

LOS MECANISMOS DE DEFENSA COMERCIAL EN EL PARAGUAY

Jhonny A. Ojeda Velazco¹

Introducción

El presente trabajo tiene por objeto hacer conocer los Mecanismos de Defensa Comercial que se tiene a disposición para enfrentar la competencia desleal de importaciones, o de incrementos significativos en el volumen de las importaciones realizadas en condiciones tales, que estén ocasionando o amanezando ocasionar un daño importante a una rama de la producción nacional.

El Paraguay funcionaba como una economía muy abierta antes de su incorporación al esquema regional del MERCOSUR. Su posición relativa es menor en términos del producto, de los intercambios comerciales y de las corrientes de los capitales. En ese entorno de vinculación comercial y productiva, puede decirse que el Paraguay no ha conseguido aprovechar las ventajas disponibles para desatar una mayor dinámica en su economía.

La economía paraguaya no crece de manera suficiente en cuanto su magnitud, su composición sectorial, la articulación del sistema productivo y el bienestar de la población. Además, las pautas que sigue la integración regional tienden a lesionar algunas de las actividades en las que se había conseguido una posición rentable. Son todavía muy pocos los actores económicos que se benefician de la apertura comercial y de la integración regional.

La política comercial y las negociaciones internacionales que se derivan de ella, son elementos que deben utilizarse activamente y con una estrategia de largo plazo bien definida, para lograr la mejor ubicación que tiene que encontrar el país en el entorno de los mercados internacionales y del espacio regional en el que participa.

¹ Máster en Economía Financiera – Madrid – España. Docente de la Carrera de Relaciones Internacionales, de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Americana.

La integración de un país en el sistema internacional de comercio ha de contemplarse en relación con su capacidad para.

- a- Determinar y aprovechar las oportunidades comerciales.
- b- Cumplir con sus obligaciones multilaterales.
- c- Formular y aplicar estrategias de desarrollo dentro del marco de esas obligaciones.
- d- Defender sus derechos comerciales adquiridos.
- e- Fijar objetivos comerciales y hacer válida eficazmente en las negociaciones pertinentes.

Debe señalarse la trascendencia de que los países en desarrollo preparen bien unas negociaciones comerciales, esto no puede hacerse simplemente manteniendo y retirando posiciones tradicionales, el análisis económico y el establecimiento de un consenso político serán esenciales en el proceso. Tales actividades se beneficiarían de un debate público en los países en desarrollo, para lo que habría que reforzar los mecanismos pertinentes.

Los Mecanismos de Defensa Comercial en el Paraguay

El compromiso asumido por el Paraguay como Miembro de la Organización Mundial del Comercio (OMC) conlleva que se deban acatar los Acuerdos de dicha organización establecidos con el objeto de proteger los derechos de todos los Estados Partes. Entre ellos, el Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (conocido como Acuerdo Antidumping), el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (conocido como Acuerdo sobre Subsidios) y el Acuerdo sobre Salvaguardias, que constituyen las normas multilaterales que rigen la aplicación de derechos antidumping, de derechos compensatorios en el caso de subvenciones y medidas de salvaguardias. El Gobierno de Paraguay, mediante Ley 444/94 reconoció, entre otros, estos Acuerdos de la OMC.

De otra parte, como Estado Miembro del MERCOSUR, Paraguay debe aplicar la normativa subregional una vez ratificada por los Estados Partes. A la fecha, la Argentina, el Brasil, el Paraguay y el Uruguay aplican sus

disposiciones nacionales en materia de dumping y subvenciones tanto a las importaciones de los productos originarios de intrazona como de países no miembros del proceso de integración, así como las normas nacionales en materia de salvaguardia a las importaciones de productos originarios de países no miembros. No se aplican medias de salvaguardia al comercio intrazona. Asimismo, al comercio entre los Estados Partes del MERCOSUR con Chile y Bolivia se le aplican los Acuerdos de Complementación Económica (ACE) 35 y 36, respectivamente.

