio 0011 del expediente.

⁹ En el Informe del Ecuador se precisa que las subpartidas arancelarias 1701.99.90.10 y 1701.99.90.90, corresponden a dos líneas arancelarias que resultaron de la apertura de la subpartida arancelaria 1701.99.90.00 en 2016, mediante Resolución N° 010 del COMEX. Folio 0012 del expediente.

anterior. Comparando los extremos, es decir, enero – septiembre de 2017 en relación al mismo periodo de 2014, el incremento alcanza 220% en valor y 196% en volumen.

- Se evidencia un crecimiento en las importaciones de azúcar entre 2014 y 2017 (con datos estimados hasta diciembre de 2017)¹⁰ de 109% en valor y 125% en volumen entre 2014 y 2015, aumento de 1% en valor, pero disminución de 7% en volumen entre 2015 y 2016, y de incrementos de 88% en valor y 78% en volumen entre 2016 y 2017.
 - Durante el periodo enero de 2014 – septiembre de 2017 la participación del valor de las importaciones de la subpartida NANDINA 1701.99.90¹¹ representó el 97.74% del total de las importaciones.
 - Durante el periodo enero de 2014 – septiembre de 2017, se evidencia que, del total acumulado de las importaciones, Colombia es el principal proveedor con un 85% en valor y el 84% en volumen, seguido por Guatemala (13% en valor y 14% en volumen). Entre 2014 y 2017 (con datos estimados a diciembre de 2017) se calcula un crecimiento de 232%, del volumen de importaciones originarias de Colombia.
- (vi) En lo que respecta al análisis de la perturbación, el gobierno del Ecuador indica que:
- La producción nacional de azúcar registra en volumen una reducción del 8% en 2015 y del 3% en 2017. En 2016 existe un crecimiento del 13% en volumen producido y una reducción en las importaciones del 7% lo que demuestra que efectivamente existe una relación inversa entre tales variables (producción e importaciones).
 - En la participación de mercado por parte de los productores nacionales de azúcar se evidencia una pérdida, al pasar de representar 96% en 2014 a 88% en 2017.
 - Los inventarios, que en 2014 no registraron cantidades finales superiores al stock de seguridad, alcanzaron las 31,462 toneladas en 2015. En 2017 se incrementa 82% con relación a 2016, es decir, se cerrará el 2017 con un inventario de 51,000 toneladas que equivale al 9% de la producción en ese mismo año.
 - El comportamiento de los precios internacionales incide en la pérdida de competitividad del precio interno del azúcar en Ecuador frente a los competidores de la región, como Colombia, por estar exentos del pago de aranceles.¹² Durante el periodo enero de 2014 – septiembre de 2017, el diferencial del precio internacional “*internado con la aplicación de*

¹⁰ Según se indica en el Informe del Ecuador, el gobierno de dicho país estimó los datos de las importaciones correspondientes a los meses de octubre, noviembre y diciembre. En el párrafo 32 del mencionado informe, se precisa que dicha estimación se realizó en función a los datos de las importaciones del periodo enero – septiembre de 2017. Folio 0015 del expediente.

¹¹ En el Informe del Ecuador, se indica que dicho dato corresponde a la participación conjunta de las importaciones del azúcar que se clasifican por las siguientes dos (2) líneas arancelarias nacionales: 1701.99.90.10 y 1701.99.90.90 (ver Tabla 5 del Informe del Ecuador). Folio 0013 del expediente.

¹² En el Informe del Ecuador se señala además que, las importaciones de azúcar originarias de Guatemala también se encuentran exentas del pago de aranceles por el Acuerdo Parcial de Complementación Económica suscrito por ambos países. Folio 0022 del expediente.

*arancel a Tercer País “Sistema Andino de Franja de Precios” se reduce considerablemente.*¹³

- Los precios del producto local presentan una tendencia decreciente, se reducen 4% entre 2014 y 2017. Colombia es el principal proveedor y registra un precio de importación a septiembre de 2017, que es 22% inferior al precio local. El precio del azúcar de Guatemala se incrementa 22% entre 2015 y 2017 (septiembre), y el precio del resto del mundo aumenta 154% entre 2014 y 2017 (septiembre). Así, señala Ecuador que las condiciones en que se realizan las importaciones de origen andino presionan los precios del producto local afectando su desempeño.
 - La utilización de la capacidad instalada de 78% en 2014 disminuyó a 72% en 2015. El incremento observado en 2016 (81%)¹⁴ obedece al nivel record de zafra registrado en ese año, dado que existió caña rezagada del ciclo anterior, sin embargo para 2017 el porcentaje de capacidad utilizada se reduce 2 puntos porcentuales (79%)¹⁵.
 - El empleo (directo e indirecto) muestra una tendencia decreciente, en 2015 se reduce 5% respecto al año anterior, el 2016 la reducción es de 4% y para el último año la reducción alcanza 8%. Al analizar extremos (entre 2014 y 2017), la reducción del empleo alcanza el 16.3% o 1,620 empleos que han sido afectados.
- (vii) Según el gobierno del Ecuador, existe una causalidad directa entre el incremento de las importaciones de azúcar originarias de los Países Miembros de la Comunidad Andina y la perturbación de la rama de producción nacional. La industria nacional muestra deterioro en su producción, en la capacidad utilizada, en la participación en el mercado, en el empleo, en los precios de venta y en el incremento de inventario a causa de las importaciones masivas originarias de los países andinos.

[24] Que en el Informe del Ecuador se señala que se verifican las condiciones habilitantes para la aplicación de una medida de salvaguardia conforme a lo establecido en el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena;

[25] Que el gobierno en mención agrega que, el cultivo y la producción de caña de azúcar es un sector relevante de la economía de su país, por su aporte económico, productivo y social dentro de la actividad agropecuaria en Ecuador, por lo que resulta necesario aplicar una medida correctiva que permita equiparar el precio del producto nacional con el precio de venta del importado de los Países Miembros de la Comunidad Andina;

[26] Que en ese sentido, ha solicitado a la SGCAN que, de acuerdo a la normativa andina, autorice la medida correctiva aplicada por el COMEX mediante Resolución 030-2017 a las importaciones de azúcar provenientes de la Comunidad Andina; el cual contiene en su parte resolutive lo siguiente:

¹³ Según se indica en el Informe del Ecuador: “(...) para el 2014 fue de 3%, durante el 2016 el precio internado superó al precio local en 1% (...). Hasta septiembre de 2017 este diferencial es de 3 USD/Tm” (de acuerdo a los datos expuestos en el Gráfico 11 del referido informe, el diferencial de 3USD/Tm resulta equivalente a 0.4%). Folios 0022 y 0023 del expediente.

¹⁴ Dato extraído del Gráfico 9 del Informe del Ecuador. Folio 0021 del expediente.

¹⁵ *Ibidem*.

“Artículo 1.- Aplicar una medida correctiva de carácter temporal y no discriminatoria, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena, a las importaciones a consumo de azúcar clasificadas en las subpartidas arancelarias 1701.14.00.00 (- - Los demás azúcares de caña), 1701.91.00.00 (- - Con adición de aromatizante o colorante), 1701.99.10.00 (Sacarosa químicamente pura), 1701.99.90.10 (- - - Orgánico Certificado) y 1701.99.90.90 (Los demás) originarias de los Países Miembros de la Comunidad Andina (CAN).

Se establece un contingente anual de treinta mil (30.000) toneladas métricas libre de aranceles, para el grupo de subpartidas indicadas en este artículo, que será administrado por el Ministerio de Industrias y Productividad (MIPRO), a través de un registro de importador para el sector industrial nacional, mismo que será notificado al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG); y, al Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENAE).

Para aquellas importaciones que superen el contingente establecido se aplicará el arancel e Nación Más Favorecida (NMF), correspondiente a cada subpartida del presente cálculo, aplicado por el Ecuador a las importaciones de aquellos países con los cuales no ha suscrito un acuerdo comercial preferencial.

Artículo 2.- Disponer que la medida señalada en el artículo precedente, se aplique a las importaciones a consumo de las mercancías clasificadas en el artículo 1 del presente instrumento, por un periodo de dos (2) años, pudiendo ser prorrogada, en caso de que las condiciones continúen, por un periodo similar inicial.

Artículo 3.- Disponer que esta medida correctiva tenga el carácter de provisional hasta que, de conformidad al artículo 97 del Acuerdo de Cartagena, la Secretaría General de la Comunidad Andina (SGCAN) se pronuncie sobre la medida correctiva establecida en este instrumento.

Artículo 4.- Disponer que en un plazo no mayor a sesenta (60) días, el Ministerio de Comercio Exterior (MCE), de conformidad y para los efectos del artículo 97 del Acuerdo de Cartagena, realice las gestiones correspondientes ante la Secretaría General de la Comunidad Andina (SGCAN).

Artículo 5.- El Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y el Ministerio de Industrias y Productividad (MIPRO) presentarán al Pleno del COMEX un informe semestral respecto a la ejecución y evaluación de la medida emanada del presente instrumento.”

III. COMENTARIOS DE LOS PAÍSES MIEMBROS

1. Comentarios presentados por la República del Perú

[27] Los comentarios del gobierno del Perú se presentaron el 16 de marzo de 2018, mediante Oficio N° 83-2018-MINCETUR/VMCE/DGNCI del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, solicitando la suspensión de la aplicación de la medida correctiva impuesta por Ecuador y la devolución de los derechos indebidamente cobrados a los exportadores peruanos.

[28] Así, en el Informe N° 003-2018-MINCETUR/VMCE/VDGGJCI/DCJDCCI (en adelante, el Informe de Perú), adjunto al Oficio antes referido, dicho país sustentó su solicitud con base en cuatro (4) cuestionamientos generales formulados al Informe del Ecuador:¹⁶

- (i) El análisis del producto similar no ha sido realizado de forma adecuada, objetiva e imparcial.
- (ii) No existe un incremento súbito de las importaciones efectuadas por Ecuador que pueda considerarse que se han presentado en cantidades tales que puedan generar una perturbación a la rama de producción nacional.
- (iii) No existe perturbación a la supuesta rama, debido a lo siguiente:
 - No se ha delimitado correctamente el periodo y se ha estimado información que distorsiona el análisis.
 - Los indicadores no evidencian la existencia de perturbación a la rama de producción nacional.
- (iv) No podría atribuirse a las importaciones del producto investigado de origen peruano, la supuesta perturbación de la rama.
- (v) Existen otros factores que explican la situación de la rama, entre ellos:
 - Falta de investigación y nuevas tecnologías.
 - Variaciones en la demanda del producto por modificaciones normativas.
 - Modificaciones en las parcelas de producción.

[29] Además del Informe del Perú, dicho gobierno adjuntó otros tres (3) documentos al Oficio N° 83-2018-MINCETUR/VMCE/DGNCI para sustentar sus alegatos, denominados:

- Reporte de coyuntura sector agropecuario, del Banco Central del Ecuador, correspondiente a abril de 2017.
- Ficha sectorial: azúcar, de la Corporación Financiera Nacional, correspondiente a diciembre de 2017.
- Reporte periodístico titulado: “*Ecuador exportará su excedente de azúcar*”, del diario Expreso, del 27 de julio de 2016.

2. Comentarios presentados por el Estado Plurinacional de Bolivia

[30] En los comentarios del gobierno de Bolivia, presentados el 16 de marzo de 2018, mediante Oficio VCEI-199 del Viceministerio de Comercio Exterior e Integración del Ministerio de Relaciones Exteriores, se sugiere considerar en el proceso establecido en el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena, el trato diferenciado que debe recibir Bolivia por parte de la República del Ecuador.

[31] Lo anterior, de acuerdo al análisis que efectúa el gobierno de Bolivia con base a las siguientes disposiciones contenidas en el Acuerdo de Cartagena y en dos (2) Resoluciones de la Asociación Latinoamericana de Integración (en adelante, ALADI)¹⁷:

¹⁶ Los cuestionamientos presentados al Informe del Ecuador se desarrollan entre las páginas 5 y 30 del Informe de Perú. Folios del 0054 al 0079 del expediente. El detalle de los argumentos presentados por el gobierno de Perú se expondrá en las secciones denominadas “*Consideraciones preliminares*” y “*Análisis sobre la aplicación de la medida correctiva*” de esta Resolución.

¹⁷ El detalle de los argumentos presentados por el gobierno de Bolivia se expondrá en la sección “*Consideraciones preliminares*” de esta Resolución. Folios del 0135 al 0137 del expediente.

- El artículo 16 del Acuerdo de Cartagena, en su inciso h), correspondiente a la “Sección B - Del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores”.
- El Artículo 22 del Acuerdo de Cartagena, en su inciso d), correspondiente a la “Sección C - De la Comisión de la Comunidad Andina”.
- Tratado de Montevideo de 1980, marco jurídico global constitutivo y regulador de ALADI.
- La Resolución ALADI/CR N° 70, del 27 de abril de 1987, correspondiente al “Régimen Regional de Salvaguardia”.
- La Resolución ALADI/CM N° 6, del 12 de agosto de 1980, correspondiente a “Categorías de Países”¹⁸.

IV. NORMAS APLICABLES

- [32] Que conforme a la información suministrada por el gobierno del Ecuador y a la medida correctiva aplicada, así como a aquella proporcionada por los Países Miembros, corresponde a esta Secretaría General efectuar su correspondiente evaluación y expedir su pronunciamiento definitivo, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena, que establece lo siguiente:

“Artículo 97.- 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.

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. 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, las que solamente podrán aplicarse a los productos del País Miembro donde se hubiere originado la perturbación. Las medidas correctivas que se apliquen deberán garantizar el acceso de un volumen de comercio no inferior al promedio de los tres últimos años.”

- [33] Que el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (en adelante TJCAN), en la Interpretación Prejudicial del Proceso 111-IP-2011 del 13 de febrero de 2012, se pronunció sobre el alcance del artículo 97 del Acuerdo de Cartagena señalando que el Programa de Liberación es uno de los instrumentos fundamentales para alcanzar los objetivos del Acuerdo de Cartagena que admite como una de sus excepciones a las cláusulas de salvaguardia, por lo que para la aplicación de las mismas, deben concurrir una serie de requisitos. El tenor textual de la sentencia es el siguiente:

“(…) El Programa de Liberación es uno de los instrumentos o mecanismos fundamentales para alcanzar los objetivos del Acuerdo de

¹⁸ Sobre esta normativa del ALADI se debe hacer una precisión. De acuerdo a la revisión que se ha efectuado en la página web del ALADI (www.aladi.org), el día, mes y año de la Resolución a la que se hace referencia presenta la siguiente descripción “ALALC/CM/ Resolución 6”, tal como se aprecia en el siguiente link:
[http://www.aladi.org/nsfaladi/Juridica.nsf/vResTratadoWeb/51DFCE34D12DEEBB232567A100553E0B/\\$FILE/TM80RES6.pdf](http://www.aladi.org/nsfaladi/Juridica.nsf/vResTratadoWeb/51DFCE34D12DEEBB232567A100553E0B/$FILE/TM80RES6.pdf). Este documento fue incorporado al expediente mediante Razón de Secretaría de fecha 20 de abril de 2018.

Cartagena, tal como lo manifiesta la propia norma constitutiva en su artículo 3 literal d).

La aplicación del programa de liberación con todas las características mencionadas anteriormente admite ciertas excepciones muy puntuales, dentro de las cuales se encuentran las cláusulas de salvaguardia.

La Corte Consultante, deberá determinar si se cumplen con todos los requisitos para imponer la medida de salvaguardia objeto de análisis, de conformidad con lo expresado en la presente providencia.”

- [34] Que con relación a los referidos requisitos para que opere una medida de salvaguardia, en el mismo proceso el Tribunal refrendó los siguientes requisitos ya identificados en el Proceso de Nulidad 4-AN-97 de 17 de agosto de 1998:

“a. Importación de productos en determinadas cantidades o condiciones específicas.

b. Perturbación en la producción nacional.

c. Nexos de causalidad entre las importaciones y la perturbación.”

- [35] Que de lo establecido en el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena y de la jurisprudencia del TJCAN, esta Secretaría General advierte que corresponde verificar si la medida correctiva aplicada por el gobierno del Ecuador cumple con los siguientes requisitos:

- a. Importación de productos en determinadas cantidades o condiciones específicas.
- b. Perturbación en la producción nacional.
- c. Nexos de causalidad entre las importaciones y la perturbación.

V. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

- [36] Previo al análisis de los requisitos antes mencionados, la SGCAN considera necesario que se aborden algunos aspectos que han sido identificados por este Órgano Comunitario así como aquellos comentados por los Países Miembros con relación a la aplicación de la medida correctiva por parte del gobierno del Ecuador, tales como: el trato especial para las importaciones originarias de Bolivia, clasificación arancelaria del producto objeto de la solicitud, similitud entre el producto importado y el producto nacional, y el periodo de investigación.

V.I. Trato especial para las importaciones originarias de Bolivia

- [37] De conformidad con el artículo 1 de la Resolución N° 030-2017 del COMEX, el Ecuador dispuso la aplicación de una medida correctiva no discriminatoria, a las importaciones de azúcar originarias de todos los Países Miembros de la Comunidad Andina, clasificadas en las subpartidas arancelarias 1701.14.00.00, 1701.91.00.00, 1701.99.10.00, 1701.99.90.10 y 1701.99.90.90, en virtud del artículo 97 del Acuerdo de Cartagena.

Comentarios de Bolivia

- [38] El gobierno de Bolivia en su escrito del 16 de marzo de 2018 (Oficio VCEI-199 del Ministerio de Relaciones Exteriores) sugirió considerar en este procedimiento el trato diferenciado que debe recibir Bolivia por parte de la República del Ecuador. En tal sentido, a su juicio, las importaciones de azúcar originarias de Bolivia no deberían estar afectadas por la medida correctiva aplicada.

- [39] Para sustentar lo antes mencionado, el gobierno de Bolivia indica como base normativa el artículo 16, en su inciso h) y el artículo 22 en su inciso d) del Acuerdo de Cartagena; el Tratado de Montevideo de 1980 (TM80), marco jurídico global constitutivo y regulador de ALADI; la Resolución ALADI/CR N° 70 de 27 de abril de 1987 del TM-80 'Régimen Regional de Salvaguardia', y la Resolución ALADI/CM N° 6 de 12 de agosto de 1980, que en su Artículo Primero resuelve 'Para los criterios de clasificación de los países miembros de la Asociación Latinoamericana, serán tomadas en cuenta las características económico – estructurales de sus países miembros'.

Análisis de la SGCAN

- [40] Con relación a la base jurídica utilizada por Bolivia para sustentar su solicitud, cabe señalar que la referencia al Tratado de Montevideo ha sido incorporado dentro del Acuerdo de Cartagena para las siguientes cuestiones:
- Como un referente, cuando en el artículo 3 literal c) de la norma establece como uno de sus mecanismos: *"un Programa de Liberación del intercambio comercial más avanzado que los compromisos derivados del Tratado de Montevideo 1980"*.
 - Como un ordenamiento al cual alinearse, al disponer dentro de las funciones de los órganos legislativos de la integración, es decir el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión de la Comunidad Andina (literal h) del artículo 16 y literal d) del artículo 22 del Acuerdo, respectivamente) deberán velar por el cumplimiento armónico de las obligaciones derivadas de dicho Tratado.
 - Como un marco normativo para la adopción de Acuerdos de Alcance Comercial Parcial, cuando en el artículo 78 dispone que los Países miembros podrán adoptar Acuerdos de esta naturaleza de conformidad con lo dispuesto en dicho Tratado.
- [41] Para los demás aspectos no contemplados en el Acuerdo, el Tratado de Montevideo es una norma internacional diferente e independiente de la norma primaria andina. De ello, que resulta relevante señalar que son varios los pronunciamientos del TJCAN en los que reafirma la independencia del ordenamiento andino sobre normas o acuerdos internacionales suscritos por los Países Miembros con terceros¹⁹, por tal motivo, no resulta aplicable para el presente caso el Tratado de Montevideo.
- [42] Ahora bien, si bien las relaciones entre Países Miembros deben regirse en condiciones de no discriminación, excepcionalmente en el derecho comunitario primario y derivado expresamente se ha establecido, en casos particulares, el tratamiento especial y diferenciado a favor de Países Miembros como Bolivia. Ello ha quedado plasmado en el Acuerdo de Cartagena en los artículos 3, 4, 22, 30, 66, 69, 84, 106, 116, 138 y el capítulo XV "Régimen Especial para Bolivia y el Ecuador" que regulan en detalle dicho tratamiento.
- [43] En cuanto a medidas correctivas, de conformidad con el artículo 114 del capítulo XV el tratamiento especial se ha concedido solo en aquellos casos de las salvaguardias contempladas en los artículos 90 y 96, más no para el caso del artículo 97 sobre el cual se fundamenta la solicitud del Ecuador.
- [44] Sumado a ello, debe considerarse que el artículo 97 contempla que la medida correctiva provisional que aplique un País Miembro debe aplicarse de manera no

¹⁹ Al respecto puede verse la Sentencia del Proceso 89-AI-2000 del 28 de septiembre del 2001.

discriminatoria, es decir sin distinguir entre un País Miembro y otro. En esta línea, debe considerarse que la medida es objeto posteriormente de un pronunciamiento de la SGCAN, en cual se evalúa la procedencia de la misma.

