

Abordaje Exploratorio de la Política Exterior Paraguaya en Materia Comercial: MERCOSUR, ALADI y OMC - Prof. Mg. Raúl Daniel Espinola Monges

Exploratory approach of the Paraguayan Foreign Policy in commercial matters:
SCM, LAIA and WTO

Raúl Daniel Espinola Monges¹

Resumen

La política exterior paraguaya, en general, y la política exterior comercial paraguaya en particular, representan un proceso de desarrollo limitado que, a través de los años, ha generado un debate casi derrotero entre la Academia y los críticos en la materia. Paraguay, con sus más de cuatrocientos mil kilómetros cuadrados y sus características mediterráneas (en tierra y mente), representa la antítesis del proceso que llevo a convertir a Suiza, en el máximo exponente de la economía desarrollada “a pesar” de su mediterraneidad. No tendrá a la exótica Francia, la histórica Italia, la lujosa Austria, ni un principado como Liechtenstein como vecinos fronterizos, pero tiene a la inestable Argentina, el intempestivo Brasil y la siempre sorpresiva Bolivia como “parejas indisolubles”. Este artículo aborda, exploratoriamente, los lineamientos de la política exterior paraguaya en materia comercial, centrándose en la desarrollada dentro de los mecanismos de integración regionales y la Organización Mundial del Comercio (OMC). Se encontraron elementos que refieren a una subutilización de las potencialidades nacionales en estos espacios comerciales. Paraguay debe diseñar y desarrollar políticas comerciales que posibiliten su inserción efectiva dentro del engranaje comercial global, a través de la complementariedad.

Palabras clave: políticas comerciales, comercio internacional, desarrollo.

¹ Abogado por la Universidad Nacional de Asunción. Magíster en Resolución Alternativa de Conflictos por la Universidad Americana. Doctorando en Derecho Público y Gobernabilidad en la Universidad Columbia del Paraguay. Funcionario Judicial y Docente Universitario.

Abstract

Paraguayan foreign policy, in general, and Paraguayan commercial foreign policy in particular, represent a process of limited development that, over the years, has generated an almost leading debate between the Academy and critics on the matter. Paraguay, with its more than four hundred thousand square kilometers and its Mediterranean characteristics (in land and mind), represents the antithesis of the process that led to Switzerland becoming the greatest exponent of the developed economy "despite" its Mediterranean nature. It will not have the exotic France, the historic Italy, the luxurious Austria, nor a principality like Liechtenstein as border neighbors, but it has the unstable Argentina, the untimely Brazil and the always surprising Bolivia as "indissoluble couples". This article explores, exploratory, the guidelines of the Paraguayan foreign policy in commercial matters, focusing on that developed within the regional integration mechanisms and the World Trade Organization (WTO). Elements were found that refer to an underuse of national potentialities in these commercial spaces. Paraguay must design and develop commercial policies that enable its effective insertion within the global commercial machinery, through complementarity.

Key words: trade policies, international trade, development.

Introducción

La República del Paraguay es una república presidencialista, sin litoral, situada en la zona central de América del Sur. Se encuentra constituido como un Estado unitario, dividido en un distrito capital y diecisiete departamentos. La ciudad capital, Asunción, es la urbe más poblada del país. A más de compartir fronteras con Argentina, Brasil y Bolivia, es miembro fundador con los dos primeros, junto a Uruguay, del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Paraguay fue parte del imperio colonial español, logrando, en 1811, su independencia. Atravesó dos grandes guerras: la Guerra contra la Triple Alianza (1864-1870, contra Argentina, Brasil y Uruguay), y la Guerra del Chaco (1932-1935, contra

Bolivia). De esta manera, sentó las bases de un complejo sentimiento nacionalista y un rencor contra los vecinos limítrofes.

