



COMISIÓN EUROPEA

Dirección General de Comercio

Dirección H – Defensa Comercial

Investigaciones IV - Relaciones con terceros países

Bruselas, 27 de enero 2020

INVESTIGACIÓN DE SALVAGUARDIA RELATIVA A LAS IMPORTACIONES DE CERÁMICA PLANA

Observaciones de la Comisión Europea sobre la Resolución de Inicio

La Comisión Europea ('la Comisión') agradece a las autoridades ecuatorianas la posibilidad de presentar comentarios en relación al inicio de la investigación de salvaguardia relativa a las importaciones cerámica plana.

Antes de entrar en detalle, la Comisión desea recordar que la jurisprudencia de la Organización Mundial del Comercio ('OMC') ha establecido criterios muy estrictos para la imposición de medidas de salvaguardia. Como se explicará más adelante, éstos se aplican a (i) el aumento de las importaciones investigadas, (ii) el nivel y la naturaleza del daño sufrido por la rama de producción nacional y (iii) la relación de causalidad entre el aumento de las importaciones y el daño.

Como consecuencia, salvo alguna excepción, todas las medidas de salvaguardia que han sido objeto de un proceso de resolución de conflictos de la OMC han sido condenadas por los grupos especiales o por el Órgano de Apelación.

En efecto, la jurisprudencia ha establecido claramente que las medidas de salvaguardia sólo deberían ser tomadas de manera excepcional y con mucha prudencia. Esto se explica principalmente por el hecho de que la medida de salvaguardia se aplica a las importaciones de todos los orígenes, sin distinción del impacto individual de los países exportadores y sin que las importaciones sean de naturaleza desleal como lo serían las importaciones a precios de dumping o subvencionadas.

A pesar de lo anterior y después de un análisis de la información proporcionada en la solicitud y la resolución de inicio, esta investigación presenta elementos de base que no parecen cumplir estos criterios.

1. AUMENTO DE LAS IMPORTACIONES Y EVOLUCIÓN IMPREVISTA DE LAS CIRCUNSTANCIAS

Conforme el Artículo 2.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias ('ASS') de la OMC, un Miembro sólo podrá aplicar una medida de salvaguardia si dicho Miembro ha determinado *"que las importaciones de ese producto en su territorio han aumentado en tal cantidad, en términos absolutos o en relación con la producción nacional, y se realizan en condiciones tales que*

causan o amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores”.

Además, según la jurisprudencia de la OMC y el artículo XIX del GATT, debe ser demostrado que el aumento de las importaciones ha sido causado como consecuencia de la **evolución imprevista de las circunstancias**. Según la solicitud de inicio, la principal causa del aumento de las importaciones es la dolarización de la economía ecuatoriana en el año 2000. La solicitud de inicio también menciona que el aumento de importaciones de cerámica plana ha sido consecuencia de la *"apreciación real del dólar con respecto a las monedas de los tres principales países proveedores de cerámica plana para el Ecuador: Colombia, China y Perú"* y que *"El periodo de mayor apreciación del tipo de cambio real se produce en el periodo 2016 a 2018."*¹

Al respecto, las razones aludidas no pueden considerarse apropiadas. Si bien es cierto que la dolarización de la economía ha indudablemente afectado el flujo de importaciones y exportaciones del Ecuador desde el año 2000, es difícil argumentar que un aumento de las importaciones en 2019 sea el resultado de un evento imprevisto o no sucedido hace más de 15 años.

En cualquier caso, la jurisprudencia establece que *"Como el "aumento de las importaciones" tiene que ser "consecuencia" de un acontecimiento "imprevisto" o "inesperado", se deduce que el aumento de las importaciones también tiene que haber sido "imprevisto" o "inesperado"”*².

Además, como la evolución de los tipos de cambio son una consecuencia en este caso de la dolarización, no se pueden considerar como una evolución imprevista de las circunstancias. Los actores conocen los riesgos cambiarios intrínsecos al comercio exterior, que además pueden en cierta medida ser estimados.

En realidad, si se analizan con detalle las estadísticas de importación de cerámica plana anteriores al periodo de investigación, se puede observar que el aumento de las importaciones en 2017 se debe a que en el año 2016, las importaciones de cerámica plana descienden de manera inusual respecto a 2015 (-43%). Este descenso es debido la aplicación por parte de Ecuador una salvaguardia por balanza de pagos entre marzo del 2015 y junio del 2017. Ésta consistió en la aplicación de una sobretasa arancelaria entre el 5% y el 45%, impuesta sobre el 32% de la totalidad de las importaciones, incluyendo las de cerámica plana. Por ello, el aumento de las importaciones entre 2016 y 2017 se puede considerar como una reacción normal del mercado en la que se recuperan las importaciones y por lo tanto no es un aumento representativo ni inesperado. Un periodo de investigación más largo hubiera mostrado que las importaciones simplemente se recuperan después del fin de la salvaguardia por balanza de pagos.

Por todo lo anterior, no queda demostrado que el aumento de las importaciones haya sido provocado por una evolución imprevista de las circunstancias en los términos del Artículo XIX del GATT.

¹ Punto 55 – Solicitud de inicio.