- [45] Según el mismo artículo, la SGCAN en su pronunciamiento deberá definir si se suspende, autoriza o modifica dicha medida, la que solo podrá aplicarse a los productos del País Miembro donde se hubiera originado la perturbación, por lo que Bolivia será exceptuado de la aplicación en caso de que se evidencie que la referida perturbación no se origina en dicho país.
- [46] De lo anterior se concluye que, la aplicación temporal de la medida de salvaguardia contemplada en el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena no prevé un trato especial y diferenciado para alguno de los Países Miembros de la Comunidad Andina.

V.II. Clasificación arancelaria del producto objeto de la solicitud

- [47] De conformidad con el Oficio N° MCEI-SDYNC-2018-0013 de 1 de marzo de 2018 en el cual se solicita a la SGCAN autorizar la medida, el gobierno del Ecuador resolvió aplicar mediante Resolución N° 030-2017 del COMEX una medida correctiva provisional “a las importaciones a consumo de azúcar”²⁰ originarias de los Países Miembros de la Comunidad Andina, clasificadas en las siguientes cinco (5) subpartidas arancelarias: 1701.14.00.00, 1701.91.00.00, 1701.99.10.00, 1701.99.90.10 y 1701.99.90.90.²¹
- [48] Como se ha indicado, el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena y la Jurisprudencia del TJCAN señalan que las medidas de salvaguardia a las que se le pueden aplicar dicho artículo, deben recaer sobre productos específicos.²² En tal sentido, en el presente caso la SGCAN encuentra que debe evaluar si las partidas arancelarias a las que se refiere la medida corresponden específicamente a azúcar, como una cuestión previa. Lo anterior cobra importancia toda vez que es posible que algunas subpartidas arancelarias engloben productos distintos al producto materia de la solicitud.

Análisis de la SGCAN

- [49] Las cinco (5) subpartidas arancelarias: 1701.14.00.00, 1701.91.00.00, 1701.99.10.00, 1701.99.90.10 y 1701.99.90.90 sobre las cuales el COMEX mediante Resolución N° 030-2017 resolvió aplicar la medida correctiva se estructuran de la siguiente manera según la “Nomenclatura de Designación y Codificación de Mercancías del Ecuador”²³:

Tabla N° 1
Nomenclatura de Designación y Codificación de Mercancías del Ecuador

(A)	(B)	(C)
17.01	Azúcar de caña o de remolacha y sacarosa químicamente pura, en estado sólido.	Subpartida afecta
	- Azúcar en bruto sin adición de aromatizante ni colorante:	

²⁰ Artículo 1 de la Resolución N° 030-2017.

²¹ Folio 0033 del expediente.

²² Ello se desprende de la lectura del mismo artículo 97 del Acuerdo de Cartagena, cuando se indica lo siguiente: “cuando ocurran importaciones de productos originarios de la subregión, en cantidades o en condiciones tales que causen perturbaciones de productos específicos de un País Miembro, este podrá aplicar medidas...”. Asimismo, el TJCAN señaló en la sentencia 4-AN-97 que, “la alteración de producción de productos específicos, originada por importaciones de dichos productos...” [énfasis añadido].

²³ Resolución N° 020-2017 del COMEX. Información disponible en el portal web del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador. Nomenclatura de Designación y Codificación de Mercancías del Ecuador. Al respecto, Cfr.: <https://www.aduana.gob.ec/wp-content/uploads/2017/08/Resoluci%C3%B3n-No.-020-2017.pdf> (última consulta: 18 de abril de 2018).

1701.12.00.00	-- De remolacha	
1701.13.00.00	-- Azúcar de caña mencionado en la Nota 2 de subpartida de este Capítulo	
1701.14.00.00	-- Los demás azúcares de caña	Si
	- Los demás:	
1701.91.00.00	-- Con adición de aromatizante o colorante	Si
1701.99	-- Los demás:	
1701.99.10.00	--- Sacarosa químicamente pura	Si
1701.99.90	--- Los demás:	
1701.99.90.10	---- Orgánico certificado	Si
1701.99.90.90	---- Los demás	Si

Elaboración: SGCAN

Nota: En la columna A se aprecian los códigos de las mercancías. Por su parte, la columna B se refiere a la designación de la mercancía. En la columna C se precisan aquellas subpartidas arancelarias que se encuentran afectas a la medida correctiva aplicada por el gobierno del Ecuador mediante Resolución N° 030-2017 del Comité de Comercio Exterior.

- [50] Como se aprecia, la medida correctiva se aplica sobre el azúcar, que en función a su clasificación arancelaria puede ser del tipo cruda de caña (1701.14.00.00) o con mayor grado de elaboración; y, en este último grupo, diferenciada por: azúcar con adición de aromatizante o colorante (1701.91.00.00), sacarosa químicamente pura (1701.99.10.00), azúcar orgánica certificada (1701.99.90.10) y demás azúcares no crudos (1701.99.90.90).²⁴
- [51] Según se ha podido constatar de la información estadística del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (en adelante, SENA E)²⁵, durante el periodo 2014 – 2017 se efectuaron importaciones al Ecuador provenientes de los Países Miembros de la Comunidad Andina de las subpartidas arancelarias antes referidas. De conformidad con dicha información, en los registros de importación del SENA E –*específicamente en el campo denominado “DESC_MERCANCÍA”*– se identificaron los siguientes tipos de azúcar según su nombre comercial y su participación en las importaciones totales en la subregión: i) Blanco (48.58%); ii) Blanco Especial (21.31%); iii) Refinado (12.16%); iv) Crudo (2.24%); v) Preparados, con adición de aromatizantes y colorantes (0.63%); vi) Orgánico (0.15%); vii) Moreno (0.0002%); viii) otros sin precisar, entre Blanco o Refinado (14.93%)²⁶.
- [52] Como se aprecia, a través de las subpartidas arancelarias afectas a la medida correctiva impuesta por el gobierno del Ecuador, y de acuerdo a las estadísticas

²⁴ Como se observa en la Tabla N° 1, la medida no aplica al azúcar crudo de remolacha ni a la panela, productos clasificados en las subpartidas arancelarias 1701.12.00.00 y 1701.13.00.00, respectivamente.

²⁵ El gobierno del Ecuador remitió esta información a la SGCAN el 9 de abril de 2018 mediante Oficio N° MCEI-SDYNC-2018-0030. Folio 0239 del expediente.

²⁶ Respecto del ámbito de productos identificados en las estadísticas de importación aportada por el SENA E, se debe precisar que durante el periodo 2014 – 2017 en dicha base de datos se pudieron identificar en el campo denominado “DESC_MERCANCIA” transacciones comerciales relacionadas a distintos tipos de azúcar para el 84.64% de los registros de importación de las subpartidas arancelarias sujetas a las medidas correctivas.

Si bien no en todos los registros se identifican con exactitud el tipo de azúcar importado, se procedió a clasificar tales registros tomando en cuenta las transacciones efectuadas por empresas exportadoras o importadores que en un mismo periodo habían comercializado algún tipo de producto en específico, así también se tomó en cuenta el nivel de los precios promedio FOB del producto. Mediante Razón de Secretaría de fecha 20 de abril de 2018, se ha incorporado al expediente la información concerniente a los registros de importación de la base de datos del SENA E considerada para evaluar las importaciones.

En el caso particular de las importaciones de origen andino, para el 14.93% del total importado, el campo denominado “DESC_MERCANCIA” no permite diferenciar si un determinado grupo de registros corresponde a azúcar Blanco o Refinado, pues el precio promedio de tales registros (USD 478 por tonelada) es bastante cercano al precio promedio que registraron entre 2014 y 2017 los azúcares del tipo Blanco (USD 491 por tonelada), Blanco Especial (USD 495 por tonelada) o Refinado (USD 497 por tonelada); pero muy inferior a otros tipos de azúcar como el Orgánico (USD 1 123 por tonelada) o Moreno (USD 1 164 por tonelada), o superior al azúcar del tipo Crudo (USD 469 por tonelada).

oficiales del SENA, durante el periodo 2014 – 2017 se han importado hasta siete (7) tipos de azúcar plenamente identificables.

- [53] Siendo ello así, la SGCAN, al momento de efectuar el análisis de las importaciones tendrá en cuenta para efectos del presente procedimiento únicamente aquellos tipos de azúcar de los Países Miembros de la Comunidad Andina que de manera similar se elaboran en Ecuador.

V.III. Similitud entre el producto importado y el producto nacional

- [54] En el informe presentado por el gobierno del Ecuador para sustentar la solicitud de medida correctiva efectúa un análisis de similitud entre el azúcar importado y aquel fabricado a nivel nacional de la siguiente manera:

- a. Compara el proceso productivo de azúcar del Ingenio Valdez de Ecuador y del Ingenio del Cauca de Colombia y determina que ambos procesos productivos son similares²⁷.
- b. Realiza una comparación de los atributos físicos del producto nacional y del producto importado, señalando que ambos son similares y por ende directamente competidores entre sí, dado que comparten la totalidad de las características físicas, técnicas, usos y calidad. Ello, a partir de una comparación de las fichas técnicas del azúcar “Blanco” producido localmente y el azúcar “Blanco” importado.²⁸

- [55] Para esta última evaluación, el gobierno del Ecuador toma como referencia lo establecido en el artículo 3 de la Decisión 415 de la Comunidad Andina, en el cual se define el producto similar como *“el producto idéntico, es decir igual en todos los aspectos al producto de que se trate, o, cuando no exista ese producto, otro producto que, aunque no sea igual en todos los aspectos, tenga características muy parecidas”*.²⁹

- [56] Agrega además que la Resolución 800 de la SGCAN, publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N° 1038 del 24 de febrero de 2004, consideró que los productos similares son aquellos que tienen características físicas, técnicas, usos y calidad similares.³⁰

- [57] Posteriormente, el gobierno del Ecuador adjunta en el Oficio N° MCE-SDYNC-2018-0030 del 9 de abril de 2018, las fichas técnicas de los siguientes ingenios: San Carlos, Valdez, Coazucar, IANCEM y Monterrey, una foto de muestra de azúcar, así como las normas técnicas de azúcar en dicho país.³¹ Las principales características fisicoquímicas de los azúcares que elaboran los ingenios antes mencionados se describen a continuación:

²⁷ Folios 0007 y 0008 del expediente.

²⁸ Folios 0009 y 0010 del expediente.

²⁹ Folio 0008 del expediente.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ Folio 0239 del expediente. Mediante Oficio N° MCEI-SDYNC-2018-0036, del 23 de abril de 2018, el gobierno del Ecuador reafirma las constataciones expuestas en el informe técnico presentado para sustentar la medida correctiva objeto de investigación, al indicar que las características del producto nacional en comparación con el producto importado son similares. Agrega además que:

“Si bien el sector privado colombiano explica los cuatro tipos de azúcar que producen, se puede evidenciar también que existe un principal proceso productivo para la elaboración de azúcar y conforme manifestó el Ecuador en su informe técnico, el 97,74% de las importaciones realizadas en el periodo enero 2014 - septiembre 2017, corresponde a una sola subpartida arancelaria 1701.99.90.00 y sus respectivas aperturas.”

Tabla N° 2
Resumen de características fisicoquímicas de los azúcares en el Ecuador

	Características fisicoquímicas	Ficha técnica o documento				
		Blanco San Carlos	Blanco IANCEM	Blanco Especial Valdez	Blanco Monterrey	Blanco Coazúcar
A	Polarización, mín. sacarosa	99,4	99,4	99,6	99,6	99,4
B	Color UI, máx.	350	250	200	221,03	350
C	Humedad % máx.	0,075	0,075	0,06	0,029	0,075
D	Cenizas % máx.	0,1	0,1	0,1	0,068	0,1
E	Azúcares reductores, % máx.	0,1	0,1	0,1	0,06	0,1

Fuente: Fichas técnicas remitidas por el Ministerio de Comercio del Ecuador el 9 de abril de 2018.
Elaboración: SGCAN

- [58] Al mismo Oficio (N° MCE-SDYNC-2018-0030 del 9 de abril de 2018), el gobierno del Ecuador adjunta un informe de la Fenazucar en el que se indica lo siguiente:

“Toda la producción actual de azúcar del Ecuador se circunscribe a la subpartida arancelaria 1701.99.90.90 “Los demás” y es apta para el consumo humano, sea esta de color blanco o rubio. La producción de azúcar crudo, no apta para el consumo humano, es marginal y se destina exclusivamente para la exportación al mercado americano a través del sistema de cuota. Ecuador no produce azúcar químicamente pura, azúcar orgánica ni azúcar con adición de aromatizantes o colorantes, sin embargo, esta Federación solicitó, se incorporen esos productos en la medida de salvaguardia, para evitar contrabando técnico, práctica de algunos importadores, que importaron azúcar blanco en la subpartida de azúcar químicamente pura, evitando el pago de aranceles de terceros países.”³² (El énfasis nos corresponde)

Comentarios de Perú

- [59] El gobierno de Perú expone que en el Informe del Ecuador “[n]o se ha efectuado un análisis de similitud adecuado y completo del producto importado con el producto local”.³³
- [60] A lo anterior, agrega que el Artículo 97 del Acuerdo de Cartagena no brinda una definición para determinar el alcance del producto similar. Por lo tanto, utiliza los elementos considerados en el documento de trabajo “Reglamento para la aplicación del Artículo 97 del Acuerdo de Cartagena”, para determinar qué se considera como producto similar, definición que establece dos criterios:
- “(i) Cuando el producto importado sea idéntico en todos los aspectos al producto producido por la RPN; y,
 - (ii) Cuando el producto importado a pesar de no ser idéntico en todos los aspectos, tiene características muy parecidas al producto producido por la RPN.”³⁴
- [61] De esta manera, señala el gobierno del Perú que se debe verificar de manera exhaustiva el proceso productivo, usos y funciones, proceso tecnológico, insumos utilizados para su elaboración, subpartida arancelaria, características del producto, calidad, entre otros.

³² Página 2 del oficio de la Fenazucar de fecha 6 de abril de 2018, remitido por el gobierno del Ecuador como adjunto a su comunicación de fecha 9 de abril de 2018. Folio 0239 del expediente.

³³ Folio 0054 del expediente.

³⁴ Ibídem.

Análisis de la SGCAN

- [62] Si bien el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena, se centra en la aplicación de medidas correctivas a la importación de productos originarios de la subregión cuando estos causen perturbaciones en la producción nacional de productos específicos de un País Miembro, no señala que características deben cumplir estos productos importados con relación a los nacionales; y en particular carece de una definición de “*producto similar*”.
- [63] Por lo anterior, resulta apropiado tomar en consideración la definición que contemplan otras normas andinas sobre procedimientos en materia de defensa comercial (como el presente caso). Es el caso del artículo 4 de la Decisión 283, el artículo 7 de la Decisión 452, el artículo 4 de la Decisión 456, el artículo 4 de la Decisión 457, o aquella establecida en el artículo 3 de la Decisión 415, referida por el gobierno del Ecuador, el cual establece que un producto de fabricación local es similar al producto importado cuando: “*el producto es idéntico, es decir igual en todos los aspectos al producto de que se trate, o, cuando no exista ese producto, otro producto que, aunque no sea igual en todos los aspectos, tenga características muy parecidas*”. Sin embargo, en las normas antes citadas no se establecen los criterios o pautas para el análisis de similitud.
- [64] No obstante lo anterior, en un procedimiento similar de salvaguardia al amparo del artículo 97 del Acuerdo de Cartagena, la Resolución N° 800 de la SGCAN del año 2004³⁵ consideró como productos similares aquellos que tenían características físicas, técnicas, usos y calidad similares³⁶, no habiendo sido este extremo materia de cuestionamientos por parte de algún País Miembro en ese procedimiento. De igual manera, en un reciente procedimiento sobre salvaguardias al amparo de la misma norma, la Resolución N° 1948 del año 2017³⁷, la SGCAN adoptó el mismo criterio para evaluar la similitud entre el producto importado y el de fabricación local, sin haber sido cuestionado tampoco por algún País Miembro, pese a existir un Recurso de Reconsideración, pues las constataciones efectuadas por la SGCAN respecto a este extremo quedaron firmes en la Resolución recurrida.
- [65] Ahora bien, como ya se mencionó previamente, de acuerdo a lo establecido en el artículo 1 de la Resolución 030-2017 del COMEX del Ecuador la medida correctiva se aplica a las importaciones andinas que abarcan distintos tipos de azúcar:

“Artículo 1.- (...) a las importaciones a consumo de azúcar clasificadas en las subpartidas arancelarias 1701.14.00.00 (- - Los demás azúcares de caña), 1701.91.00.00 (- - Con adición de aromatizante o colorante), 1701.99.10.00 (Sacarosa químicamente pura), 1701.99.90.10 (- - - - Orgánico Certificado) y 1701.99.90.90 (Los demás) (...)”³⁸ (El énfasis nos corresponde)

³⁵ Resolución 800 de la SGCAN, “*Solicitud de aplicación de medidas correctivas por parte de la República del Ecuador a las importaciones de guarniciones para frenos clasificadas en la subpartida NANDINA 6813.10.00, originarias de Países Miembros de la Comunidad Andina, bajo lo dispuesto en el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena*”, publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N° 1038 del 24 de febrero de 2004.

³⁶ Se toma como referencia la Resolución que es un marco normativo vinculante y no el documento de trabajo SG/DT368 elaborado el 6 de septiembre de 2006, el cual no es vinculante.

³⁷ Resolución 1948 de la SGCAN, “*Solicitud para la aplicación de medidas correctivas por parte del Gobierno del Ecuador a las importaciones de polvo base para la elaboración de detergente originario de los Países Miembros de la Comunidad Andina, al amparo de lo dispuesto en el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena*”, publicada en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena N° 3091 del 15 de septiembre de 2017.

³⁸ Resolución 030-2017, Registro Oficial del Ecuador N° 152, 3 de enero de 2018. Folio 0033 del expediente.