Adicionalmente, Paraguay está participando en las negociaciones del Acuerdo para la conformación una Zona de Libre Comercio para las Américas en las que participan 34 países del Hemisferio (ALCA). Este Acuerdo prevé contener Capítulos sobre Subsidios, Antidumping y Derechos Compensatorios, así como disposiciones en materia de Salvaguardias.

Análisis de las Legislaciones Paraguayas en materia de Defensa Comercial Dto. 15286/96 y Salvaguardias Dto. 1837/99.

1. ¿Cuál es el propósito de las normas sobre prácticas desleales y salvaguardia?

El propósito de las normas es amparar a los productores paraguayos contra las prácticas desleales comerciales de dumping y subvenciones, o de aumentos significativos en las importaciones que ocasionan un daño a la producción nacional

2. ¿Por qué estas prácticas se consideran desleales en el comercio internacional?

Se consideran que las importaciones son objetos de prácticas desleales cuando éstas son realizadas bajo prácticas de dumping, es decir, cuando las importaciones son vendidas al Paraguay por debajo del precio al que son ofertadas en su país de origen en condiciones propias de operaciones comerciales normales, en situaciones comparables y en fechas más próximas posibles.

Las prácticas de dumping y subvenciones se consideran desleales en el comercio internacional dado el menor precio de los bienes objeto de dumping o beneficiarios de subsidios, que no responde a mejoras en las competitividad, que impiden que la competencia comercial se desarrolle en

igualdad de condiciones entre los productores nacionales y sus competidores internacionales.

Tales prácticas sólo son sancionables cuando ocasionan un daño a la producción nacional de bienes similares.

¿Qué es el Dumping?

El dumping es la práctica de introducir en el mercado nacional, un producto importado a un precio inferior al que se vende dicho bien en el mercado del país de origen o de exportación, según el caso. El dumping también ocurre cuando los productos importados son vendidos en el mercado nacional a un precio inferior a sus costos totales.

¿Por qué las empresas realizan exportaciones a precios de dumping?

Una empresa realiza exportaciones a precios de de dumping cuando desea:

- Posicionarse en mercados donde no tiene presencia o dicha presencia es limitada.
- Maximizar sus beneficios especialmente aprovechando la existencia de mercados cuyas demandas reaccionan fuertemente a una disminución de los precios.
- Desplazar a otras empresas que compiten en el mismo, incluso, para obtener el monopolio de dicho mercado.
- Mantener el nivel de producción durante el ciclo de negocios.

¿Qué es el Subsidio?

Se define como una contribución, prima, ayuda, forma de subvención o premio otorgado por un gobierno o un organismo público o mixto de un país extranjero, a una empresa o rama de la producción confiriéndole una ventaja sobre otras empresas o ramas de producción de dicho país. Esta contribución financiera puede implicar una transferencia directa de fondos o de pasivos de un gobierno (como donaciones, préstamos y aportaciones de capital, garantías de préstamos) condonaciones o no recaudación de ingresos públicos, entre otros.

Generalmente los gobiernos otorgan subsidios a determinadas empresas o ramas de la producción nacional con el objeto, entre otros, de:

- Transferir recursos de los sectores más productivos a los menos productivos, para mantener en cursos dichas actividades, y evitar el desempleo, las migraciones, etc.
- Mejorar la posición competitiva internacional de las empresas.

¿Cómo se contrarresta el perjuicio causado por prácticas desleales del comercio internacional?

El perjuicio causado a la producción nacional como consecuencia de importaciones objeto de prácticas desleales es contrarrestado por medio de la imposición de gravámenes especiales aduaneros denominados derechos antidumping, en el caso de dumping, y de derechos compensatorios en el caso de subsidios. Los derechos son aplicados al producto objeto de dumping o subsidios de acuerdo con el mercado de origen o procedencia y la empresa productora o exportadora del mismo. Dichos derechos tienen por efecto compensar el precio discriminatorio producido por la práctica del dumping o compensar la contribución o ayuda otorgada por medio del subsidio. Son percibidos por las autoridades aduaneras.

Los derechos antidumping, en el caso de prácticas de dumping, o los derechos compensatorios, en el caso de subvenciones, sólo pueden ser impuestos una vez que se ha determinado por medio de una investigación, la existencia de importaciones sujetas a la práctica de dumping o de subsidios, según sea el caso, y que dichas prácticas causen o amenacen causar un perjuicio a la producción nacional de bienes similares.