² Órgano de Apelación. *EEUU-Salvaguardias sobre el Acero. Parrafo 350.*

2. EXISTENCIA DE DAÑO GRAVE

La Comisión desearía insistir en que, a diferencia de las investigaciones anti-dumping o anti-subsidio, las medidas de salvaguardia no conciernen importaciones realizadas en condiciones desleales y, por lo tanto, los criterios exigidos por la OMC para imponer este tipo de medidas son extremadamente estrictos en lo que refiere a los estándares de daño y causalidad. En concreto, la jurisprudencia de la OMC ha concluido claramente que el nivel de daño requerido para la imposición de medidas de salvaguardia debe ser un daño *grave* y, por lo tanto, un daño todavía más importante que el requerido para la imposición de medidas anti-dumping o anti-subsunción (el daño *material* es requerido para la imposición de tales medidas).

En este sentido, está claro que la industria ecuatoriana pierde cuota de mercado frente a las importaciones de manera sostenida durante el periodo analizado (2016-2019) y también baja precios y utilidades en 2017 y 2018. Otros factores como la utilización de la capacidad, el empleo o los inventarios muestran una evolución estancada o desfavorable. A pesar de ello, parece que en 2019 la industria nacional puede aumentar los precios y recuperar utilidades incluso a niveles superiores a las del inicio del periodo investigado. Al final del periodo, la producción y las ventas también son superiores al inicio del periodo.

En conclusión, parece ser que a pesar de que la industria nacional ha sido afectada por las importaciones, y no ha podido crecer a niveles del aumento del consumo, la situación mejora al final del periodo.

Además, este cuadro de daño está teñido por el efecto de la salvaguardia por balanza de pagos. En efecto, los factores de daño de 2016 (año en el que bajan las importaciones un 43%) son más positivos de los que serían en condiciones normales. Por ejemplo, los precios o la participación de mercado de la industria nacional son más elevados con lo que las comparaciones con los otros periodos no son justas a causa del efecto de la salvaguardia por balanza de pagos

Por todo ello, es cuestionable que la industria nacional este sufriendo un daño *grave*, provocado por el aumento de las importaciones, tal y como lo exigen los criterios de la OMC.

3. CAUSALIDAD

De acuerdo con el artículo 4.2 b) del ASS de la OMC, no se efectuará una determinación de daño *grave* "a menos que la investigación demuestre, sobre la base de pruebas objetivas, la existencia de una relación de causalidad entre el aumento de las importaciones del producto de que se trate y el daño grave o la amenaza de daño grave."

Tal como se deduce de la información publicada hasta la fecha, parece ser que las importaciones causantes de daño, por realizarse en mayor volumen y a precios inferiores a los nacionales, son las importaciones Colombia, Perú y China. En este sentido, las importaciones de España e Italia se realizan a precios medios superiores a los de la industria nacional con lo que no ejercen presión sobre los precios nacionales.

El artículo 4.2 b), también exige que “*Cuando haya otros factores, distintos del aumento de las importaciones, que al mismo tiempo causen daño a la rama de producción nacional, este daño no se atribuirá al aumento de las importaciones.*”

Tanto la solicitud de inicio como el informe técnico, no analizan directamente la existencia de otros factores distintos del aumento de importaciones que podrían causar daño *grave* a la producción nacional. Entre otros podemos encontrar: el tipo de cambio del USD, la evolución de los costes, los patrones de consumo, o las posibles diferencias cualitativas entre el producto importado y el nacional, entre otros.

4. PRODUCTOS INCLUIDOS EN LA INVESTIGACIÓN

Parece ser que las importaciones de la Unión Europea consisten principalmente en productos que no forman parte del mismo segmento de mercado que el resto de las importaciones. En efecto, esto parece ser demostrado por el hecho que los precios medios de las importaciones son muy superiores a los precios de las importaciones de otros orígenes y a los de la industria nacional.

Según lo comunicado por la industria europea, la cerámica europea es de calidad superior por tener que cumplir con estándares de calidad superiores a los ecuatorianos. La innovación, la capacidad tecnológica y el diseño de las empresas españolas e italianas también son tenido en cuenta por los clientes ecuatorianos, algunos de los cuales, están dispuestos a pagar un precio superior por esta diferencia de producto.

Por todo ello las importaciones europeas no están causando ningún daño a la industria nacional y deberían ser excluidas del alcance de esta investigación.

5. CONCLUSIÓN

En base a los argumentos presentados, esta investigación muestra una serie de deficiencias, en concreto:

- Las razones para justificar la existencia de una "*evolución imprevista de las circunstancias*" no son apropiadas: la dolarización de la economía en el año 2000 y una apreciación del tipo de cambio reciente no se pueden considerar como circunstancias imprevistas causantes del aumento de importaciones.
- La existencia de daño *grave*, tal como exige la OMC es dudosa ya que la situación de las empresas al final del periodo investigado mejora en algunos de los factores de daño (utilidades, ventas y precios) en relación al inicio del periodo.
- La relación causal debe ser investigada en más profundidad.
- Las importaciones de España e Italia se realizan a precios medios superiores a los de la industria nacional. No forman parte del mismo segmento de mercado y no causan daño y, por ello, deberían ser excluidas de esta investigación. En cualquier caso, no deberían ser penalizadas si a pesar de todo se decidiera aplicar medidas de salvaguardia.

Finalmente, la Comisión insiste en la importancia de respetar las normas y jurisprudencia establecida por la OMC y confía en que el Ecuador tomará en consideración los elementos presentados en estas alegaciones.