- [66] No obstante, tal como se evidencio en el acápite anterior, la SGCAN verificó en la información suministrada por el SENAE³⁹ que durante el periodo de análisis 2014 – 2017 el azúcar importado de los Países Miembros de la Comunidad Andina es básicamente del tipo Blanco, Blanco especial y Refinado, que en conjunto representaron el 96.98% de las importaciones andinas durante dicho periodo, originarias principalmente de Colombia (98.27%). Otros tipos de azúcar como el Crudo, Orgánico, Moreno, o Preparados, con adición de aromatizantes y colorantes, se importaron en los valores remanentes y no se registraron importaciones de sacarosa químicamente pura.
- [67] Por otro lado, en el expediente se cuenta con información de las fichas técnicas de cinco ingenios productores de azúcar del Ecuador, los mismos que remitieron dicha información para los tipos Blanco y Blanco Especial, por ser los que principalmente lo elaboran. Si bien tales productores indicaron que producen marginalmente azúcar Crudo, no han presentado la ficha técnica de este tipo de azúcar que permita verificar la similitud con el azúcar importado. Tampoco se cuenta con información de fichas técnicas para otros tipos de azúcar, como Orgánico, Moreno, o Preparados, con adición de aromatizantes y colorantes, pues como lo indicó la Fenazucar tales productos no se elaboran en Ecuador.
- [68] Siendo ello así, con base en la información de la que se dispone en el expediente, se verificará si el azúcar importado de los Países Miembros de la Comunidad Andina (Blanco, Blanco Especial y Refinado) es similar al azúcar que se elabora en Ecuador (Blanco y Blanco Especial).
- [69] Para dicho propósito, la SGCAN solicitó al gobierno de Colombia (principal país de origen de las importaciones de azúcar en el Ecuador), que remitiera un informe sobre los principales tipos de azúcar producidos en su territorio con el objeto de realizar el análisis de similitud entre sus productos y los ecuatorianos.
- [70] En este sentido, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia remitió el 09 de abril de 2018 un informe de la Asocaña⁴⁰, en el cual dicha Asociación clasificó los azúcares producidos en Colombia según su tipo, de acuerdo con la normatividad técnica, y registró los usos, características técnicas y subpartidas arancelarias de los mismos, tal como se muestra en la siguiente tabla:⁴¹

Tabla N° 3
Resumen de los tipos de azúcares producidos en Colombia: NTC, usos y clasificación arancelaria

		Tipos de azúcares		
		Blanco	Blanco Especial	Refinado
Características fisicoquímicas – Normas Técnicas Colombianas (NTC)				
	Documento NTC	611	2085	778
A	Polarización, mín. sacarosa	99,4	99,6	99,8
B	Color Unidad Icumsa , máx.	400	180	60
C	Humedad % máx. ¹⁷	0,07	0,07	0,05
D	Cenizas % máx.	0,15	0,095	0,04
E	Azúcares reductores, % máx.	-	-	0,05
Usos				
	Usos principales de cada tipo de azúcar	- Consumo humano. - Consumo	- Consumo humano. - Consumo	- Consumo humano. - Consumo

³⁹ El gobierno del Ecuador remitió esta información a la SGCAN el 9 de abril de 2018 mediante Oficio N° MCEI-SDYNC-2018-0030. Folio 0239 del expediente.

⁴⁰ Folio 0201 del expediente.

⁴¹ Folio 0207 del expediente.

		intermedio para: algunos productos alimenticios y bebidas no gaseosas.	intermedio para: algunos productos alimenticios y bebidas.	intermedio para: algunos productos alimenticios que requieren azúcares de alta calidad y bebidas en especial gaseosas.
Clasificación arancelaria				
	Subpartida	- Con menos de 99,5° de sacarosa: 1701.12.00 y 1701.14.00 - Con 99,5° o más de sacarosa: \ Sin adición de aroma o color: 1701.99.90 \ Con adición de aroma o color: 1701.91.00	Sin adición de aroma o color: 1701.99.90 Con adición de aroma o color: 1701.91.00	Sin adición de aroma o color: 1701.99.90 Con adición de aroma o color: 1701.91.00

1/ El grado de humedad corresponde al azúcar granulado. En estado moldeado llega en el caso del azúcar Blanco, Blanco Especial y Refinado a 0.06%, 0.10% y 0.10% de grado de humedad, respectivamente.

Fuente: Asocaña, información remitida a la SGCAN el 9 de abril de 2018 por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia.

Elaboración: SGCAN

[71] Teniendo en cuenta la información anterior, recopilada durante el procedimiento de investigación, la SGCAN procederá a verificar la similitud entre el producto importado (Blanco, Blanco Especial, Refinado) y el producto elaborado en el Ecuador (Blanco, Blanco Especial), en función a sus características físicas, técnicas, usos y calidad:

i. **Características físicas:** A partir de las fichas técnicas remitidas por Ecuador y la información presentada por Colombia, se pudo observar lo siguiente⁴²:

- El azúcar elaborado en Ecuador, en sus distintos tipos, cuenta con más de 99,4° de sacarosa, rango mínimo del azúcar que se importa de Colombia, según sus distintos tipos (ver fila A de las Tablas N° 2 y N° 3 de este documento).
- El azúcar elaborado en Ecuador, en sus distintos tipos, cuenta con criterio de color inferior a 350 unidades Icumsa. Esta característica aplica también sobre el producto importado, pues los azúcares importados de Colombia, en sus distintos tipos, tienen colores inferiores a 400 unidades Icumsa (ver fila B de las Tablas N° 2 y N° 3 de este documento).
- El azúcar elaborado en Ecuador registra niveles máximos de humedad de entre 0.060% y 0.075%⁴³, porcentajes cercanos al nivel máximo de humedad del azúcar importado de Colombia, que oscila entre 0.050% y 0.070% (ver fila C de las Tablas N° 2 y N° 3 de este documento).
- El porcentaje de cenizas del azúcar elaborado en Ecuador registra niveles máximos de entre 0.07% y 0,10%, parecidos a los niveles máximos del azúcar importado de Colombia, que según su tipo oscila entre 0.09% y 0.15% (ver fila D de las Tablas N° 2 y N° 3 de este documento).

⁴² Si bien en el expediente se dispone de información del grado de turbiedad del azúcar en Ecuador, de las fichas técnicas que proporcionaron los ingenios de dicho país, esta característica físico-química no pudo ser comparado con similar característica del azúcar importado de Colombia por encontrarse ambas en unidades de medida distintas.

⁴³ Sólo se aprecia que, para uno (1) de los cinco (5) ingenios el grado de humedad alcanza el 0.029%, es el caso del ingenio Monterrey. No obstante, se debe precisar que, según su propia ficha técnica, el requisito técnico de esta característica físico – química es de 0.075% como máximo. Folio 0239 del expediente.

- El máximo de azúcares reductores del producto elaborado en Ecuador es de entre 0.06% y 0.10%, rango cercano al máximo de azúcares reductores del producto importado de Colombia, de 0.05% (ver fila E de las Tablas N° 2 y N° 3 de este documento).

En lo anterior, puede verificarse que las características físicas del azúcar importado de Colombia (Blanco, Blanco Especial y Refinado) son similares al azúcar elaborado en Ecuador (Blanco, Blanco Especial).

- ii. **Características técnicas:** El azúcar importado de Colombia emplea como materia prima la caña de azúcar. Dicha materia prima se somete a diferentes procesos productivos para obtener el producto objeto de investigación (azúcar). Así, según la información proporcionada por Asocaña se pudo identificar hasta nueve (9) fases de producción: preparación de la caña de azúcar, molienda, extracción de jugos, clarificación, filtración, evaporación, cristalización, centrifugación, secado y empaque para obtener los tipos blanco y blanco especial; y una (1) fase adicional para obtener el azúcar refinado; pues además de los procesos mencionados se encuentra un proceso de refinación.

El azúcar elaborado en Ecuador, al igual que el azúcar importado de Colombia, emplea como materia prima la caña de azúcar. Según la información que ha proporcionado la RPN, dicha materia prima se somete a nueve (9) fases de producción: preparación de la caña de azúcar, molienda, extracción de jugos, clarificación, filtración, evaporación, cristalización, centrifugación, secado y empaque para obtener los tipos blanco y blanco especial.

Como se aprecia, el azúcar importado de Colombia y el azúcar de Ecuador se elaboran empleando la misma materia prima, la caña de azúcar. Además, comparten básicamente las mismas fases de producción. La fase de producción adicional que presenta un tipo del azúcar importado de Colombia, no implica que su presentación o características físico-químicas se modifiquen significativamente respecto al azúcar obtenido en las etapas que comparten ambos productos (el nacional y el importado), tal como se evidenció en el punto anterior.

Por lo anterior, se concluye que, el azúcar importado de Colombia (Blanco, Blanco Especial, Refinado), cuentan con características técnicas similares al azúcar producido localmente en Ecuador (Blanco, Blanco Especial).

- iii. **Usos.** De conformidad con lo señalado por Asocaña, el azúcar importado de Colombia (Blanco, Blanco Especial y Refinado) es utilizado como endulzante tanto en hogares como en la industria de alimentos y bebidas (ver Tabla N° 3 de este documento). En las fichas técnicas que han presentado los ingenios del Ecuador se puede apreciar que, según la presentación del producto, así como el uso previsto el azúcar elaborado en dicho país también es empleado como endulzante en los hogares, así como en la industria de alimentos⁴⁴.

En tal sentido, se verifica que el azúcar importado de Colombia (Blanco, Blanco Especial, Refinado) comparte usos similares al azúcar elaborado en Ecuador (Blanco y Blanco Especial), pues pueden emplearse en el consumo directo, así como en procesos de la industria de alimentos y bebidas.

⁴⁴ Al respecto, ver fichas técnicas de los ingenios San Carlos, IANCEM, Valdez, Monterrey y La Troncal. Folio 0239 del expediente.

- iv. **Calidad.** De lo observado en las Tablas N° 2 y N° 3 de este documento, tanto el producto elaborado en Colombia como en Ecuador se fabrican bajo similares estándares de calidad, pues comparten similares especificaciones físicas-químicas, tal como se evidenció en el punto (i) precedente. Adicionalmente, se pudo verificar que tanto el azúcar importado de Colombia como el azúcar del Ecuador se elaboran teniendo en cuenta las normas técnicas andinas que estandarizan las condiciones de calidad para los azúcares comercializados en la subregión⁴⁵.

[72] Con base en el análisis precedente, y a partir de la lectura conjunta de los elementos antes analizados, puede verificarse que el azúcar importado de Colombia es similar al producto elaborado en Ecuador.

[73] Asimismo, a partir de la información disponible en el expediente se pudo verificar a modo referencial que estos productos cumplen además con otros criterios para ser considerados similares, los cuales son empleados en los procedimientos por casos de salvaguardias en el marco de la OMC⁴⁶, como son los criterios de “mercado” y “clasificación arancelaria”:

- Respecto al mercado, como ya se indicó, tanto el producto importado de Colombia como el elaborado en Ecuador, son destinados para el consumo humano, así como también pueden ser usados como insumo en la industria de alimentos y bebidas.

- Respecto a la clasificación arancelaria, se ha observado que durante el periodo 2014 – 2017 las importaciones del producto originario de Colombia se realizaron principalmente por la subpartida arancelaria 1701.99.90.90 (99.8%), mientras que el producto elaborado en Ecuador, según la información oficial del SENA, se exportó por la misma subpartida arancelaria (94.5%).⁴⁷

[74] Si bien la Fenazucar señala que solicitó la incorporación de otras subpartidas arancelarias distintas a la 1701.99.90.90 referidas a tipos de azúcar que no se elaboran en el Ecuador argumentando que lo hacía “*para evitar contrabando técnico (...)*”, el Artículo 97 del Acuerdo de Cartagena señala que las medidas “*solamente podrán aplicarse a los productos del País Miembro donde se hubiere originado la perturbación*”. En ese sentido, está por fuera del alcance de esta norma establecer medidas para productos en los que no se presenta la supuesta perturbación.

⁴⁵ Las normas técnicas y gacetas oficiales del Acuerdo de Cartagena en las que están publicadas se señalan a continuación: azúcar blanco, NA0009:2002, publicada en la Gaceta Oficial N° 884; azúcar blanco especial, NA0010:2002, publicada en la Gaceta Oficial N° 885, y azúcar refinado, NA0011:2002, publicada en la Gaceta Oficial N° 886. El gobierno del Ecuador remitió la Norma Técnica Ecuatoriana “*NTE INEN 2257. Primera revisión 2017-08*”, referida a la producción de azúcar blanco especial, de la cual se aprecia que dicha norma nacional toma como referencia los parámetros de la norma andina (NA0010:2002). Asimismo, en el documento proporcionado por Asocaña, también se puede apreciar que la Norma Técnica Colombiana NTC 611, NTC 2085, NTC 778, toman como referencia las normas andinas para la elaboración de los tipos de azúcar (NA0009:2002, NA0010:2002 y NA0011:2002, respectivamente).

⁴⁶ En el marco de la OMC, el caso Korea-Alcoholic Beverages se tomó como referencia que los productos similares son una subcategoría de los productos directamente competidores, por lo que para determinar si un producto puede ser considerado como tal se deben evaluar algunos factores del producto como ser las características físicas, los usos finales comunes, la clasificación arancelaria y el mercado. Appellate Body Report, Korea-Alcoholic Beverages, párrafo 118.

⁴⁷ Información extraída de la base de datos de importación y exportación del SENA correspondiente a las subpartidas arancelarias 1701.14.00.00, 1701.91.00.00, 1701.99.10.00, 1701.99.90.00, 1701.99.90.10 y 1701.99.90.90, proporcionada por el gobierno del Ecuador el 9 de abril de 2018 mediante Oficio N° MCEI-SDYNC-2018-0030. Folio 0239 del expediente.

[75] En conclusión, puede afirmarse que el azúcar importado de Colombia y el azúcar elaborado en Ecuador, son similares. Teniendo en cuenta la normativa andina y la solicitud presentada por el gobierno del Ecuador, el análisis de la SGCAN respecto a la verificación de la perturbación y del origen de las importaciones se centrará en los tres tipos de azúcares antes mencionados (Blanco, Especial y Refinado), denominados en su conjunto "azúcar" en adelante.⁴⁸

V.IV. Periodo de investigación

[76] El gobierno del Ecuador, en su informe técnico, expone que "*[e]l periodo de análisis en la presente investigación para determinar la perturbación es el comprendido desde enero de 2014 a diciembre de 2017, los datos para los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2017 son estimados*"⁴⁹.

Comentarios de Perú

[77] El gobierno de Perú expresa que la autoridad del Ecuador no contó con datos concretos y objetivos para todo el periodo. A su juicio, el gobierno del Ecuador, a fin de cumplir con los criterios de objetividad e imparcialidad, debió delimitar un periodo de investigación para el cual haya podido recabar toda la información disponible.

Análisis de la SGCAN

[78] Cabe precisar que el Acuerdo de Cartagena no prevé cuál es el periodo de investigación que la autoridad de un País Miembro debe considerar para la recopilación de datos y el análisis del caso, ni los parámetros que debe seguir para fijar dicho periodo. Sin perjuicio de ello, en tanto el artículo 97 dispone que "*Las medidas correctivas que se apliquen deberán garantizar el acceso de un volumen de comercio no inferior al promedio de los tres últimos años*", debe considerarse que la investigación a la que se refiere dicho artículo por parte de la SGCAN debe abarcar como mínimo ese lapso de tiempo (3 años).

[79] Ahora bien, el periodo sobre el cual se suministró información por parte de la autoridad del Ecuador en su solicitud comprende del 2014 al 2017. Si bien, en el Informe del Ecuador se estimaron indicadores para el periodo octubre a diciembre de 2017, a la fecha, en el expediente se dispone de información definitiva hasta diciembre de 2017, suministrada por el gobierno del Ecuador como resultado de los requerimientos de esta Secretaría General.

[80] Por tanto, la evaluación que efectuará la SGCAN en el presente procedimiento se basará en información objetiva y no estimada para el periodo 2014 – 2017.

VI. ANÁLISIS SOBRE LA APLICACIÓN DE LA MEDIDA CORRECTIVA

[81] Tal como se ha señalado en los párrafos precedentes, se debe analizar si para la aplicación de la medida correctiva se cumple los siguientes requisitos:

- a. Importación de productos en determinadas cantidades o condiciones específicas.
- b. Perturbación en la producción nacional.

⁴⁸ Como se mencionó previamente, no se registró durante el periodo 2014 – 2017 importaciones de sacarosa químicamente pura de los Países Miembros, ni producción de azúcar crudo destinado al mercado interno, azúcar orgánico, sacarosa químicamente pura, ni azúcares aromatizados o coloreados.

⁴⁹ Folio 0010 del expediente.

c. Nexos de causalidad entre las importaciones y la perturbación

a) Importación de productos en determinadas cantidades o condiciones específicas

1. Importaciones

[82] El gobierno del Ecuador efectúa el análisis de las importaciones de los productos clasificados en las subpartidas arancelarias afectas a la medida correctiva (1701.14.00.00, 1701.91.00.00, 1701.99.10.00, 1701.99.90.10 y 1701.99.90.90)⁵⁰, y con base en los resultados obtenidos expone en su informe técnico lo siguiente:

“Se evidencia crecimiento en las importaciones de azúcar (...), tanto en términos de volumen como en valor, las importaciones totales en el año 2015 en relación al 2014 crecen significativamente en 109% en valor (USD) y 125% en términos de volumen (Tm); para el año 2016, se incrementaron en 1% en términos de valor y se redujeron en 7% en términos de volumen en relación al año anterior, realizando una estimación hasta diciembre del 2017 las importaciones crecerían en 88% en valor y 78% en volumen.”⁵¹

[83] Además, el gobierno del Ecuador resalta el crecimiento que registraron las importaciones durante el periodo de análisis (2014 – 2017). Sobre el particular, dicho país afirma que:

“[L]as importaciones de las subpartidas analizadas, en el periodo enero-septiembre de 2017, presentan un crecimiento significativo del 78% en valor y del 62% volumen en relación al mismo periodo del año anterior. Comparando los extremos, es decir, enero-septiembre de 2017 en relación al mismo periodo de 2014, el incremento alcanza el 220% en dólares-CIF (21 millones de dólares) y 196% en volumen (37.642 toneladas).”

(...) [D]urante el periodo de análisis las importaciones en dólares de la subpartida arancelaria 1701.99.90 ‘Los demás’ representa el 97,7% del total de importaciones.”⁵²

[84] Finalmente, concluye señalando que, durante el periodo enero de 2014 – septiembre de 2017, Colombia es el principal proveedor con un 85% en valor y el 84% en volumen, seguido por Guatemala (13% en valor y 14% en volumen). Además, que entre 2014 y 2017 (con datos estimados a diciembre de 2017) se calcula un crecimiento de 232%, del volumen de importaciones originarias de Colombia⁵³.

⁵⁰ En el Informe del Ecuador se precisa que las subpartidas arancelarias 1701.99.90.10 y 1701.99.90.90, corresponden a dos líneas arancelarias que resultaron de la apertura de la subpartida arancelaria 1701.99.90.00 en 2016, mediante Resolución N° 010 del COMEX. Folio 0012 del expediente.

⁵¹ Folio 0012 del expediente.

⁵² Folio 0013 del expediente.

⁵³ Folio 0015 del expediente. Cabe señalar que en el acápite denominado “Incremento súbito de las importaciones de azúcar” del Informe del Ecuador se exponen algunos alegatos vinculados a demostrar la supuesta causalidad de las importaciones sobre la producción nacional (comentarios vinculados a la Tabla 6 y Gráfico 3 del Informe del Ecuador). Considerando que en esta parte de la Resolución se busca verificar el desempeño que tuvieron las importaciones andinas durante el periodo 2014 – 2017, los argumentos antes referidos del gobierno del Ecuador serán abordados en el respectivo acápite “Nexo de causalidad entre las importaciones y la perturbación” de este documento.

Cabe señalar que, mediante Oficio N° MCEI-SDYNC-2018-0036 del 23 de abril de 2018, el gobierno del Ecuador reafirma las constataciones expuestas en el informe técnico presentado para sustentar la medida correctiva objeto de investigación, al indicar que las importaciones de los Países Miembros de la Comunidad

Comentarios de Perú

- [85] El gobierno de Perú indica que, si bien en el Informe del Ecuador se han presentado incrementos en el periodo de investigación que alcanzan hasta el 125% en volumen, los volúmenes importados son muy bajos en relación a la producción nacional. Así, expone la siguiente información:

“[E]n 2014 se importaron 22,306 TM mientras que la RPN produjo 583,629 TM, en 2015 se importaron 50,264 TM y la RPN produjo 538,579 TM, en 2016 se importaron 46,506 TM y la RPN produjo 610,006 TM y en el 2017 se importaron 82,742 TM y la RPN produjo 593,350 TM.