Para que exista un daño a la producción nacional, las importaciones tienen que ocasionar un impacto negativo en los precio o en uno o más de los indicadores económicos de los productores nacionales, como son la producción y ventas, la participación en el mercado, los beneficios, la productividad, el rendimiento de las inversiones, la utilización de la capacidad instalada, el flujo de caja, los indicadores financieros, la existencias, el empleo, los salarios o la inversión.

La determinación de la existencia de una amenaza de daño podrá considerar adicionalmente uno o más de los siguientes factores: la existencia de un incremento significativo en las importaciones una capacidad del exportador no utilizada, existencia del producto y certidumbre de que las importaciones se realicen a precios que tengan por efecto hacer bajar o contener su subida de manera significativa que permita un aumento de la demanda de nuevas importaciones.

¿Qué es una medida de salvaguardia?

Es una medida que se aplica cuando se determina en una investigación que un aumento en las importaciones realizadas en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a la rama de la producción nacional que produce productos similares o directamente competidores. La medida de salvaguardia se aplica al producto importado independientemente de la fuente de donde procede.

¿En qué consiste la medida de salvaguardia?

La medida de salvaguardia puede ser un derecho o una restricción cuantitativa a las importaciones. En este último caso, no será inferior al promedio de las importaciones realizadas en los tres últimos años. La medida de salvaguardia solo se aplicará en la medida necesaria para prevenir o reparar el daño grave y facilitar el reajuste.

¿Cuáles son las Autoridades Competentes y Legitimación Activa, según las normas vigentes aplicables a los mecanismos de defensa comercial?

Según el Decreto N° 15.286/96 “Que establece los procedimientos para la Aplicación de los Mecanismos de Defensa Comercial (Dumping y Derechos Compensatorios)” y el Decreto N° 1.837/99 “Que establece los procedimientos para la Aplicación de las Medidas de Salvaguardias”, que el organismo competente para conocer y decidir procedimientos sobre dumping o sobre subsidios, y para la aplicación de medida de salvaguardia es la Dirección de Defensa Comercial del Ministerio de Industria y Comercio, ella es la responsable de realizar las investigaciones.

De otra parte, la Comisión de Defensa Comercial y sobre Salvaguardias, adscrita al Ministerio de Industria y Comercio, es responsable

de emitir recomendaciones sobre la base en lo actuado por la Dirección de Defensa Comercial a los Ministros de Industria y Comercio y de Hacienda para la emisión de Resoluciones Biministeriales sobre la pertinencia o no de aplicar medidas antidumping, compensatorias o sobre salvaguardias, tanto provisionales como definitivas, sobre su revocación, prórroga o modificación.

Integran la Comisión de Defensa Comercial y sobre Salvaguardias, representantes de los Ministerios de Industria y Comercio, Hacienda, Relaciones Exteriores y Agricultura y Ganadería. Ejerce la Presidencia el representante titular del Ministerio de Industria y Comercio.

¿Quién puede presentar una solicitud de apertura de investigación?

Pueden presentar la solicitar de apertura de investigación, toda persona natural o jurídica que produzca en el país bienes idénticos o similares a los productos importados que sea objeto de un daño importante a su producción.

El productor que presente una denuncia ante la Dirección de Defensa Comercial debe representar a la totalidad o a una parte importante de la producción nacional de bienes similares. En el caso de prácticas desleales no serán tomados en consideración los productores nacionales asociados a los exportadores o a los importadores, o que sean ellos mismos importadores del bien objeto de dumping o subsidios.

¿Qué puede hacer un producto nacional si considera que ha sido perjudicado por importaciones?

Todo productor nacional que se sienta afectado por las importaciones podrá solicitar el inicio de una investigación para la aplicación de medidas ante la Dirección de Defensa Comercial del Ministerio de Industria y Comercio. Los funcionarios orientarán al solicitante en relación con los requisitos que debe cumplir una solicitud de apertura de investigación.

¿Cuáles son los requisitos que debe contener una solicitud de apertura de investigación?