Como se aprecia los volúmenes de importación no son significativos en comparación a la producción nacional y únicamente representaron durante el periodo de investigación un porcentaje de 3.8%, 9.3%, 7.6% y 13% de la producción del RPN.

(...)

A mayor abundamiento, el volumen en el que se incrementan las importaciones son mínimos en relación a la producción de la RPN. De 2014 a 2015 solo hay un incremento de 27,950 TM, de 2015 a 2016 hay una reducción de las importaciones de 3,758 TM, mientras que de 2016 a 2017 hay un incremento de 36,236 TM.”⁵⁴

- [86] Con base en lo anterior, el gobierno del Perú agrega que, *“(...) si bien se ha presentado un incremento de las importaciones, este ha sido irregular y en cantidades y condiciones tales que no tienen un impacto en el comportamiento de la RPN”*⁵⁵.

- [87] Finalmente, concluye señalando que *“(...) en el presente caso no existe un incremento súbito de las importaciones efectuadas por Ecuador que pueda considerarse que se han presentado en cantidades tales que puedan generar una perturbación a la RPN. En ese sentido, la SGCAN debe disponer la suspensión de la aplicación de la salvaguardia impuesta por Ecuador.”*⁵⁶

Análisis de la SGCAN

- [88] Tomando en consideración lo indicado en el acápite de *“Similitud entre el producto importado y el producto nacional”* de esta Resolución, se procederá a verificar el comportamiento que registraron las importaciones de azúcar (el producto objeto de investigación) durante el periodo de análisis (2014 – 2017), en función a los resultados obtenidos de la revisión de la base de datos de importaciones del SENA E de la subpartidas arancelarias afectas a la medida correctiva: 1701.14.00.00, 1701.91.00.00, 1701.99.10.00, 1701.99.90.10 y 1701.99.90.90⁵⁷.

- [89] Los datos de importación proporcionados por el gobierno del Ecuador, generados por el SENA E, fueron los utilizados por la SGCAN debido a que dicha información cuenta con mayor grado de detalle para identificar el producto objeto de

Andina de las subpartidas arancelarias afectas a la medida, se incrementaron de manera importante, siendo Colombia el principal proveedor.

⁵⁴ Folio 0060 del expediente.

⁵⁵ *Ibídem*.

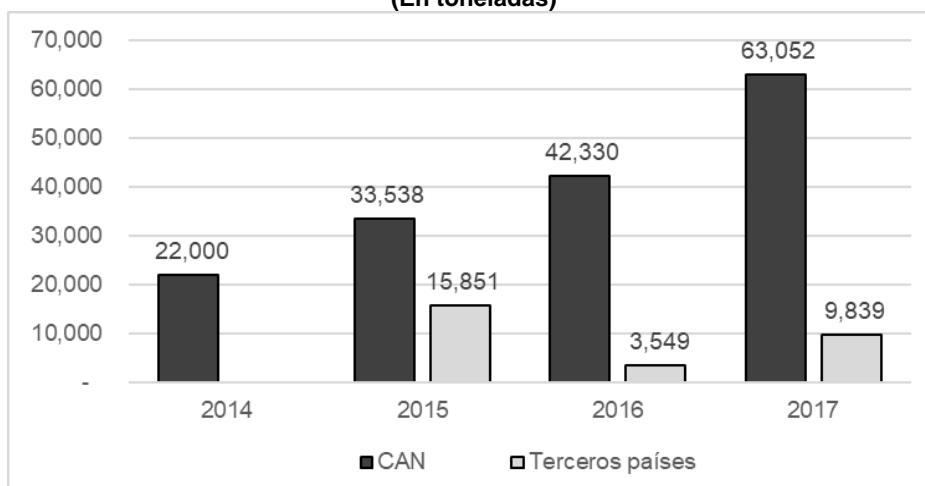
⁵⁶ Folio 0061 del expediente.

⁵⁷ Ver acápite *“Clasificación arancelaria del producto objeto de la solicitud”* de este documento.

investigación⁵⁸ del presente caso, en comparación al Sistema de Información de Comercio Exterior (SICEXT) que tiene a su disposición la SGCAN. Ello, con la finalidad de no incorporar al análisis de las importaciones, productos que, como ya se vio, no pueden ser considerados como similares al azúcar que se elabora en el Ecuador.

- [90] En los gráficos siguientes, se puede apreciar la evolución de las importaciones de azúcar en términos de volumen y valor, según su origen. Durante el periodo 2014 – 2017, las importaciones de azúcar de origen andino experimentaron un crecimiento constante durante todo el periodo de análisis, incrementándose 187% en términos de volumen y 210% en términos del valor CIF.
- [91] Por el contrario, se encontró que el azúcar de otros orígenes, distintos al de la Comunidad Andina, experimentaron una tendencia fluctuante entre 2015 y 2017. Así, entre 2015 y 2016 las importaciones de azúcar de terceros países se redujeron 78% en términos de volumen y 79% en términos del valor CIF, para luego experimentar un crecimiento de 177% en términos de volumen y 263% en términos del valor CIF entre 2016 y 2017.
- [92] Cabe resaltar que el incremento de las importaciones de azúcar de terceros países evidenciado en el último año del periodo de análisis fue mayor (177% en términos de volumen y 263% en términos de valor CIF) al que se registró en las importaciones de azúcar de la Comunidad Andina, que fue de 49% en términos de volumen y 55% en términos del valor CIF entre 2016 y 2017.

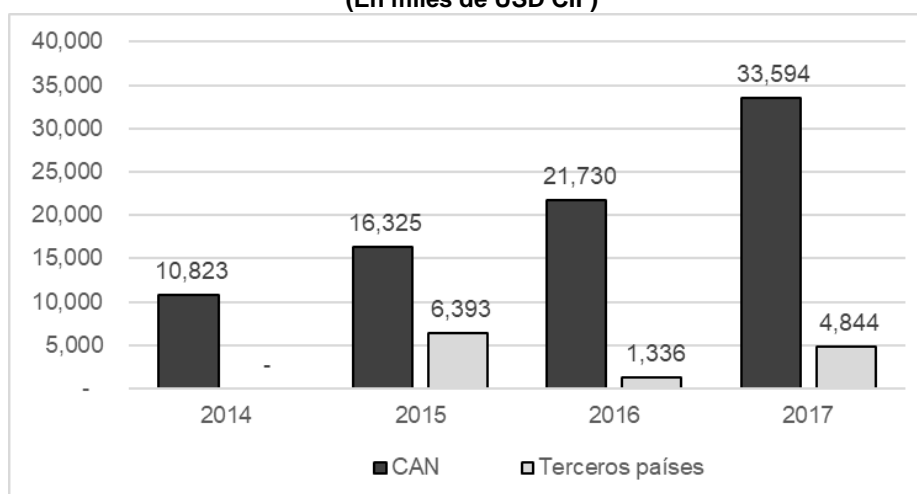
Gráfico N° 1
Importaciones de azúcar, según origen
(En toneladas)



Fuente: SENA
Elaboración: SGCAN

⁵⁸ En atención a la solicitud de información cursada por la SGCAN mediante comunicación N° SG/E/D1/464/2018, de fecha 16 de marzo de 2018 (Folios 0123 y 0127 del expediente), el gobierno de Ecuador el 9 de abril de 2018 mediante Oficio N° MCEI-SDYNC-2018-0030, proporcionó la base de datos del SENA correspondiente a las importaciones ecuatorianas de las subpartidas arancelarias 1701.14.00.00, 1701.91.00.00, 1701.99.10.00, 1701.99.90.00, 1701.99.90.10 y 1701.99.90.90, para el periodo 2014 – 2017, con información de los siguientes campos: i) año, ii) número de la Declaración Aduanera de Importación – DAI, iii) número de la razón social del importador, iv) importador (razón social), v) fecha de llegada (día, mes, año); vi) fecha de embarque (día, mes, año); vii) proveedor extranjero (razón social); viii) país de origen; ix) código de la subpartida nacional; x) descripción de la subpartida nacional; xi) descripción comercial de la mercancía; xii) unidades importadas (kilogramo neto); xiii) peso neto (kilogramos); xiv) valor FOB (USD); xv) valor del flete (USD); y, xvi) valor del seguro (USD). Folio 0239 del expediente.

Gráfico N° 2
Importaciones de azúcar, según origen
(En miles de USD CIF)



Fuente: SENA
 Elaboración: SGCAN

- [93] Al evaluar el impacto de las importaciones por origen, se encontró que durante el periodo 2014 – 2017, aproximadamente el 85.7% de las importaciones totales de azúcar provienen de Países Miembros (promedio de la participación obtenida en términos de volumen y del valor CIF), siendo el principal proveedor Colombia, con una participación del 85% (promedio de la participación obtenida en términos de volumen y del valor CIF). Entre los proveedores extranjeros de azúcar de terceros países destaca Guatemala, con una participación en las importaciones totales de azúcar de 14.7% en términos de volumen y de 12.9% en términos del valor CIF⁵⁹.

Cuadro N° 1
Participación en las importaciones de azúcar, según origen
(Periodo: 2014 – 2017)

	Volumen		Valor CIF	
	Toneladas	Part. %	Miles de USD	Part. %
- Colombia	159,594	83.9%	81,765	86.0%
- Bolivia	1,325	0.7%	707	0.7%
CAN	160,919	84.6%	82,472	86.8%
- Guatemala	27,915	14.7%	12,260	12.9%
- Argentina	1,250	0.7%	272	0.3%
- Australia	74	0.0%	42	0.0%
Terceros países	29,239	15.4%	12,574	13.2%
Mundo	190,159	100.0%	95,045	100.0%

Fuente: SENA
 Elaboración: SGCAN

- [94] De esta manera, el análisis de las importaciones totales de azúcar proveniente de los Países Miembros de la Comunidad Andina se convierte en el análisis del

⁵⁹ De la información consignada en la base de datos de importaciones del SENA, se pudo apreciar que algunos ingenios azucareros de la Fenazucar efectuaron importaciones de *azúcar* durante el periodo 2014 – 2017, por un volumen acumulado que representó el 19% de las importaciones totales de dicho producto en ese periodo; es el caso del ingenio San Carlos (8%), Valdez (6%) y Coazucar (5%). Cuando se revisan similares datos sobre las importaciones de azúcar de la Comunidad Andina, se observa que sólo dos (2) de los tres (3) ingenios antes mencionados efectuaron importación de la sub región, por un volumen que representó el 12% de las importaciones andinas de azúcar; es el caso del ingenio San Carlos (8%) y Coazucar (4%).

producto originario de Colombia, teniendo en cuenta la baja participación que registraron las importaciones de azúcar originarias de Bolivia por 1 325 toneladas (0.7%) y un valor CIF de 707 mil USD (0.7%). Para el periodo de análisis, no se registraron importaciones del azúcar objeto de investigación desde Perú⁶⁰.

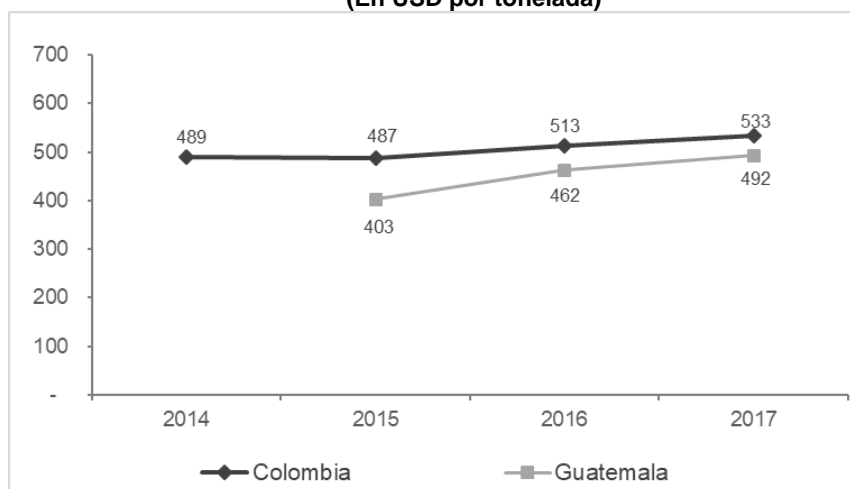
[95] En conclusión, se puede verificar que las importaciones de azúcar de origen andino en Ecuador registran, en términos absolutos, un crecimiento significativo tanto en volumen (187%) como en valor (210%) durante el periodo de análisis (2014 – 2017). Adicionalmente, se encuentra que el Ecuador importa el producto investigado principalmente desde Colombia.

2. Precio de las Importaciones

[96] El análisis realizado por la SGCAN se centra en el precio implícito de las importaciones de azúcar proveniente de los principales proveedores de azúcar de los Países Miembros de la Comunidad Andina y de terceros países, al mercado ecuatoriano, es decir, de Colombia y Guatemala, respectivamente.

[97] En el Grafico N° 3 se presenta la evolución de los precios implícitos (CIF) de las importaciones de azúcar de Colombia y de Guatemala. En ambos casos, se observa que el precio CIF de importación registró una tendencia creciente, aumentó 8.9% durante el periodo de análisis en el caso del azúcar originario de Colombia y en el caso de Guatemala se incrementó 22.1% entre 2015 y 2017.

Gráfico N° 3
Precio CIF de importación de azúcar, según origen
(En USD por tonelada)



Fuente: SENAE
Elaboración: SGCAN

[98] De lo anterior se verifica que el precio implícito de importación de azúcar en Ecuador experimentó una tendencia creciente por parte de los principales proveedores extranjeros de ese mercado, es decir de Colombia (8.9%, entre 2014 y 2017) y Guatemala (22.1%, entre 2015 y 2017).

3. Conclusión de las importaciones

[99] Del análisis del volumen y precio de las importaciones de azúcar se aprecia que las importaciones originarias de los Países Miembros de la Comunidad Andina se incrementaron significativamente en términos absolutos (187% en volumen y 210%

⁶⁰ Las únicas importaciones registradas desde Perú durante el periodo 2014 – 2017 corresponden a azúcar pulverizada, que no es el producto objeto de investigación.

en valor) durante el periodo 2014 – 2017, con una participación de las originarias de Colombia de 99% del total de dicho aumento y cuyos precios promedio de importación se incrementaron 8.9% durante ese mismo periodo.

b) Perturbación en la producción nacional

[100] En la jurisprudencia del TJCAN, se ha entendido por perturbación en la producción nacional lo siguiente:

“la alteración de la producción de productos específicos, originada por importaciones de dichos productos específicos reflejada en pérdida de mercado interno por parte de los productores nacionales y/o reducción en la utilización de la capacidad instalada y/o efectos en los precios de venta y/o efectos en el empleo y/o en el incremento de los inventarios de este producto.”⁶¹

[101] De lo anterior se aprecia que, el TJCAN lista algunos indicadores económicos sobre los cuales se debe efectuar el análisis de la perturbación en la RPN. No obstante, la práctica administrativa de la SGCAN ha sido evaluar, además de los indicadores referidos por dicho Órgano Jurisdiccional, aquellos otros que el País Miembro solicitante presenta para demostrar la supuesta perturbación, siempre que se trate de indicadores económicos o financieros pertinentes del producto específico objeto de investigación. Bajo este criterio, la SGCAN en diversos procedimientos administrativos ha examinado indicadores como: superficie sembrada, rendimientos, costos de producción, rentabilidad bruta u operativa, ventas internas, indicadores financieros, entre otros⁶².

[102] Ahora bien, según se desprende del pronunciamiento del TJCAN antes citado, la determinación de la perturbación a la RPN no requiere que todos los factores económicos o financieros indicativos de deterioro (*pérdida, disminución, efectos negativos*) concurren individualmente, sino que, de la evaluación conjunta de todos ellos, se pueda apreciar un deterioro en la situación de la industria nacional. En efecto, cuando el TJCAN enuncia los posibles factores de perturbación, lista determinados indicadores económicos empleando el conector “y/o”, que denota la

⁶¹ Tomado de la sentencia 4-AN-97 del TJCAN, publicada en la GOAC 373 del 21 de septiembre de 1998.

⁶² A modo de ejemplo, ver los siguientes actos administrativos:

- Resolución N° 1948 de la SGCAN, por el cual se resuelve la “*Solicitud para la aplicación de medidas correctivas por parte del Gobierno del Ecuador a las importaciones de polvo base para la elaboración de detergente originario de los Países Miembros de la Comunidad Andina, al amparo de lo dispuesto en el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena*”, publicada en la GOAC 3091 del 15 de septiembre de 2017;
- Resolución N° 1647 de la SGCAN, por el cual se resuelve la “*Solicitud para la aplicación por parte de la República de Colombia de medidas correctivas a importaciones de Lactosuero; Papa Fresca, prefrita y congelada; Pera; Arveja; Queso fresco; Tomate; Leche en polvo; Frijol y Cebolla; proveniente de los Países Miembros, invocando el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena*”, publicada en la GOAC 2290 del 5 de febrero de 2014;
- Resolución N° 1437 de la SGCAN, por el cual se resuelve la “*Solicitud de la República del Ecuador para la aplicación de medidas de salvaguardia a importaciones de cebolla proveniente de los Países Miembros, invocando el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena*”, publicada en la GOAC 1986 del 14 de octubre de 2011;
- Resolución N° 826 de la SGCAN, por el cual se resuelve la “*Solicitud de aplicación de medidas correctivas por parte de la República de Colombia a las importaciones de azúcar clasificadas en las subpartidas arancelarias NANDINA 1701.11.90, 1701.91.00 y 1701.91.00 originarias de los Países Miembros de la Comunidad Andina, bajo lo dispuesto en el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena*”, publicada en la GOAC 1068 del 17 de mayo de 2004; y,
- Resolución N° 800 de la SGCAN, por el cual se resuelve la “*Solicitud de aplicación de medidas correctivas por parte de la República del Ecuador a las importaciones de guarniciones para frenos clasificadas en la subpartida NANDINA 6813.10.00, originarias de Países Miembros de la Comunidad Andina, bajo lo dispuesto en el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena*”, publicada en la GOAC 1038 del 24 de febrero de 2004.

posibilidad de que dichos indicadores, de manera conjunta o alternativamente alguno o algunos de ellos, adviertan la perturbación⁶³.

- [103] Así, la evaluación conjunta de los indicadores es un criterio que ha venido empleado la SGCAN para determinar la perturbación de la RPN en los diversos procedimientos administrativos resueltos en el marco del artículo 97 del Acuerdo de Cartagena. En efecto, se han establecido determinaciones positivas de la perturbación a la RPN, en algunos casos en los cuales no todos los indicadores económicos evidenciaron deterioro en el periodo de análisis individualmente.⁶⁴ También, a pesar de evidenciarse tendencias negativas en algunos de ellos en su examen individual, ello no ha conllevado a la SGCAN a determinar positivamente que existe una perturbación sobre la industria local⁶⁵. Por tanto, como se indicó, la evaluación conjunta de los indicadores económicos en el contexto particular de la industria bajo análisis, es el criterio que se empleará para determinar la perturbación a la RPN.
- [104] En este contexto, resulta importante precisar el alcance del término “*perturbación*”, a fin de calificar adecuadamente el resultado de la evaluación conjunta de los indicadores económicos de la RPN. Sobre el particular, el TJCAN en el Proceso N° 1-N-86 ha sido enfático en advertir que los mecanismos de salvaguardia de la Comunidad Andina sólo se invocan en caso de urgencia, pues constituye un remedio extremo para enfrentar perturbaciones graves – se entiende-, en la industria nacional de algún País Miembro. Así, según este Órgano Jurisdiccional, a menos que no se evidencien trastornos graves e imprevistos en la RPN, no se

⁶³ La Real Academia Española precisa lo siguiente, respecto a los términos “y” y “o”:

- **y.-** “1. conj. copulat. U. para unir palabras o cláusulas en concepto afirmativo. Si se coordinan más de dos vocablos o miembros del período, solo se expresa, generalmente, antes del último. Ciudades, villas, lugares y aldeas. El mucho dormir quita el vigor al cuerpo, embota los sentidos y debilita las facultades intelectuales.”;
- **o.-** “1. conj. disyunt. Denota diferencia, separación o alternativa entre dos o más personas, cosas o ideas. Antonio o Francisco. Blanco o negro. Herrar o quitar el banco. Vencer o morir.”

⁶⁴ A modo de ejemplo, se pueden revisar los siguientes actos administrativos:

- En la Resolución N° 1647 de la SGCAN antes citada, se evaluaron los siguientes indicadores de la RPN de cebolla en bulbo en Colombia: área sembrada, producción, costos de producción, rendimiento, empleo, participación en el mercado interno y precio de venta. Si bien se determinó la existencia de perturbación a la RPN, no se registró que en los indicadores *costos de producción* y *rendimiento* se hayan evidenciado signos de deterioro durante el periodo de análisis.
- En la Resolución N° 1437 de la SGCAN antes citada, se evaluaron los siguientes indicadores de la RPN de cebolla roja en Ecuador: superficie cultivada, producción, rendimiento, participación en el mercado interno, precio de venta, costos de producción, precio pagado al productor en finca y empleo. Si bien se determinó la existencia de perturbación a la RPN, no se registró que en los indicadores *rendimiento* y *costos de producción* se hayan evidenciado signos de deterioro durante el periodo de análisis.
- En la Resolución N° 800 de la SGCAN antes citada, se evaluaron los siguientes indicadores de la RPN de guarniciones para frenos en Ecuador: producción, ventas, participación en el mercado interno, utilización de la capacidad instalada, inventarios, precio de venta, empleo, costos de producción, utilidad bruta y operacional. Si bien se determinó la existencia de perturbación a la RPN, no se registró que en los indicadores *producción* y *utilización de la capacidad instalada* se hayan evidenciado signos de deterioro durante el periodo de análisis.

⁶⁵ A modo de ejemplo, se pueden revisar los siguientes actos administrativos:

- En la Resolución N° 1948 de la SGCAN antes citada, se evaluaron los siguientes indicadores de la RPN de polvo base en Ecuador: producción, utilización de la capacidad instalada, inventarios, empleo y utilidad. A pesar de haberse evidenciado tendencias negativas de los indicadores *producción* y *uso de la capacidad instalada* durante el periodo de análisis, no se efectuaron determinaciones positivas de la supuesta perturbación a la RPN.
- En la Resolución N° 826 de la SGCAN antes citada, se evaluaron los siguientes indicadores de la RPN de azúcar en Colombia: producción, ventas, participación en el mercado interno, uso de la capacidad instalada, empleo, inventario, productividad, precio de venta, costos de producción, rentabilidad. A pesar de haberse evidenciado tendencias negativas de los indicadores *ventas*, *participación en el mercado interno*, *empleo* e *inventario* durante el periodo de análisis, no se efectuaron determinaciones positivas de la supuesta perturbación a la RPN.

justifica la aplicación de una medida en la Comunidad Andina, ello fue expresado así con el siguiente tenor:

“(…). Conviene entonces tener muy presente que tales cláusulas constituyen remedio extremo que sólo se permite por vía de excepción, como defensa necesaria, aunque transitoria, de los países comprometidos en el proceso de integración, ante trastornos graves e imprevistos. Tales circunstancias, 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 medio 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. Si se quiere que el proceso de integración sea realista y objetivo, no puede olvidarse los principios generales de derecho público que autorizan a todo Estado, en caso de urgencia, a tomar las medidas necesarias para enfrentar perturbaciones graves. Sin embargo, debe evitarse que estas situaciones excepcionales hagan imposible el proceso de integración, o que lo interrumpan o retrasen más allá de lo estrictamente necesario. 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.”⁶⁶ (El énfasis nos corresponde)

- [105] Siendo ello así, a continuación, se evaluará la supuesta perturbación de la RPN, sobre la base de un análisis conjunto de los indicadores económicos de la rama que resulten pertinentes para verificar que, en efecto, la industria local sufrió trastornos graves e imprevistos durante el periodo de análisis (2014 – 2017).
- [106] Cabe señalar que si bien en el Informe del Ecuador se analiza la supuesta perturbación de siete (7) ingenios azucareros, que representarían el 100% de la producción nacional de azúcar, se debe advertir que en el curso del procedimiento dicho país presentó documentación contable y técnica para sólo cinco (5) de ellos: San Carlos, Valdez, Coazucar, IANCEM y Monterrey, por lo que la información de los indicadores económicos y financieros de los otros dos (2) ingenios: Ingenio Miguel Ángel e Ingenio San Juan, no pudo ser verificada por la SGCAN. Por esa razón, las referidas empresas no pudieron ser consideradas como parte de la RPN en esta investigación.
- [107] Así, el análisis de la perturbación en el presente procedimiento se centrará en la información proporcionada por los siguientes ingenios: San Carlos, Valdez, Coazucar, IANCEM y Monterrey, que para efectos del presente procedimiento se considera conjuntamente la *Rama de Producción Nacional* del producto investigado (en adelante, la RPN), pues su producción acumulada representa una proporción importante (95.4%) de la producción nacional de azúcar en Ecuador.
- [108] Se debe indicar que tales empresas solicitaron a la SGCAN la confidencialidad a los indicadores económicos de cada ingenio azucarero⁶⁷, manifestando que la

⁶⁶ Tomado del Proceso 1-N-86 del TJCAN, publicada en la GOAC 21 del 15 de julio de 1997.

⁶⁷ Al respecto, la SGCAN declaró la confidencialidad de la información individual proporcionada por cada una de las empresas que conforman la RPN en el presente procedimiento, respecto a los indicadores de producción, ventas, precios de venta, inventarios, empleo y capacidad instalada, correspondientes al periodo enero de 2014 – diciembre 2017, mediante comunicación SG/E/D1/618/2018 de fecha 11 de abril de 2018.

información acumulada anual del grupo de empresas que conforman la RPN es de carácter público.

- [109] A continuación, se revisará la evolución de los siguientes indicadores económicos, presentados de manera agregada para el conjunto de ingenios que conforman la RPN de azúcar del Ecuador en el presente caso, de manera anual, durante el periodo 2014 – 2017: i) producción; ii) participación de mercado; iii) inventarios; iv) efecto en los precios de venta; v) utilización de la capacidad instalada; y, vi) efecto en el empleo.

1. Producción

- [110] En el Informe del Ecuador se destaca la importancia de la provincia del Guayas como la principal zona de cultivo y producción de azúcar (65%)⁶⁸. Además, que la producción de azúcar se concentra en los ingenios de San Carlos, Valdez y Coazucar (cuya participación conjunta en la producción nacional de azúcar alcanzaría el 87% en 2017).

- [111] Respecto al indicador de producción, el gobierno del Ecuador indica en su informe técnico que “[I] a producción nacional de azúcar en volumen registra una disminución del 8% para el año 2015 y del 3% para el año 2017 (...).”⁶⁹

Comentarios de Perú

- [112] El gobierno de Perú manifiesta que el indicador de producción del informe del Ecuador evidencia que no existe perturbación a la RPN de azúcar de dicho país, al señalar lo siguiente:

“En la tabla N° 10 del Informe del Ecuador se muestra que la producción de azúcar en el mercado ecuatoriano se incrementó en 2016 con relación al año anterior en 13 puntos porcentuales en volumen. No obstante, en los años 2014 al 2015 disminuyó en 8% y en el 2016 al 2017 en 3% en volumen. Sin embargo, la autoridad investigadora, no toma en cuenta que en todo el periodo analizado; es decir, de 2014 al 2017, la producción de azúcar ha aumentado en 1.66% en volumen, como se puede apreciar en el cuadro 1 del presente informe.

En este sentido, no es posible considerar como prueba de perturbación el indicador la producción nacional si, en primer lugar, en parte del periodo ha habido un incremento de la producción y, en segundo lugar, del análisis de todo el periodo se concluye que la producción también se ha incrementado mostrando un resultado positivo.”⁷⁰ (El énfasis nos corresponde)

⁶⁸ En efecto, en el párrafo 38 del Informe del Ecuador se señala lo siguiente: “El cultivo y producción de azúcar se encuentra concentrada en un 65% en la provincia del Guayas, 28% Cañar, Imbabura y Carchi 5%, Loja 2%, y como se puede observar la producción en volumen presenta una reducción del 3% en el año 2017”. Folio 0017 del expediente.

⁶⁹ Además, el gobierno del Ecuador efectúa en esta parte de su Informe un análisis de causalidad entre el comportamiento que registra la producción de azúcar y las importaciones entre 2014 y 2017, al señalar lo siguiente:

“Ahora bien, para el año 2016 existe un crecimiento del 13% en el volumen producido y una reducción en las importaciones del 7%, lo que demuestra que efectivamente existe una relación inversa entre estas variables, es decir que a medida que disminuyen las importaciones la producción nacional aumenta, reducción que en términos absolutos para el último año alcanzarían las 16.656 toneladas”.

⁷⁰ Folio 0066 del expediente.

- [113] Con base en lo anterior, y teniendo en cuenta jurisprudencia internacional⁷¹, el gobierno de Perú sugiere la importancia de evaluar las tendencias de los años intermedios de cada indicador, pues advierte que de lo contrario se podría llegar a conclusiones no apropiadas.

Análisis de la SGCAN

- [114] La información sobre producción de azúcar de la RPN difiere de los datos consignados en el Informe del Ecuador. En efecto, la información de producción de azúcar que se analizará a continuación corresponde a cinco (5) de los siete (7) ingenios listados en la Tabla 1 del informe antes referido. Ello, por cuanto el gobierno del Ecuador sólo brindó información sustentada de este indicador para cinco empresas productoras de azúcar de dicho país⁷².
- [115] Siendo ello así, corresponde a la SGCAN efectuar un análisis objetivo de la producción conjunta de los ingenios que conforman la RPN según la información recabada, para efectos de determinar la supuesta perturbación a la producción nacional de azúcar en Ecuador.
- [116] Así, en el Gráfico N° 4, se observa que el volumen de producción de azúcar registró un comportamiento fluctuante entre 2014 y 2017. En efecto, entre 2014 y 2015, la producción de azúcar se redujo 7.6%, para luego incrementarse 14.6% entre 2015 y 2016, y finalmente, en la parte final y más reciente del periodo de análisis (2017), al disminuir 10%.

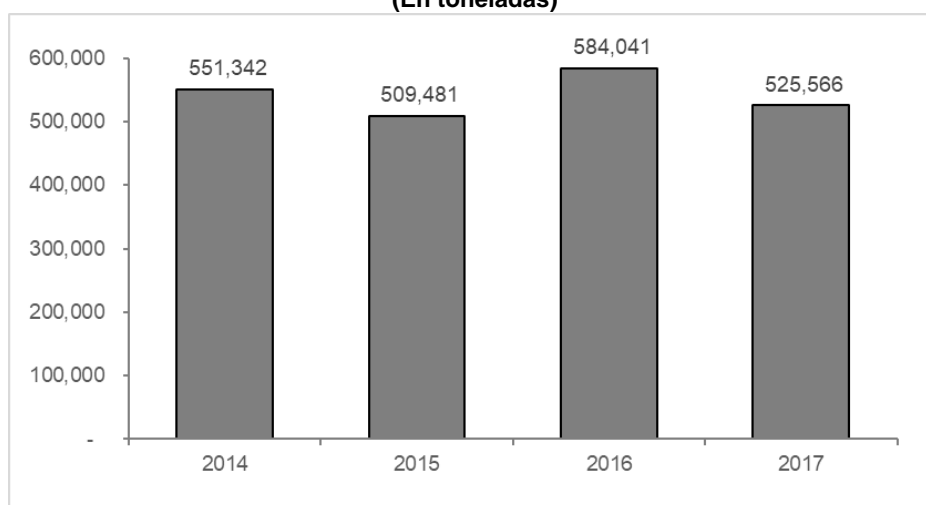
⁷¹ Al respecto, el gobierno del Perú cita el siguiente pronunciamiento del Grupo Especial de la OMC en el caso *Argentina - medidas de salvaguardia impuestas a las importaciones de calzado*:

"8.216 (...) Señalemos, en particular, que, si las tendencias de los años intermedios no se examinan y estudian de manera sistemática en el análisis, las autoridades competentes no están cumpliendo con el requisito del apartado a) del párrafo 2 del artículo 4 de evaluar "todos los factores pertinentes" y, además, no se estudia a fondo la situación de la rama de producción nacional. Por ejemplo, la situación de una industria cuya producción se reduce acusadamente durante un año, pero luego se recobra gradualmente, aunque sólo sea hasta llegar a un nivel algo inferior al que había alcanzado, podría considerarse muy distinta de la de una industria cuya producción disminuye continuamente durante un período prolongado. Un análisis de punta a punta del período puede ser muy semejante en ambos casos, mientras que el examen de los cambios y tendencias registrados de año en año puede llevar a conclusiones enteramente opuestas."

⁷² Los datos correspondientes al volumen de producción de azúcar para el periodo 2014 – 2017 fueron presentados por la Fenazucar de manera mensual, según cada ingenio que conforma la RPN en el presente procedimiento, en formato Excel y en reportes contables. El gobierno del Ecuador remitió esta información a la SGCAN el 9 de abril de 2018 mediante Oficio N° MCEI-SDYNC-2018-0030, la misma que fue declarada confidencial mediante comunicación N° SG/E/D1/618/2018, el 12 de abril de 2018. Folio 0241 del expediente. Cabe precisar que algunos datos de los volúmenes de producción de San Carlos del periodo 2014 – 2017, consignados en el cuadro Excel denominado "Producción de azúcar (TM.);" difieren de la información contable proporcionada por dicha empresa (es el caso de los datos correspondientes a enero de 2014, de octubre a diciembre de 2014, de julio a diciembre de 2015, de junio a diciembre de 2016 y julio a diciembre de 2017). En aquellos casos donde se observó la discrepancia entre los datos del Excel y los del reporte contable, se tomó ésta última información como válida.

Posteriormente, el gobierno del Ecuador, mediante Oficio N° MCEI-SDYNC-2018-0031, de fecha 12 de abril de 2018, dio a conocer a la SGCAN que se había incurrido en un error involuntario en los datos de producción de azúcar de San Carlos, y remitieron la información corregida. Los datos corregidos fueron consistentes con aquellos consignados en los reportes contables proporcionados por la empresa el 9 de abril de 2018. Folio 0245 del expediente.

Gráfico N° 4
Volumen de producción de la RPN
(En toneladas)



Fuente: RPN
Elaboración: SGCAN

- [117] Así, se puede observar que durante el periodo 2014 – 2017 el volumen de producción de azúcar de la RPN fluctuó, experimentando una reducción acumulada de 4.7%.

2. Participación de mercado

- [118] El gobierno del Ecuador manifiesta que se evidencia “(...) una pérdida de mercado interno por parte de los productores nacionales de azúcar, pasando de representar un 96% en el año 2014 al 88% en el año 2017”.⁷³

Comentarios de Perú

- [119] El gobierno de Perú advierte que las importaciones en el mercado ecuatoriano muestran un comportamiento irregular, además de ser poco significativas. En particular, dicho país señala lo siguiente:

“(...) la participación de las importaciones en el mercado ecuatoriano muestra un comportamiento irregular en tanto que de 2014 a 2015 se incrementa en 5%, mientras que de 2015 a 2016 disminuye en 2%, incrementándose nuevamente en 6% para el periodo de 2016 a 2017 (sobre la base de estimaciones). Adicionalmente, como se aprecia, el incremento de la participación no ha sido significativa llegando a un total de 12%. Cabe señalar que para este análisis la autoridad investigadora ha tomado en consideración el total de las importaciones y no solamente las importaciones de los Países Miembros de la CAN, por lo que esta cifra sería aún menor en 1 o 2 puntos porcentuales”⁷⁴

- [120] Respecto al desempeño de las importaciones en el mercado interno del azúcar en Ecuador, el gobierno del Perú hace referencia a la Resolución 826 de la SGCAN⁷⁵ para indicar lo siguiente: “(...) cómo se podría interpretar que las importaciones que

⁷³ Folio 0019 del expediente.

⁷⁴ Folio 0067 del expediente.

⁷⁵ La Resolución 826 de la SGCAN corresponde a una solicitud de aplicación de medidas correctivas por parte de la República de Colombia a las importaciones de azúcar clasificadas en las subpartidas arancelarias NANDINA 1701.11.90, 1701.91.00 y 1701.99.00, originarias de los Países Miembros, bajo lo dispuesto en el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena. 14 de mayo de 2004.

al 2017 tienen una participación de apenas 12%, causan perturbación a la RPN que tiene una participación de 88%.”⁷⁶

- [121] Finalmente, concluye señalando que “(...) *el indicador participación en el mercado no puede ser considerado como elemento para concluir que existe perturbación a la RPN*”⁷⁷.

Análisis de la SGCAN

- [122] La participación de mercado de la RPN consignada en el Informe del Ecuador⁷⁸, se calculó sobre un tamaño de mercado que fue estimado a partir de los siguientes componentes: i) la producción nacional de azúcar; y, ii) las importaciones de todos los tipos de azúcar que clasifican por las subpartidas arancelarias sujetas a medidas correctivas: 1701.14.00.00, 1701.91.00.00, 1701.99.10.00, 1701.99.90.10 y 1701.99.90.90.⁷⁹
- [123] Como se aprecia, el gobierno del Ecuador no tomó en cuenta algunos aspectos al momento de estimar el mercado interno del azúcar, como por ejemplo que parte de esa producción nacional se destinó al mercado externo durante el periodo 2014 – 2017.⁸⁰ Así como tampoco, tomó en cuenta que por las subpartidas arancelarias antes descritas se importan variedades de azúcar sobre las cuales no se pudo constatar la similitud con el producto local elaborado en Ecuador (es el caso de algunos tipos de azúcar que registraron el 3.02% de las importaciones andinas entre 2014 y 2017, pero de las que no se dispuso de información de sus características físicas o técnicas por parte del gobierno del Ecuador), tal como se evidenció en los acápites relacionados al análisis de similitud y producto objeto de la solicitud de este documento.
- [124] Para efectuar un análisis objetivo de este indicador –*la participación de mercado de los ingenios que conforman la RPN*–, además de tener en cuenta lo mencionado en el párrafo anterior, se debe tener en consideración que el mercado interno debe incluir a todos los agentes económicos que conforman la oferta de azúcar en el Ecuador tales como los importadores, los productores que conforman la RPN y terceras empresas locales que también son productoras en Ecuador pero que no hacen parte de la rama para efectos de esta investigación. Siendo ello así, corresponde incorporar también las ventas de otros ingenios azucareros del

⁷⁶ Respecto a la Resolución 826 de la SGCAN, el gobierno del Perú citó un extracto de la página 17 de la mencionada Resolución:

"Que, en conclusión, si bien se apreciaron comportamientos negativos en algunos factores como ventas, participación de las ventas en el mercado, inventarios y el empleo, se debe destacar que la participación de las ventas de producción nacional en el mercado interno es mayor al 90 por ciento en todo el periodo analizado. Entre los años 2000 a 2002 la participación de las importaciones procedentes de la Comunidad Andina representó el 3 por ciento, mientras que la participación de las importaciones de terceros países en dicho mercado representó el 4 por ciento. En el primer semestre de 2003, periodo en que se contrae el mercado, la participación de las importaciones provenientes de los países andinos en el mercado colombiano llega a 5 por ciento y la de terceros países alcanza a representar el 3 por ciento (...).

Que al no haberse probado la perturbación a la producción nacional de productos específicos de un País Miembro, resulta improcedente que la Secretaría General se pronuncie respecto de la existencia de una eventual relación causal entre las cantidades o condiciones de las importaciones y la supuesta perturbación a la producción nacional."

⁷⁷ Folio 0020 del expediente.

⁷⁸ Folio 0337 del expediente.

⁷⁹ En el Informe del Ecuador se precisa que las subpartidas arancelarias 1701.99.90.10 y 1701.99.90.90, corresponden a dos líneas arancelarias que resultaron de la apertura de la subpartida arancelaria 1701.99.90.00 en 2016, mediante Resolución N° 010 del COMEX. Folio 0012 del expediente.