En general, las solicitudes de apertura de investigación a las importaciones objeto de dumping o subsidios, deben contener:

- Información sobre le producto importado presuntamente objeto de dumping o de subsidios y del bien similar producido en Paraguay.
- Información relativa a la producción nacional de bienes similares.
- Evidencias sobre el dumping o el subsidio.
- Pruebas de daño ocasionado a la producción nacional y de la relación causal existente entre la práctica desleal denunciada y el daño.

¿Cuáles son las etapas de una investigación?

1. Una vez recibida la solicitud formal con sus respectivos anexos, la Dirección de Defensa Comercial del Ministerio de Industria y Comercio procede a evaluar y analizar la documentación presentada. Si la solicitud cumple con los requisitos exigidos, la Dirección decide la apertura de la correspondiente investigación. En caso contrario, es decir, si la solicitud presenta omisiones o insuficientes, el solicitante contará con un plazo para completar sus datos y aportar los recaudos exigidos.

2. La Dirección de Defensa Comercial presenta su determinación respecto de la pertinencia de abrir o no una investigación a la Comisión, la cual emitirá una recomendación a los Ministros de Industria y Comercio y Hacienda. Se iniciará la investigación mediante Resolución Biministerial, la cual deberá ser publicada por el solicitante, en la Gaceta Oficial.

3. Una vez iniciado el proceso de investigación: los interesados contarán con un tiempo determinado para la presentación de información y pruebas, así como de sus alegatos, por escrito, y para la celebración de audiencias. La Dirección de Defensa Comercial recabará la información necesaria mediante el envío de cuestionarios a las partes interesadas en la investigación, y podrá realizar visitas a las sedes de las empresas o instituciones gubernamentales involucradas con el objeto de obtener y verificar la información. Una vez recopilada la información necesaria, la Dirección de Defensa Comercial procederá al estudio y análisis de la misma, La determinación preliminar o definitiva positiva se elevará a la Comisión de Defensa Comercial y Salvaguardias, para su recomendación

a los Ministros de Industria y Comercio y Hacienda para la emisión de una Resolución Biministerial. La Correspondiente Resolución Biministerial deberá ser asimismo, publicada en la Gaceta Oficial y notificadas a todas las partes involucradas.

¿Cuál es la duración de las medidas?

Los derechos antidumping o compensatorios tendrán una duración máxima de cinco años contados a partir de la fecha de su entrada en vigor. Estos derechos podrán ser revisados de oficio o a solicitud de parte interesada, siempre y cuando hubiese transcurrido al menos un año desde su entrada en vigencia.

En el caso de medidas de salvaguardias, ésta no será superior a tres años. Se computará como parte del período de vigencia de la medida de salvaguardia definitiva, el plazo de vigencia de la medida de salvaguardia provisional. Dicho plazo podrá ser prorrogado después de realizar un examen que determina la necesidad de que las medidas deban continuar.

¿Cuál es el periodo de duración de una investigación?

Salvo circunstancias excepcionales, las investigaciones deberán concluir dentro de un período de doce meses.

¿Cómo se puede impedir que se cause daño a la producción nacional solicitante durante la investigación?

Dado que el plazo para realizar la investigación es de larga duración y considerando que durante dicho plazo la producción nacional podría sufrir un daño mayor como consecuencia del ingreso de los productos objeto de investigación, se podrá solicitar la imposición de derechos provisionales después de haber llegado a una determinación preliminar positiva de la existencia de la práctica de dumping o de la subvención o en caso de salvaguardias, de un incremento importante de las importaciones y del perjuicio que las mismas le ocasionen a la producción nacional.

Tales derechos no podrán ser impuestos antes de transcurridos sesenta días desde la fecha de iniciación de la investigación en los casos de dumping o subvenciones. Los derechos provisionales podrán ser pagados en dinero efectivo o garantizados por medio de una fianza.

Análisis comparativo de las negociaciones ante la OMC y MERCOSUR

- **Organización Mundial del Comercio (OMC)**

Cabe anotar que en estas negociaciones que dieron lugar a la OMC participaron principalmente, aunque no exclusivamente, los países de mayor desarrollo. A la fecha, se es consciente de la importancia que se le atribuyen a la participación de los países en desarrollo en el sistema multilateral del comercio y en la economía mundial como forma también de garantizar el sistema que propicia dicha Organización.