⁸⁰ En la Tabla 9 del Informe del Ecuador se muestra información de la oferta nacional de azúcar, a partir de la cual se observa que parte de esta producción se exporta al mercado externo, como azúcar cruda o blanca. Folio 0018 del expediente.

Ecuador que no forman parte de la rama⁸¹ en el cálculo del tamaño del mercado nacional de azúcar del Ecuador, y sobre dicha base precisar la participación de mercado de la RPN.

[125] De esta manera, se calculó el tamaño del mercado interno de azúcar en Ecuador para el periodo 2014 – 2017, a partir del volumen de las ventas internas efectuadas por la RPN⁸², sumándosele el volumen de las ventas internas de otros productores locales⁸³ y las importaciones efectuadas durante ese mismo periodo. Ello,

⁸¹ Es el caso de los ingenios La Familiar, San Juan y Miguel Ángel, que según el Informe del Ecuador y el escrito presentado por la Fenazucar el 6 de abril de 2018, la primera de ellas operó sólo hasta 2016, mientras que las otras dos (2) operaron durante todo el periodo de análisis (2014 – 2017). Folios 0005, 0006 y 0239 del expediente.

Respecto a La Familiar, tanto en el Informe del Ecuador como el escrito de la Fenazucar se menciona que dicho ingenio cerró operaciones en 2016 por problemas económicos como consecuencia del incremento masivo de importaciones de azúcar originaria de Colombia.

Sobre este punto, en el expediente se dispone de un escrito del ingenio La Familiar, de fecha 28 de septiembre de 2015, dirigido al Vice ministro de Agricultura y Ganadería del Ecuador, en la cual dicho ingenio expone la problemática que enfrenta el sector azucarero y la medida que adopta dicho ingenio para mantener su producción y actividad comercial. A continuación, se exponen algunos extractos de dicho escrito:

“Es de dominio público que el sector azucarero es uno de los más afectados por el cambio climático, la inestabilidad del precio internacional factores que generan bajos rendimientos en fábrica debido a la variabilidad de la calidad de la materia prima, pérdida de competitividad por la reducción de márgenes y su impacto sobre la estructura de costos de la empresa, y los incrementos de los costos”.

(...)

Esto está directamente relacionado con la baja en el rendimiento de la caña de azúcar, como consecuencia de las lluvias que se extendieron hasta julio del 2015. Lo que también incidió en no poder iniciar la zafra en junio del 2015. Esta demora nos representó, sólo poder producir 16.500 sacos y no 50.235 sacos que a julio 31 del 2014, ya se habían producido (Caída del 67.2%).

(...)

La empresa La Familiar S.A., Ingenio Isabel María necesita realizar la importación de azúcar blanco para equiparar la pérdida de producción y poder mantener su actividad productiva a favor de nuestros trabajadores, proveedores, clientes y demás partes interesadas (...), para ello ha logrado establecer una alianza estratégica con la empresa ecuatoriana SugarLatam S.A. quien provee la operación y logística de la importación, además del financiamiento al Ingenio Isabel María.”

Como se aprecia, dicho ingenio atribuye el desempeño desfavorable del sector azucarero en Ecuador a otros factores distintos al de las importaciones, y más bien, para el caso de La Familiar, las importaciones constituyen un mecanismo para enfrentar la problemática interna.

⁸² Los datos correspondientes al volumen de ventas internas de azúcar para el periodo 2014 – 2017 fueron presentados por la Fenazucar de manera mensual, según cada ingenio que conforma la RPN en el presente procedimiento, en formato Excel y en reportes contables. El gobierno del Ecuador remitió esta información a la SGCAN el 9 de abril de 2018 mediante Oficio N° MCEI-SDYNC-2018-0030, la misma que fue declarada confidencial mediante comunicación N° SG/E/D1/618/2018, el 12 de abril de 2018. Folio 0252 del expediente. Cabe precisar que todos los datos de los volúmenes de venta de azúcar del periodo 2014 – 2017, consignados en el cuadro Excel denominado “Ventas mercado interno en volumen (TM.)” son consistentes con los datos consignados en los reportes contables proporcionados por las empresas de la RPN.

⁸³ Para calcular las ventas de otros productores locales que no forman parte de la RPN durante el periodo 2014 – 2017, se partió de las ventas nacionales de azúcar en Ecuador. Para ello, se restó de los volúmenes de producción nacional de azúcar de cada año del periodo 2014 – 2017 (fila A de la Tabla I), los respectivos volúmenes de exportación (fila B de la Tabla I). Posteriormente, sobre los volúmenes de las ventas nacionales de azúcar de cada año del periodo 2014 – 2017 (fila C de la Tabla I o II), se restaron los respectivos volúmenes de venta de la RPN (fila D de la Tabla II), con la finalidad de obtener los volúmenes de venta de los otros productores locales que no forman parte de la rama (fila E de la Tabla II).

Tabla I: Primer paso

En toneladas	2014	2015	2016	2017
Producción nacional de azúcar	583,629	538,579	610,006	593,350
Exportación de azúcar	5	-	88,604	47,440
Venta nacional de azúcar (A-B)	583,624	538,579	521,402	545,910

Fuente: Informe del Ecuador, SENA. Cálculos SGCAN

Tabla II: Segundo paso

En toneladas	2014	2015	2016	2017
Venta nacional de azúcar	583,624	538,579	521,402	545,910
Venta de la RPN de azúcar	539,610	518,665	503,702	483,233
Venta de otros productores locales de azúcar (C-D)	44,014	19,914	17,700	62,677

asumiéndose que el total del azúcar importado entre 2014 y 2017 fue comercializado en el mercado nacional en ese mismo periodo.⁸⁴

- [126] Sobre esta base se calculó la participación de mercado de la RPN, así como la de otros proveedores locales y extranjeros. Como se aprecia en el Gráfico N° 5, la RPN tuvo una participación prácticamente estable durante el periodo 2014 – 2016, al registrar una cuota de mercado promedio de 88.7%. Sólo en la parte final y más reciente del periodo de análisis (2017) se observa un cambio en el comportamiento de este indicador, pues el mismo disminuye 10.7 puntos porcentuales respecto al 2016.
- [127] Del mismo gráfico se observa que, durante el periodo en el cual la participación de mercado de la RPN prácticamente se mantuvo estable (2014 – 2016), la cuota de mercado de otros proveedores locales y extranjeros registraron comportamientos mixtos, al disminuir 4.1 puntos porcentuales en el caso de los otros productores locales y aumentar 3.8 y 0.6 puntos porcentuales en el caso de las importaciones andinas y de terceros países, respectivamente. Cuando la participación de mercado de la RPN se redujo 10.7 puntos porcentuales en 2017, este hecho coincidió con un incremento en las ventas de los demás proveedores de azúcar en Ecuador, pues la participación de mercado de otros productores locales se incrementó 7 puntos porcentuales, en tanto que el de las importaciones andinas y de terceros países aumentó 2.7 puntos porcentuales y 1 punto porcentual, respectivamente.
- [128] Cabe señalar que, durante el periodo de análisis, las importaciones provenientes de la Comunidad Andina estuvieron compuestas en un 99.2% de azúcar originaria de Colombia (el 0.8% restante correspondió a azúcar originaria de Bolivia). Asimismo, se debe precisar que las importaciones provenientes de terceros países estuvieron compuestas en un 95.5% de azúcar originaria de Guatemala, el porcentaje restante estuvo ocupado por importaciones originarias de Argentina (4.3%) y Australia (0.2%).

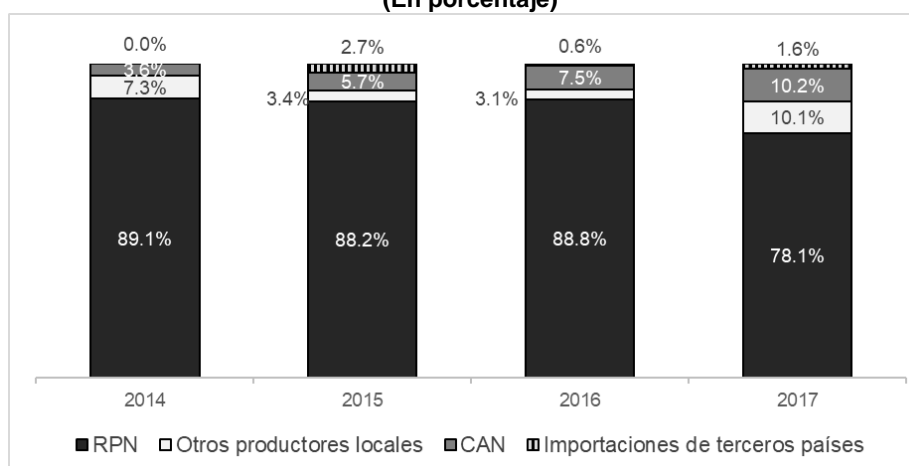
Fuente: Tabla I, Fenazucar. Cálculos SGCAN

La información de la producción nacional de azúcar fue proporcionada por el gobierno del Ecuador en su Informe técnico (folio 0014 del expediente). Esta información fue verificada con los datos que se encuentran disponibles en la página web del Ministerio de Agricultura y Ganadería del Ecuador. Al respecto; Cfr.: <http://sipa.agricultura.gob.ec/index.php/produccion-cana-de-azucar> (última consulta: 17 de abril de 2018).

Por su parte, la información de las exportaciones de azúcar fue proporcionada por el gobierno del Ecuador en su Informe técnico (folio 0018 del expediente). No obstante, esta información difiere de los datos reportados en la Tabla 1 de este documento, dado que la información consignada en el Informe del Ecuador corresponde a las exportaciones de todos los productos clasificados en las subpartidas arancelarias 1701.14.00.00, 1701.91.00.00, 1701.99.10.00, 1701.99.90.00, 1701.99.90.10 y 1701.99.90.90, mientras que la información que se consigna en la Tabla 1 únicamente toma en cuenta los datos de exportación del azúcar blanco que se elabora en Ecuador (no se incorporan otros productos que se exportaron por las subpartidas arancelarias antes referidas, tales como: azúcar crudo, panela, azúcar moreno, azúcar preparada, entre otros). Mediante Razón de Secretaría de fecha 20 de abril de 2018, se ha incorporado al expediente la información concerniente a los registros de exportación de la base de datos del SENA E considerada para determinar las exportaciones de azúcar blanco.

⁸⁴ Es decir, la información del mercado interno de azúcar sólo toma en cuenta a las importaciones de azúcar (andinas y de terceros países) y la producción nacional de azúcar que es destinada al mercado interno (de la RPN y de otros productores locales). Las exportaciones de azúcar se excluyen, pues éstas se destinan al mercado externo. El Ecuador registró exportaciones de azúcar sólo en los años 2014, 2016 y 2017, a un precio promedio ponderado FOB de USD 990, USD 597 y USD 576 por tonelada, respectivamente, en cantidades que representaron el 0.001%, 14.5% y 7.9% de la producción nacional en esos años.

Gráfico N° 5
Participación en el mercado interno, según proveedor
(En porcentaje)



Fuente: RPN, SENA, Informe del Ecuador
Elaboración: SGCAN

- [129] Así, se puede observar que durante el periodo 2014 – 2016 la participación de mercado de la RPN se mantuvo prácticamente invariable, reduciéndose 10.7 puntos porcentuales en 2017, hecho que coincidió principalmente con la mayor cuota de mercado que ganaron otros productores locales (al incrementarse 7 puntos porcentuales) y en menor medida por el crecimiento de la participación de las importaciones andinas (que aumentó 2.7 puntos porcentuales en ese último año).

3. Inventarios

- [130] El gobierno del Ecuador manifiesta que “[d]urante el año 2014 no se registraron inventarios finales superiores al stock de seguridad. Para el año 2015 existe un inventario que alcanza las 31.462 Tm, para el año 2017 en relación al año 2016 el incremento alcanza el 82%, es decir se cerrará el año 2017 con un inventario de 51.000 toneladas métricas que equivale al 9% de la producción en ese mismo año”⁸⁵.

Comentarios de Perú

- [131] El gobierno de Perú manifiesta que el indicador de inventarios no muestra una tendencia negativa durante el periodo de análisis, al referir lo siguiente:

“(...) los inventarios de la RPN en 2014 fueron de cero, pasando a 2015 a incrementarse en 31,462 TM de 538,579 TM de producción de la RPN en dicho año (inventario de solo 6% del total producido). Asimismo, se aprecia que de 2015 al 2016 el porcentaje de inventarios se reduce en 11%, para luego incrementarse en 82% al 2017. Cabe

⁸⁵ En el Informe del Ecuador se precisa que los datos de inventarios que se consigan en la Tabla 12 de dicho informe corresponde al volumen de azúcar que se mantiene en las industrias azucareras nacionales al inicio del periodo productivo 1 de julio de cada año. Folio 0021 del expediente. Cabe señalar que, mediante Oficio N° MCEI-SDYNC-2018-0036 del 23 de abril de 2018, el gobierno del Ecuador reafirma las constataciones expuestas en el informe técnico presentado para sustentar la medida correctiva objeto de investigación. Además, indica que:

“(...) hay que considerar que los excedentes son los volúmenes de azúcar que quedan al final de la zafra es decir en diciembre, mientras que el stock inicial corresponde al inventario disponible en las industrias al inicio de zafra en junio, volumen al que se le descuenta la reserva estratégica de dicho mes que asegure abastecimiento del mercado nacional. En los años 2015 y 2017 existió en el inicio de zafra, por lo que el excedente no coincide con el stock inicial, dado a que se requirió mayor uso de la reserva”

señalar que los inventarios de 2017 (51,000 TM) solo representaron el 9% de la producción nacional de ese año”⁸⁶

- [132] Finalmente, concluye señalando que, “[e]stas tendencias positivas en el periodo de investigación demuestran que este indicador tampoco es causa de la supuesta perturbación a la RPN”⁸⁷.

Análisis de la SGCAN

- [133] La información sobre inventarios de azúcar de la RPN al 30 de junio de cada año, difiere de los datos consignados en el Informe del Ecuador. En efecto, la información de inventarios que se analizará a continuación corresponde a cinco (5) de los siete (7) ingenios listados en la Tabla 1 del informe antes referido. Ello, por cuanto el gobierno del Ecuador brindó información sustentada de este indicador de sólo cinco empresas productoras de azúcar⁸⁸.
- [134] Siendo ello así, corresponde a la SGCAN efectuar un análisis objetivo de los inventarios acumulados de los ingenios que conforman la RPN según la información recabada, para efectos de determinar la supuesta perturbación a la producción nacional de azúcar en Ecuador.
- [135] Conforme se observa en el Gráfico N° 6, el nivel de inventarios de la RPN se incrementó 13.6% entre 2014 y 2015. No obstante, después de ese último año (2015) se observa una reducción progresiva de este indicador, al disminuir primero 16.1% en 2016 y luego 41.9% en 2017, alcanzando en este último año el nivel más bajo de inventarios. Así, en términos acumulados (2014 – 2017) el nivel de inventarios de la RPN se redujo 44.6%.
- [136] Cuando se efectúa una comparación de los inventarios con relación a la producción de la RPN, se aprecia similar comportamiento al descrito previamente, pues dicho indicador se incrementó 1.3 puntos porcentuales entre 2014 y 2015, para luego disminuir 1.8 puntos porcentuales en 2016 y 4 puntos porcentuales en 2017, llegando a representar el 5.5% de la producción de azúcar de la RPN. Así, en términos acumulados (2014 – 2017) dicho indicador medido en términos relativos a la producción se redujo 4.5 puntos porcentuales.⁸⁹

⁸⁶ Folios 0069 y 0070 del expediente.

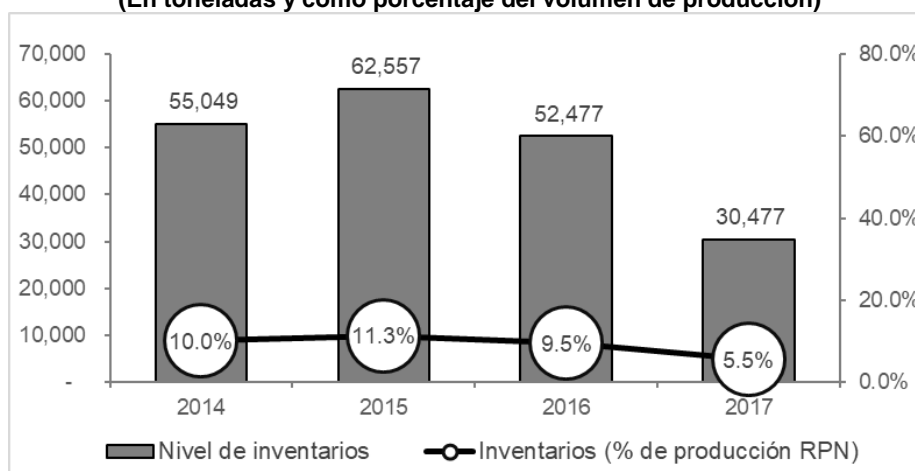
⁸⁷ Folio 0070 del expediente.

⁸⁸ Los datos correspondientes al volumen de inventarios de azúcar para el periodo 2014 – 2017 fueron presentados por la Fenazucar de manera mensual, según cada ingenio que conforma la RPN en el presente procedimiento, en formato Excel y en reportes contables. El gobierno del Ecuador remitió esta información a la SGCAN el 9 de abril de 2018 mediante Oficio N° MCEI-SDYNC-2018-0030, la misma que fue declarada confidencial mediante comunicación N° SG/E/D1/618/2018, el 12 de abril de 2018. Folio 0241 del expediente. Cabe precisar que todos los datos de los volúmenes de inventarios de azúcar del periodo 2014 – 2017, consignados en el cuadro Excel denominado “inventarios mensuales por ingenios” son consistentes con los datos consignados en los reportes contables proporcionados por las empresas de la RPN.

⁸⁹ Teniendo en cuenta lo manifestado por el gobierno del Ecuador en su Oficio mediante Oficio N° MCEI-SDYNC-2018-0036 del 23 de abril de 2018, respecto a los excedentes de azúcar al final de la zafra (en diciembre), se observa que al evaluar este indicador tomando como referencia los inventarios de azúcar de la RPN en diciembre se llegan a similares conclusiones, una disminución de este indicador durante el periodo de análisis, en términos absolutos (10.2%) y relativos (5.3 puntos porcentuales):

	2014	2015	2016	2017	Variación 2017 - 2014
Nivel de inventarios	285,900	280,538	264,712	256,831	-10.2%
Inventarios (% de producción RPN)	51.9%	50.9%	48.0%	46.6%	-5.3 puntos porcentuales

Gráfico N° 6
Inventarios de la RPN
(En toneladas y como porcentaje del volumen de producción)



Fuente: RPN
Elaboración: SGCAN

- [137] Como se evidencia, no se aprecia que la RPN haya registrado una acumulación de inventarios de azúcar en el periodo de análisis; por el contrario, se observa que dicha rama pudo reducir sostenidamente sus niveles de inventarios durante el referido periodo, en términos absolutos (44.6%) y con relación a la producción (4.5 puntos porcentuales).

4. Efectos en los precios de venta

- [138] El gobierno del Ecuador en su informe técnico manifiesta que “[e]l comportamiento de los precios internacionales incide en la pérdida de competitividad del precio interno del azúcar frente a los competidores de la región, como Colombia (...) al igual que en el caso de Guatemala.”⁹⁰

- [139] Respecto al comportamiento del precio de la industria local, dicho gobierno agrega que:

“(...) estos precios presentan una tendencia decreciente desde el año 2015, al reducirse en un 2% hasta el año 2016 y en un 0.3% para el año 2017, cabe señalar que la reducción considerando los extremos del periodo analizado es del 4% que en términos absolutos es de 30.77 dólares por tonelada”⁹¹.