Respecto de los Acuerdos Antidumping y sobre Subvenciones, se acordó celebrar negociaciones encaminadas a aclarar y mejorar las disciplinas previstas en dichos acuerdos, preservando al mismo tiempo, los conceptos y principios básicos y la eficacia de los Acuerdos y sus instrumentos y objetivos, y teniendo en cuenta las necesidades de los participantes en desarrollo y menos adelantados.

Los puntos relevantes a que se refiere el documento “Cuestiones y Preocupaciones relativas a la Aplicación” de la Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC), relativos a los mecanismos de defensa comercial, son los siguientes:

- Los Miembros actuarán con particular atención antes de iniciar investigaciones en el marco de los recursos antidumping respecto a las exportaciones de textiles y vestido procedentes de países en desarrollo anteriormente sujetas a restricciones cuantitativas en el marco del Acuerdo durante un periodo de dos años contados a partir de la plena de integración de este Acuerdo de la OMC.

- **Respecto del Acuerdo Antidumping**

1. Acuerda examinar con especial cuidado cualquier solicitud de iniciación de una investigación antidumping en los casos en que una investigación sobre el mismo producto procedente del mismo Miembro haya dado lugar a una consideración negativa dentro de los 365 días anteriores a la presentación de la solicitud y a que menos que este

examen previo a la iniciación indique que han cambiado las circunstancias, no se llevará a cabo la investigación.

2. Determinar se aclare la modalidad para la aplicación del artículo relativo a tener en cuenta la especial situación de los países en desarrollo Miembros cuando contemplen la aplicación de medidas antidumping y de explorar las posibilidades de hacer uso de las soluciones constructivas previstas en el Acuerdo cuando dichos derechos puedan afectar a los intereses fundamentales de los países en desarrollo Miembros.

3. En lo que respecta a las Subvenciones y Medidas Compensatorias, se establece que el literal b) del Anexo VII del Acuerdo incluye a los Miembros ahí enumerados hasta tanto su PNB no supere los U\$S 1.000 constantes de 1990 por tres años consecutivos, y volverá a incluirse en la relación si su PNB desciende a un nivel inferior. Al respecto del Comité de Subvenciones y Medidas

La propuesta es considerar *subvenciones no recurribles* a las medidas aplicadas por los países en desarrollo con miras a lograr los objetivos legítimos de desarrollo como el crecimiento regional, la financiación de la investigación y el desarrollo tecnológico, la diversificación de la producción y la aplicación de métodos de producción limpia. Se insta a los Miembros a que actúen con la debida moderación en cuanto a la impugnación de tales medidas.

- **MERCOSUR**

La integración de Paraguay al MERCOSUR ha conllevado a que los Estados Partes permitan el acceso de productos y servicios a sus mercados, en directa competencia con su producción nacional. Sin embargo, el solo incremento de los flujos comerciales de Paraguay en el marco del MERCOSUR no es suficiente para garantizar una leal competencia, por lo que las prácticas de dumping o subsidios deben ser tratadas en forma armonizada de manera que exista un equilibrio uniforme en las condiciones de intercambio entre los países embarcados en este proceso de integración.

En el caso del MERCOSUR se puede encontrar una marcada preferencia porque sus disciplinas nacionales sean administradas soberanamente pro cada Estado Parte. Cabe anotar una diferencia en cuanto

a la decisión de no aplicar medias de salvaguardias al comercio intrazona, norma que está contemplada en el Acuerdo constitutivo del MERCOSUR. La posición ha evolucionado en cuanto a la aplicación de normas en materia de competencia desleal. Esto puede apreciarse en las normas aprobadas o propuestas. A nivel de importaciones originarias de intrazona se ha retrocedido, de considerar una norma comunitaria a acordar aplicar las normas nacionales (armonizada con las normas multilaterales de la OMC) y establecer foros alternativos para la solución de controversias; y a nivel de importaciones originarias de países no miembros del MERCOSUR, se ha detenido todo avance aplicándose asimismo las normas nacionales.