- [140] Finalmente, con relación a los precios de los proveedores extranjeros de azúcar en el mercado del Ecuador, dicho gobierno indica lo siguiente:

“Colombia es el principal proveedor de azúcar, y registra un precio promedio de importación (...) a septiembre del año 2017, el cual es inferior en un 22% al precio de la producción nacional (...). Los precios de importación origen Guatemala pasan de 403 (USD/Tm) en el año 2015 a 493 (USD/Tm) a septiembre del año 2017, es decir, se incrementan en un 22%; y en el caso de las importaciones del Resto del Mundo, el precio promedio pasa de 582 (USD/Tm) en el año 2014 a

⁹⁰ Según refiere el gobierno del Ecuador, en el caso de Colombia, por estar exentos del pago de aranceles en el marco de la Comunidad Andina y en el caso de Guatemala, por los resultados obtenidos en el Acuerdo Parcial de Complementación Económica suscrito con dicho país. Folio 0022 del expediente.

⁹¹ Folio 0023 del expediente.

1.478 (USD/Tm) a septiembre del año 2017, lo que representa un incremento del 154%.

(...)

El comparativo de precios explica por una parte la reducción de precios a la que se ha visto obligada a realizar la rama de producción nacional para tratar de competir con las importaciones de Colombia, y por otra, que los productos originarios de fuera de la subregión no están compitiendo con los de la producción nacional debido a que dichos productos cuentan con especificaciones diferenciadas y grados de calidad distintos.

En ese sentido, se evidencia que las condiciones en que se realizan las importaciones provenientes de la Comunidad Andina presionan los precios de la rama de producción nacional hacia la baja, afectando su desempeño⁹².

Comentarios de Perú

[141] El gobierno de Perú menciona que, al tomar extremos del periodo analizado (2014 – 2017), la reducción del precio de la RPN es de 4%, y sobre ese punto precisa lo siguiente:

“(...) consideramos que la variación negativa de 4% para el periodo 2014 – 2017 se encuentra directamente relacionada con la evolución del comportamiento de los precios del azúcar a nivel internacional.

Por tanto, considerar que la disminución en el precio a nivel nacional se encuentra directamente relacionado con el impacto de las importaciones originarias de los países miembros de la CAN es contrario a la evolución del precio de este commodity.⁹³

[142] Adicionalmente, el gobierno de Perú menciona que:

“(...) no se le puede atribuir a las importaciones de la región andina la disminución del precio del azúcar ecuatoriano, en tanto como se indica en la tabla N° 14 del Informe del Ecuador el precio del azúcar originario de Guatemala ha sido menor que el de Colombia durante todo el periodo investigado (...).

(...)

Asimismo, cabe señalar que no se puede considerar que una RPN que tiene una participación en el mercado de 88% y que vende sus productos a un precio mayor que al de los importados se encuentre en una situación de perturbación. En todo caso la diferencia de precios únicamente evidencia que los costos de producción del producto ecuatoriano es mayor al del producto importado.”⁹⁴

[143] Finalmente, concluye señalando que “(...) este indicador no permite acreditar la existencia de la supuesta perturbación a la RPN alegada por Ecuador.”⁹⁵

⁹² Folios 0023 y 0024 del expediente.

⁹³ Folios 0070 y 0071 del expediente.

⁹⁴ Folio 0071 del expediente.

⁹⁵ Folio 0072 del expediente.

Análisis de la SGCAN

- [144] Como primera cuestión, debe señalarse que la información de los precios de venta de la RPN y de las importaciones que se usan en el presente análisis difieren de los datos consignados en el Informe del Ecuador. Ello es así porque en el caso de los precios de venta de la RPN, los precios del producto local que se analizarán corresponden al precio promedio ponderado de cinco (5) de los siete (7) ingenios listados en la Tabla 1 del referido informe (dado que el gobierno del Ecuador brindó información sustentada del valor y volumen de venta de sólo cinco ingenios azucareros)⁹⁶; y en el caso del precio de las importaciones, se analizarán sólo los precios promedios ponderados del azúcar objeto de investigación originario de Colombia y Guatemala (principales países de origen de las importaciones andinas y de terceros países)⁹⁷.
- [145] Siendo ello así, corresponde a la SGCAN efectuar un análisis objetivo de los precios del producto investigado y del producto similar elaborado en Ecuador. La comparación de los mismos se efectuará en el caso de las importaciones, a nivel nacionalizado (precio CIF + gastos de nacionalización) y en el caso de la RPN, a nivel ex fábrica. Ello, con la finalidad de efectuar una comparación equitativa entre los precios de los productos importados y los precios del producto elaborado por la RPN.

⁹⁶ El precio promedio ponderado de la RPN se calculó para cada año del periodo 2014 – 2017 de la siguiente manera: al valor ex fábrica acumulado de las ventas de azúcar de los cinco (5) ingenios que conforman la RPN de un determinado año (expresado en dólares de Estados Unidos de América) se le dividió la cantidad acumulada de las ventas de azúcar del mismo grupo de empresas para ese mismo año (expresado en toneladas métricas). Así, luego de efectuar esa operación matemática se obtuvo el precio promedio ponderado ex fábrica de las ventas internas de azúcar de la RPN para un determinado año (expresado en dólares de los Estados Unidos de América por cada tonelada métrica).

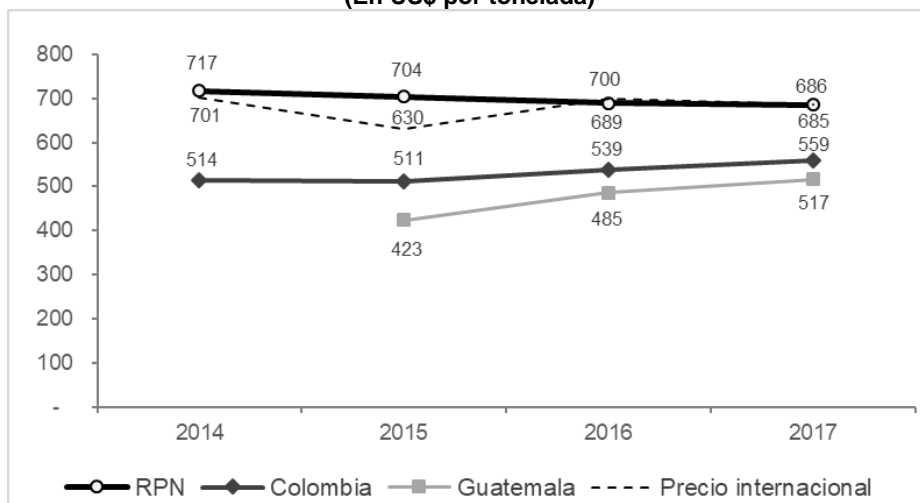
Los datos correspondientes al valor y volumen de ventas de azúcar para el periodo 2014 – 2017 fueron presentados por la Fenazucar de manera mensual, según cada ingenio que conforma la RPN en el presente procedimiento, en formato Excel y en reportes contables. El gobierno del Ecuador remitió esta información a la SGCAN el 9 de abril de 2018 mediante Oficio N° MCEI-SDYNC-2018-0030, la misma que fue declarada confidencial mediante comunicación N° SG/E/D1/618/2018, el 12 de abril de 2018. Folio 0241 del expediente. Cabe precisar que todos los datos de los valores y volúmenes de venta de azúcar del periodo 2014 – 2017, consignados en los cuadros Excel denominados “Ventas mercado interno en dólares” y “Ventas mercado interno en volumen (Tm.)” son consistentes con los datos consignados en los reportes contables proporcionados por las empresas de la RPN.

⁹⁷ El precio promedio ponderado de las importaciones de Colombia y de Guatemala (tales importaciones representaron entre 2014 y 2017 el 99.2% de las importaciones andinas y el 95.5% de las importaciones de terceros países, respectivamente), se calculó para cada año del periodo 2014 – 2017 de la siguiente manera: al valor nacionalizado de las importaciones de azúcar de un determinado año (expresado en términos CIF y en dólares de Estados Unidos de América + 5% del valor CIF por concepto del recargo aplicado a la salida de divisas) se le dividió la cantidad importada de las ventas de azúcar para ese mismo año (expresado en toneladas métricas). Así, luego de efectuar dicho cálculo se obtuvo el precio promedio ponderado nacionalizado de las importaciones de azúcar de Colombia y de Guatemala para un determinado año (expresado en dólares de los Estados Unidos de América por cada tonelada métrica).

En el presente caso, el valor nacionalizado de las importaciones se expresa en términos CIF y únicamente se recarga dicho valor en 5%, pues no se adicionan otros recargos por concepto de derechos arancelarios o derechos adicionales en aplicación del Sistema Andino de Franja de Precios (SAFP), pues tanto Colombia como Guatemala se encuentran exentos del pago de tales derechos en el marco de la Comunidad Andina y del Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica; éste último vigente desde 2013, por medio del cual Ecuador otorgó a Guatemala un cupo de importación de 21 000 toneladas de azúcar libre del pago de aranceles y SAFP (al respecto, Cfr.: <http://www.comercioexterior.gob.ec/acuerdos-comerciales-3/>, última consulta: 17 de abril de 2018). No obstante, el valor CIF de las importaciones de azúcar si se encuentran recargadas en un 5%, de conformidad con la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria en el Ecuador y sus modificaciones, relativa al pago por la salida de divisas, la cual se aplica a todas las importaciones independientemente de su origen. Ello, según su última modificación en noviembre de 2011, de acuerdo a la información disponible en la página web del Servicio de Rentas Internas del Ecuador (al respecto, Cfr.: <http://www.sri.gob.ec/web/guest/impuesto-a-la-salida-de-divisas-isd>, última consulta: 17 de abril de 2018).

- [146] En el siguiente gráfico se muestra la evolución del precio de venta ex - fábrica de la RPN, de los precios de importación nacionalizados de Colombia y Guatemala durante el periodo 2014 – 2017, y con fines comparativos también la evolución del precio internacional internado del azúcar (de conformidad con la información extraída del Informe del Ecuador)⁹⁸ durante ese mismo periodo. Como se puede apreciar, durante el periodo 2014 – 2017, el precio de la RPN mostró un comportamiento distinto al precio internacional del azúcar y a los precios de importación de similar producto originarios de Colombia y Guatemala en el mercado del Ecuador.
- [147] En efecto, mientras que el precio de venta de la RPN registró una tendencia decreciente durante todo el periodo de análisis, al reducirse 4.5%⁹⁹ (al pasar de 717 a 685 USD por tonelada), el precio internacional del azúcar fluctuó durante ese mismo periodo. Primero se contrajo 10.1% entre 2014 y 2015 (al pasar de 701 a 630 USD por tonelada), luego se incrementó 11.1% entre 2015 y 2016 (al alcanzar los 700 USD por tonelada), para finalmente reducirse 2% entre 2016 y 2017 (al descender a 686 USD por tonelada). En términos acumulados (2014 – 2017) el precio internacional del azúcar disminuyó 2.1% (variación que fue menor a la disminución que registró el precio de la RPN).
- [148] Así también se encuentra un comportamiento opuesto respecto a la evolución observada entre el precio de venta de la RPN y la evolución que registraron los precios de Colombia y Guatemala, pues contrariamente a la tendencia decreciente que experimentó el precio de venta de la RPN durante el periodo de análisis (al reducirse 4.5%), el precio de importación del azúcar de Colombia se incrementó 8.9% durante ese mismo periodo, así como el precio del azúcar de Guatemala que aumentó en una proporción mayor, 22.1% entre 2015 y 2017.

Gráfico N° 7
Precio ex fábrica de la RPN, precios nacionalizados de Colombia y Guatemala y precio internacional internado
(En US\$ por tonelada)



Fuente: RPN, SENA, Informe del Ecuador
Elaboración: SGCAN

⁹⁸ Este precio se encuentra afecto al pago del SAF. Folio 0023 del expediente.

⁹⁹ Cabe anotar que el comportamiento en el precio del azúcar en el Ecuador puede estar influenciado por el SAF del azúcar blanco, el cual, para el periodo abril de 2014 a marzo de 2015 registró un precio piso de USD 625 por tonelada y un precio techo de USD 747 por tonelada, mientras que, en el periodo de abril de 2017 a marzo de 2018, se registró un precio piso de USD 524 por tonelada y un precio techo de USD 618 por tonelada, lo que representó una reducción del 20%.

- [149] Ahora bien, en el mercado del Ecuador las ventas de azúcar de la RPN se enfrentan, en parte¹⁰⁰, a las ventas de azúcar de Colombia y Guatemala, pues no existen otros proveedores extranjeros que participen de manera importante en dicho mercado, razón por la cual a continuación se evaluará los niveles de precios que registraron el azúcar de la RPN, de Colombia y de Guatemala durante el periodo de análisis¹⁰¹.
- [150] Del Gráfico N° 7 se aprecia que a lo largo del periodo de análisis el precio nacionalizado de las importaciones de azúcar colombiano se mantuvo por debajo del precio de venta de la RPN. Así, entre 2014 y 2017, la diferencia promedio del precio de las importaciones originarias de Colombia en relación al precio de venta de la RPN fue de 24%. No obstante, se debe precisar que la brecha entre ambos precios se fue reduciendo progresivamente durante el periodo de análisis, alcanzando en 2017 un diferencial de 18%, 8 puntos porcentuales por debajo del diferencial de precios registrado en los primeros tres años del periodo de análisis (2014 – 2016), que en promedio fue de 26%.¹⁰²
- [151] Así también, del mismo Gráfico N° 7 se aprecia que a partir de 2015, año en el cual comenzó a ingresar azúcar de Guatemala al mercado del Ecuador, el precio nacionalizado de tales importaciones se mantuvo por debajo del precio de venta de la RPN. Así, entre 2015 y 2017, la diferencia promedio del precio de las importaciones originarias de Guatemala en relación al precio de venta de la RPN fue de 31%. No obstante, se debe precisar que la brecha entre ambos precios también se fue reduciendo progresivamente entre 2015 y 2017, alcanzando en este último año un diferencial de 25%, 10 puntos porcentuales por debajo del diferencial de precios registrado entre 2015 y 2016, que en promedio fue de 35%.¹⁰³
- [152] De lo anterior, no se evidencia que durante el periodo de análisis el precio de la RPN haya evolucionado en línea con el precio internacional del azúcar, así como tampoco a los precios de Colombia y Guatemala, los cuales mostraron tendencias totalmente opuestas al de la rama. Si bien se evidenció que el precio de la RPN disminuyó durante el periodo de análisis y afrontó los precios de Colombia que se ubicaron, en promedio, 24% por debajo, también compitió con el producto de Guatemala que registró precios incluso menores, ubicándose 31% por debajo del

¹⁰⁰ Se debe precisar que las ventas de la RPN también se enfrentan a las ventas de otros productores locales que no forman parte de esta rama en el presente procedimiento. No obstante, en el expediente no se cuenta con información de los valores de venta de este grupo de empresas para estimar sus precios de venta ex fábrica durante el periodo 2014 – 2017, razón por la cual no se incluye en el análisis de precios.

¹⁰¹ Si bien la RPN enfrenta la competencia de otros proveedores locales, ingenios que no forman parte de dicha la RPN en este procedimiento, en el expediente no se dispone de información del nivel de precios de venta ex fábrica de éstos proveedores locales que permita evaluar el efecto que tuvieron tales precios sobre el precio de venta de la RPN durante el periodo de análisis (2014 – 2017).

¹⁰² El siguiente cuadro muestra, en términos porcentuales, la diferencia entre el precio de la RPN y el precio nacionalizado de las importaciones de azúcar de Colombia durante el periodo 2014 – 2017:

	2014	2015	2016	2017	Promedio:	
					2014 - 2017	2014-2016
(A) Precio RPN	717	704	689	685	699	703
(B) Precio Colombia	514	511	539	559	531	521
Diferencial: (1-B/A)*100	28%	27%	22%	18%	24%	26%

¹⁰³ El siguiente cuadro muestra, en términos porcentuales, la diferencia entre el precio de la RPN y el precio nacionalizado de las importaciones de azúcar de Guatemala durante el periodo 2015 – 2017:

	2015	2016	2017	Promedio:	
				2015 - 2017	2015 - 2016
(A) Precio RPN	704	689	685	693	696
(B) Precio Guatemala	423	485	517	475	454
Diferencial: (1-B/A)*100	40%	30%	25%	31%	35%

precio de la RPN entre 2015 y 2017 (no obstante, su baja participación en el mercado del Ecuador) en un contexto en el cual la brecha entre el precio de la RPN y los precios de Colombia y Guatemala se fue reduciendo.

5. Utilización de la capacidad instalada

[153] El gobierno del Ecuador describe la evolución que registró la utilización de la capacidad instalada durante el periodo de análisis en los siguientes términos:

“(...) en el año 2014 el porcentaje de capacidad instalada utilizada era del 78%, para el siguiente año disminuyó al 72%, es decir se presentó una reducción del 6% en el uso de esta capacidad.

Cabe señalar que el incremento observado en el año 2016 [81%] obedece al nivel record de zafra registrado en ese año dado que existió caña rezagada del ciclo anterior aproximadamente de 10.000 Ha, sin embargo para el año 2017 el porcentaje de la capacidad utilizada se reduce en 2 puntos porcentuales”¹⁰⁴

Comentarios de Perú

[154] El gobierno de Perú manifiesta que *“(...) el comportamiento de este indicador ha sido irregular, por lo que no se puede concluir que existe una tendencia negativa del mismo. Por el contrario, (...) en el periodo de 2015 a 2016 se evidencia que (...) se incrementó en 9% alcanzando un 81% de uso de la capacidad instalada de la RPN.”¹⁰⁵*

[155] Finalmente, señala que *“(...) no se puede concluir que una RPN que ha operado al 81% de su capacidad instalada (...) pueda encontrarse en una situación de perturbación. Por lo tanto, la SGCAN debe descartar este indicador como elemento de la supuesta perturbación de la RPN.”¹⁰⁶*

Análisis de la SGCAN

[156] De acuerdo a la información brindada por el gobierno del Ecuador, dicho país ha explicado que la utilización de la capacidad instalada resulta de dividir la *“producción de nacional de azúcar”* entre la *“capacidad instalada nacional teórica de azúcar”*. Este último indicador (capacidad instalada nacional teórica) ascendió a 750 000 toneladas para el periodo de análisis, la cual fue elaborada por el Ministerio de Agricultura y Ganadería del Ecuador a partir de la información de la Fenazucar.¹⁰⁷

¹⁰⁴ Folio 0021 del expediente.

Cabe señalar que, mediante Oficio N° MCEI-SDYNC-2018-0036 del 23 de abril de 2018, el gobierno del Ecuador reafirma las constataciones expuestas en el informe técnico presentado para sustentar la medida correctiva objeto de investigación. Además, indica que este indicador debe medirse de manera conjunta con otros indicadores para determinar la perturbación. Al respecto, dicho país precisa lo siguiente:

“(...) analizar este comportamiento de la capacidad instalada con el impacto en ventas las cuales se redujeron en 10% (reducción 2017 vs 2014 en TM), con el impacto en participación en el mercado en el que la producción nacional pierde 8 puntos porcentuales de participación (2017 vs 2014 en TM), reducción en el empleo en el cual se han perdido 1.214 plazas de empleo directo (2017 vs 2014 en TM) y demás variables, donde claramente se muestra la perturbación en la rama de la producción nacional como consecuencia de los fuertes incrementos de importaciones”

Sobre este punto, se debe indicar que la evaluación conjunta de todos los indicadores se efectuará en el acápite *“Conclusiones sobre la perturbación a la RPN”*. Ello, con la finalidad de evaluar la supuesta perturbación de la RPN.