La evolución de las normas en el MERCOSUR ha sido la siguiente:

- Normas Intrazona: En junio de 2000, el MERCOSUR aprobó la Decisión CMC 28/00, por la cual se encomendó la elaboración de una propuesta para regular los procesos de investigación y aplicar medidas antidumping y derechos compensatorios en el comercio intrazona. El MERCOSUR imitió la Decisión 9/95 estableciendo la necesidad que los Estados partes adopten reglamentos comunes contra prácticas desleales de comercio y salvaguardias compatibles con la OMC, para dotar a dicho proceso de una mayor solidez en su política comercial común y permitir un tratamiento armonizado a las importaciones provenientes desde terceros países.

- Respecto de las normas aplicables a países no Miembros del MERCOSUR, no se ha registrado mayor avance encontrándose vigentes las normas nacionales al no haber aprobado los Estados Partes una normativa comunitaria.

- A la fecha, no existe una diferencia en las normas aplicables por el Paraguay en el marco de los mecanismos de defensa comercial a nivel intrazona y para terceros países, con excepción de la no aplicación de medidas de salvaguardia al comercio entre los Estados Partes. La diferencia principal radica en el momento de recurrir al sistema de solución de controversias que puede optarse entre el de MERCOSUR y el de la OMC.

Propuestas para los Mecanismos de Defensa Comercial y Salvaguardias en el Paraguay:

1. Mejorar el conocimiento y la información sobre la legislación en procedimientos anti-dumping, medidas compensatorias y de salvaguardia, en particular en Canadá (por medio de estudios, intercambios técnicos/pasantías e información y literatura técnica). El Gobierno de Paraguay considera que mejor información y entendimiento de la legislación y procedimientos en Canadá ante los Organismos e Instituciones pertinentes. El Gobierno del Paraguay debe identificar a los expertos técnicos y de información técnica con instituciones de los principales socios comerciales.
2. Mejorar el conocimiento y fortalecer la capacidad para aplicar los últimos convenios internacionales sobre Mecanismos de Defensa Comercial (por medio de asistencia técnica, intercambios de expertos técnicos, capacitación).
3. Establecimiento o mejoramiento de oficinas u organismos nacionales. Consideramos que es necesario contar con una infraestructura acorde con las tendencias modernas.
4. Niveles de experiencia del personal con respecto a la formulación y diseño de políticas y negociaciones comerciales

Capacidades institucionales relacionadas con el comercio:

Áreas que se pueden mejorar:

- Primeramente capacitación de recursos humanos (cantidad y calidad), metodologías para la evaluación de los impactos de la liberalización del comercio, equipos, hardware, software; procedimientos administrativos, sistemas institucionales y financiamiento disponible.
- El Paraguay posee legislación específica sobre Defensa Comercial y Salvaguardias: los Decretos 15.286/96 y N° 1.827/99. En la actualidad existe un Proyecto de modificación de las legislaciones vigentes en esta materia.
- El Paraguay se encuentra en una situación de desventaja ante sus socios del MERCOSUR. En efecto, a pesar de la aplicación común de salvaguardias del MERCOSUR, el Paraguay no puede utilizar este mecanismo de corrección de distorsiones en el mercado nacional ni

regional. Por ello sería necesario realizar un análisis de la legislación que rigen en materia de salvaguardias.

- La participación de la sociedad civil y el sector privado y toma de conciencia pública en temas de comercio son limitadas por la falta de un marco legal adecuado y de conocimiento de esta área.
- Se necesitará apoyo para la aplicación de la ley, para la difusión de los alcances de la misma y para fomentar la creación de una cultura de defensa comercial y salvaguardia en el Paraguay.

BIBLIOGRAFÍA

Economía Exterior. (1998). Edición Limitada. Madrid, España: Publicación EPEI.

Instrumentos Jurídicos sobre Defensa Contra Prácticas Desleales de Comercio Internacional. (2000). Edición Limitada. México D.F: Publicación SECOFI.

Las Negociaciones Comerciales. (2002). Edición Limitada. Paraguay: Publicación Programa ATN/SF 5888.