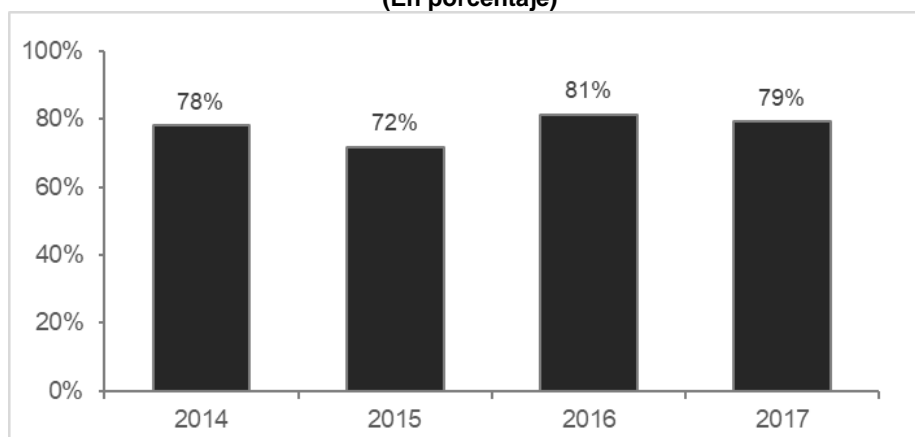
¹⁰⁵ Folio 0069 del expediente.

¹⁰⁶ Folio 0069 del expediente.

¹⁰⁷ En respuesta a la consulta efectuada mediante comunicación SG/E/D1/464/2018 de fecha 16 de marzo de 2018, respecto al indicador “utilización de la capacidad instalada” consignado en el Informe del Ecuador,

- [157] Como se aprecia, en el expediente se cuenta con información de la capacidad instalada de azúcar a nivel nacional, pero no se dispone de similar información para el grupo de ingenios que conforman la RPN. Considerando que el objeto de la investigación es evaluar el desempeño económico de la RPN, con base en la información disponible que obra en el expediente, este indicador de la rama se aproximará tomando en cuenta los datos de la utilización de la capacidad instalada de azúcar a nivel nacional. Teniendo en cuenta que la producción de la RPN representó, en promedio, para el periodo 2014 – 2017 el 95.4% de la producción nacional de azúcar, resulta razonable inferir que la capacidad instalada de la RPN (dato que no se dispone en el expediente) debería ser bastante cercano a la capacidad instalada nacional de azúcar reportada para el periodo de análisis (750 000 toneladas).
- [158] Durante el periodo de análisis (2014 – 2017), el indicador de utilización de la capacidad instalada evolucionó en línea con la producción de la RPN (al ser la capacidad instalada la misma entre 2014 y 2017, de 750 000 toneladas). En efecto, el indicador de utilización de la capacidad instalada mostró un comportamiento fluctuante durante el periodo de análisis, al disminuir 6 puntos porcentuales entre 2014 y 2015 (en ese periodo, la producción de la RPN se redujo 7.6%) para luego incrementarse 9 puntos porcentuales entre 2015 y 2016 (en ese periodo, la producción de la RPN aumentó 14.6%) y finalmente descender 2 puntos porcentuales entre 2016 y 2017 (en ese periodo, la producción de la RPN disminuyó 10%).
- [159] Ahora bien, a pesar del comportamiento fluctuante registrado en el indicador de utilización de la capacidad instalada, se puede observar que el nivel más bajo se alcanzó en el año 2015 (72%), pero que después de ese año alcanzó los niveles más altos de todo el periodo de análisis (entre 79% y 81%). Si bien en la parte final y más reciente del periodo de análisis, año 2017, se observa que la utilización de la capacidad instalada se reduce en 2 puntos porcentuales respecto al 2016, no descendió a niveles inferiores a los que se registraron en los dos primeros años del periodo de análisis (entre 2014 y 2015), apreciándose en términos acumulados (2014 – 2017), un ligero incremento de la utilización de la capacidad instalada de 1 punto porcentual.

Gráfico N° 8
Utilización de la capacidad instalada
(En porcentaje)



Fuente: Informe del Ecuador, Ministerio de Agricultura y Ganadería del Ecuador
Elaboración: SGCAN

[160] En ese sentido, se observa que la utilización de la capacidad instalada evolucionó en línea con la producción de la RPN, y si bien registró un comportamiento fluctuante (registrando su nivel más bajo y más alto, en 2015 y 2016, respectivamente) en términos acumulados, este indicador se mantuvo prácticamente invariable durante el periodo de análisis, al incrementarse en 1 punto porcentual.

6. Efecto en el empleo

[161] El gobierno del Ecuador, al analizar este indicador toma en cuenta el empleo total de personas que trabajan en el campo en la producción de caña de azúcar (cañicultores) así como en la producción del producto objeto de investigación (número de empleados), y a partir de dicha evaluación precisa lo siguiente:

“Analizando los datos de los principales Ingenios (San Carlos, Valdez, y COAZUCAR), se puede apreciar que esta variable tiene una tendencia decreciente para el periodo analizado, en el año 2015 en relación al año 2014 la reducción es del 5%, para el siguiente año la reducción es del 4% y para el último año la reducción alcanza el 8%, lo que significa 718 personas en desempleo”¹⁰⁸ (El énfasis nos corresponde)

[162] Agrega además que, “[a]l analizar los extremos del periodo la situación es más crítica, dado que para el presente año en relación al 2014 la reducción en el empleo del sector alcanza el 16.3% o 1.620 empleos han sido afectados.”¹⁰⁹

Comentarios del Perú

[163] El gobierno del Perú efectúa una observación respecto al análisis del indicador empleo que realiza el gobierno del Ecuador, en particular señala lo siguiente:

“(…) habría habido una reducción de empleados dedicados al cultivo de la caña, pero no vinculados directamente con la producción de azúcar. Como se ha indicado en el punto referido al producto similar, la autoridad investigadora ecuatoriana ha considerado erróneamente dentro del proceso de producción, la preparación del suelo y el cultivo de la caña, a pesar que de dicho insumo o materia prima (caña) se fabrican otros productos como el etanol. En ese sentido, como se explicó anteriormente la información analizada por la autoridad investigadora, al considerar como parte del proceso productivo al cultivo de la caña, distorsiona el análisis de este indicador.”¹¹⁰ (El énfasis nos corresponde)

[164] En ese sentido, agrega Perú que “[...] la RPN no ha acreditado que este indicador sea evidencia de la supuesta perturbación que estaría sufriendo la RPN; más aún, porque la misma solo ha sido presentada por tres integrantes de la RPN que no se sabe si son representativos.”¹¹¹

¹⁰⁸ Folio 0024 del expediente.

¹⁰⁹ Ibidem. Cabe señalar que, mediante Oficio N° MCEI-SDYNC-2018-0036 del 23 de abril de 2018, el gobierno del Ecuador reafirma las constataciones expuestas en el informe técnico presentado para sustentar la medida correctiva objeto de investigación. Además, basándose en la información posteriormente remitida mediante Oficio N° MCEI-SDYNC-2018-0030 indica lo siguiente:

“Conforme a la información adicional remitida por el Ecuador, la reducción es de 1.214 (12%) plazas de empleo directos que han sido afectadas (2017 vs 2014) considerando el 95,45% de la producción nacional, cabe indicar que el número de empleo afectado (1.214) es muy representativo para el sector azucarero y de suma importancia para la economía ecuatoriana.” [énfasis añadido]

¹¹⁰ Folio 0072 del expediente.

¹¹¹ Ibidem.

[165] Finalmente, recomienda que “(...) la SGCAN no debe tomar en consideración la información suministrada por la RPN sobre este indicador.”¹¹²

Análisis de la SGCAN

[166] La información sobre empleo de azúcar de la RPN difiere de los datos consignados en el Informe del Ecuador. En efecto, en el Informe del Ecuador se analiza la información de sólo tres (3) ingenios (San Carlos, Valdez y Coazucar). No obstante, durante el procedimiento de investigación se pudo recopilar la información de este indicador para los cinco (5) ingenios que conforman la RPN¹¹³.

[167] La información de este indicador de las empresas que conforman la RPN fue proporcionada diferenciando dos tipos de empleos: (i) directo e (ii) indirecto. Según se precisa en el Informe del Ecuador¹¹⁴, en el primer caso corresponde al número de cañicultores que estarían siendo empleados por los ingenios en la producción de la materia prima (la caña de azúcar, producto que no es objeto de investigación); mientras que en el segundo caso, se trataría del número de trabajadores empleados en la producción de azúcar (producto objeto de investigación).

[168] Siendo ello así, corresponde a la SGCAN efectuar un análisis objetivo del empleo vinculado a la producción de azúcar de la RPN y no evaluar la evolución del empleo en el campo (es decir, de los cañicultores) para efectos de determinar el desempeño de este indicador. En consecuencia, a efectos de evaluar la posible perturbación sobre el empleo de la RPN, la SGCAN centrará su análisis en el indicador denominado “*empleo indirecto*” por la propia rama, el cual, según la definición del gobierno del Ecuador, correspondería al empleo generado en la elaboración de azúcar.

[169] En el Gráfico N° 9 se observa que entre 2014 y 2015 el empleo de la RPN se redujo 2.9%. No obstante, a partir de este último año (2015) dicha tendencia cambió. En efecto, durante el periodo 2015 – 2017 el nivel de empleo de la RPN experimentó una tendencia positiva, al incrementarse progresivamente 7.1% en 2016 y 1.7% en 2017. Así, se evidencia que durante el periodo de análisis (2014 – 2017) el nivel de empleo de la RPN se incrementó 5.8%; es decir, el número de empleados aumentó en 350 (al pasar de 6 032 empleados en 2014 a 6 382 empleados en 2017)¹¹⁵.

¹¹² *Ibidem*.

¹¹³ Los datos correspondientes al empleo para el periodo 2014 – 2017 fueron presentados por la Fenazucar de manera anual, según cada ingenio que conforma la RPN en el presente procedimiento, en formato Excel y en reportes contables. El gobierno del Ecuador remitió esta información a la SGCAN el 9 de abril de 2018 mediante Oficio N° MCEI-SDYNC-2018-0030, la misma que fue declarada confidencial mediante comunicación

N° SG/E/D1/618/2018, el 12 de abril de 2018. Folio 0241 del expediente.

Cabe precisar que todos los datos de empleo del periodo 2014 – 2017, consignados en el cuadro Excel denominado “Empleo anual directo e indirecto” son consistentes con los datos consignados en los reportes contables proporcionados por las empresas de la RPN, salvo los datos de empleo indirecto de Coazucar para los años 2014, 2015 y 2016, que fueron estimados por la empresa al no disponer de información para tales años, según su reporte contable.

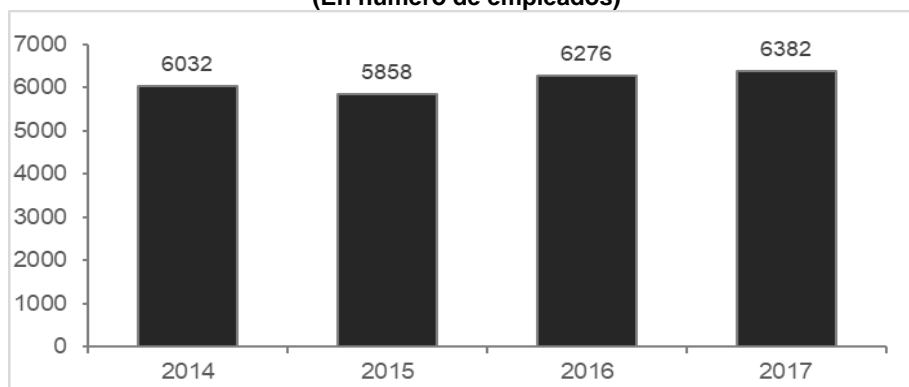
¹¹⁴ Tabla 15 del Informe del Ecuador. Folio 0024 del expediente.

¹¹⁵ A modo informativo se debe indicar que el nivel de empleo en la producción de caña de azúcar (producto no objeto de investigación) registró un comportamiento opuesto, pues entre 2014 y 2017 experimentó una reducción progresiva, disminuyendo 12% entre tales años, tal como se aprecia en el siguiente cuadro:

	2014	2015	2016	2017
Empleo de cañicultores	10,250	9,710	9,335	9,036

Según se desprende de la información que se consigna en las páginas web de los ingenios azucareros que conforman la RPN, el empleo de la mano de obra en la etapa de la producción de la caña de azúcar; es decir, del trabajo de los cañicultores en el campo, puede disminuir, por ejemplo, si las actividades de siembra o cosecha se hacen en forma mecánica y no manual. Ello tiene una incidencia importante en la cadena de

Gráfico N° 9
Empleo de la RPN
(En número de empleados)



Fuente: RPN
Elaboración: SGCAN

[170] Así, del análisis antes efectuado se ha podido evidenciar que el nivel de empleo de la RPN se incrementó 5.8 % durante el periodo de análisis (350 empleados).

7. Conclusiones sobre la perturbación a la RPN

[171] Con base en un análisis objetivo realizado por la SGCAN sobre el conjunto de los indicadores económicos antes referidos no se encontró evidencia que permita constatar razonablemente la existencia de una situación de perturbación sobre la RPN en los términos del Acuerdo de Cartagena y la jurisprudencia del TJCAN, por las siguientes razones:

- El volumen de producción de azúcar registró un comportamiento fluctuante durante el periodo 2014 – 2017, acumulando una caída poco significativa (4.7%) en ese periodo. Ello, se acompañó de una reducción en los inventarios de azúcar que se evidenció durante el periodo de análisis, en términos absolutos (44.6%) y relativos, medido con relación a la producción (4.5 puntos porcentuales).
- El uso de la capacidad instalada se mantuvo prácticamente invariable durante el periodo 2014 – 2017, incluso llegó a experimentar un ligero crecimiento, de un punto porcentual, en dicho periodo. Si bien este indicador alcanzó su nivel más bajo en 2015 (72%), en la parte final y más reciente del periodo de análisis, la utilización de la capacidad instalada alcanzó niveles superiores al que se registraron en los dos primeros años de ese mismo periodo (entre 79% y 81%).
- El empleo de la RPN experimentó una tendencia positiva durante el periodo de análisis (2014 – 2017) al incrementarse 5.8%, lo que significó un aumento de 350 empleados en la producción de azúcar.
- La participación de mercado de la RPN se mantuvo estable durante los tres primeros años del periodo de análisis (87%, entre 2014 y 2016), experimentando una reducción de 10.7 puntos porcentuales en la parte final y más reciente del periodo de análisis (2017). Este hecho se dio en un contexto en el cual, la pérdida de participación de mercado de la RPN coincidió con la

producción de azúcar, pues efectuar por ejemplo las cosechas de forma mecanizada es más eficiente debido a que se reduce el tiempo de espera entre el corte de la caña y el traslado a la fábrica. Al respecto, Ver: http://www.sancarlos.com.ec/portal/html/themes/ingenio/pdf/proceso_produccion.pdf, <https://www.azucareralvaldez.com/elaboracion.html>, <https://www.tababuella.com/index.php/materia-prima>, <http://www.malca.ec/informes/index.php> (última consulta: 18 de abril de 2018). Estos documentos fueron incorporados al expediente mediante Razón de Secretaría de fecha 20 de abril de 2018.

mayor cuota de mercado que ganaron, sobretodo, otros productores locales de azúcar del Ecuador, que aumentaron en 7 puntos porcentuales su participación de mercado entre 2016 y 2017, pues entre tales años las importaciones andinas y aquellas provenientes de terceros países apenas incrementaron su cuota de mercado en 2.7 puntos porcentuales y 1 punto porcentual, respectivamente.

- El precio de venta ex fábrica de la RPN experimentó una reducción de 4.5% durante el periodo de análisis. Este hecho, contrasta con la tendencia positiva que experimentaron durante ese mismo periodo el precio nacionalizado del azúcar andino originario de Colombia (8.9%) y el precio del azúcar proveniente de terceros países originario de Guatemala (22.1%), verificándose que la brecha existente entre el precio de venta de la RPN y el precio de venta del azúcar de Colombia se fue reduciendo durante el periodo de análisis.

[172] Como se aprecia en el presente caso, durante el periodo 2014 – 2017 no todos los indicadores analizados se comportaron de manera negativa y los que lo hicieron, no presentaron caídas significativas. En este sentido, no se evidenció un deterioro grave de los indicadores de producción y precios ex fábrica. Asimismo, si bien se pudo observar una reducción en la participación de las ventas de la RPN en la parte final y más reciente del periodo de análisis (entre 2016 y 2017), se debe advertir que ello coincidió principalmente con la mayor cuota de mercado que registraron las ventas de otros productores locales. En contraste con lo anterior, se encontró que durante el periodo de análisis, se experimentó un aumento del empleo, la capacidad instalada permaneció prácticamente invariable y los inventarios se redujeron. Así, de una evaluación en conjunto de los indicadores antes referidos, puede concluirse que no se evidenció una perturbación sobre la RPN.

c) Nexos de causalidad entre las importaciones y la perturbación

[173] Las cláusulas de salvaguardia constituyen mecanismos excepcionales, por lo que corresponde al País Miembro que las invoque como sustento para imponer una restricción comercial, probar la existencia de los elementos que la justifiquen. En tal sentido, el Tribunal de Justicia aclaró en su sentencia de 17 de agosto de 1998 (proceso 4-AN-97) que “(...) *la autorización de medidas correctivas de salvaguardia y su justificación no puede dar lugar a duda alguna en cuanto a las causales de la perturbación (...)*”¹¹⁶

[174] En el presente caso, al no haberse verificado la existencia de perturbación a la producción nacional de productos específicos de un País Miembro, no resulta necesario que la SGCAN se pronuncie respecto de la existencia de una eventual relación causal entre las cantidades o condiciones de las importaciones y la supuesta perturbación a la producción nacional, aunque el Perú haya presentado alegatos para desvirtuar la supuesta relación de causalidad de las importaciones andinas sobre la producción nacional presentada en el Informe del Ecuador¹¹⁷.

¹¹⁶ El gobierno de Perú ha manifestado que, en el caso negado que existiera una perturbación a la RPN, la misma no podría ser atribuida a las importaciones andinas, pues a su juicio, existen otros factores que podrían estar explicando la supuesta perturbación. Así, entre tales factores menciona los siguientes: (i) falta de investigación y nuevas tecnologías, (ii) variaciones en la demanda del producto por modificaciones normativas, y (iii) modificaciones en las parcelas de producción. Tales argumentos son desarrollados entre las páginas 27 y 29 del Informe del Perú. Folios del 0076 al 0078 del expediente.

Cabe señalar que, mediante Oficio N° MCEI-SDYNC-2018-0036 del 23 de abril de 2018, el gobierno del Ecuador efectuó comentarios sobre los posibles factores de relación causal planteados por el gobierno del Perú. No obstante, considerando que los alegatos de Perú no serán materia de evaluación en este documento, dado que no se encontró evidencias de perturbación a la RPN, los comentarios del gobierno del Ecuador vinculados al análisis de causalidad tampoco serán analizados.

VII. CONCLUSIONES

[175] De lo expuesto en los párrafos precedentes se concluye que, si bien se ha constatado un incremento de las importaciones, no se ha determinado la existencia de perturbación sobre la RPN. Por tanto, al no cumplirse los requisitos establecidos en el artículo 97 del Acuerdo de Cartagena, corresponde denegar la solicitud y por tanto, disponer que se suspenda la medida correctiva provisional aplicada por el gobierno del Ecuador.

[176] Que, por lo anteriormente expuesto, la Secretaría General,

RESUELVE:

Artículo 1.- Denegar la solicitud del gobierno del Ecuador para la aplicación de medidas correctivas a las importaciones de azúcar clasificada en las subpartidas arancelarias 1701.14.00.00, 1701.91.00.00, 1701.99.10.00, 1701.99.90.10 y 1701.99.90.90, originarias de Países Miembros de la Comunidad Andina, al amparo del artículo 97 del Acuerdo de Cartagena.

Artículo 2.- Suspender las medidas correctivas aplicadas por el gobierno del Ecuador a las importaciones de azúcar clasificada en las subpartidas arancelarias 1701.14.00.00, 1701.91.00.00, 1701.99.10.00, 1701.99.90.10 y 1701.99.90.90, originarias de Países Miembros de la Comunidad Andina, al amparo del artículo 97 del Acuerdo de Cartagena.

Comuníquese a los Países Miembros la presente Resolución, que entrará en vigencia a partir de su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena.

Dada en la ciudad de Lima, Perú, a los veinticinco días del mes de mayo del año dos mil dieciocho.

Walker San Miguel Rodríguez
Secretario General