Paraguay es una economía agroganadera, primordialmente, con un complemento comercial y de servicios dirigido, en mayor proporción, a consumidores locales. El mayor volumen de la producción agro se destina a la exportación. Con un PIB (al 2021) de US\$ 46.097,6 millones, posee un PIB per cápita de aproximadamente US\$ 6.355,9. Este indicador se desglosa en servicios (52%), la industria (36%) y finalmente el sector agrícola (12%). El sector industrial no está completamente desarrollado, y se encuentra destinado, básicamente, al procesamiento de materias primas agrícolas y ganaderas. Paraguay fue la 97° economía más compleja del 2019 (Ministerio de Hacienda, 2021).

Este país es el mayor exportador mundial de energía eléctrica de fuente renovable, y azúcar orgánica. Es también un gran exportador a nivel mundial de Stevia (2°), Yerba Mate (3°), Soja (4°), Almidón de Mandioca (5°), Aceite de Soja (5°), Chia (5°), Maíz (6°), Carne Vacuna (7°), Trigo (10°) y Arroz (14°). Como productor a nivel mundial, es el 2° de Stevia, el 6° Soja y el 16° de Carne Bovina. Además, es el país de origen de la Yerba Mate (*ilex paraguayensis*) y la Stevia o Ka'a He'ë (*stevia rebaudiana bertonii*). Actualmente es uno de los países con mayor crecimiento económico en la región y ocupa el 2° lugar dentro de los países con más retorno a inversión en Latinoamérica. Siendo un país mediterráneo, donde las vías fluviales siempre han tenido relevancia estratégica, Paraguay cuenta con la 3° mayor flota de barcasas del mundo (Asociación Rural del Paraguay, 2017).

El sistema económico que rige el país lo sitúa en una economía de mercado. Se distingue por un gran sector informal, con actividades de microempresas y vendedores ambulantes urbanos, donde la reexportación de bienes de consumo importados a países vecinos es un factor decisivo. Gran parte de la población, en especial en las zonas rurales, vive de la actividad agrícola de subsistencia. Con la presencia de un sector informal de esta envergadura, se torna difícil obtener medidas económicas precisas (MH, 2021).

El ingreso real por exportación ha aumentado constantemente en los últimos años, acompañando la fuerte demanda mundial de productos básicos, que, a su vez, se combina con altos precios y condiciones climáticas positivas.

Metodología

La investigación es documental, con un enfoque/paradigma cualitativo a través del análisis de fuentes bibliográficas. Corresponde a un diseño no experimental. El abordaje pretende un nivel o alcance exploratorio.

Resultados y Discusión

En los últimos años, el Gobierno paraguayo ha reconocido la necesidad de diversificar la economía y ha realizado, incipientemente, esfuerzos con ese objetivo. La búsqueda de nuevos mercados, y el afianzamiento de los existentes, han sido las estrategias planteadas, sumado a la incorporación de nuevos mecanismos y modelos de producción. Los destinos escogidos para dicha empresa han sido Medio Oriente y Europa. En estos países, los funcionarios diplomáticos y agregados comerciales paraguayos, han hecho esfuerzos para presentar al país como uno con mano de obra barata, energía inagotable (Itaipú Binacional) y una casi nula presión tributaria (MH, 2021).

Estas medidas han dado como resultado, el incremento de fábricas con capital extranjero (provenientes mayormente de Brasil) y un aumento sostenido del PIB. En el marco de la pandemia por COVID-19, la caída de la economía paraguaya no ha sobrepasado los porcentajes estimados del dígito, convirtiéndose en el país con menor impacto económico en la región. Sin embargo, la adquisición de préstamos internacionales y nacionales, la colocación de bonos soberanos, y la ampliación del presupuesto para mitigar los efectos de la pandemia, han generado un aumento de la deuda y un déficit en aumento (MH, 2021).

Paraguay en el MERCOSUR

Si bien el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) nació con la firma del Tratado de Asunción el 26 de marzo de 1991, la idea de una ambiciosa integración regional comercial entre los países del Cono Sur, venía ya desarrollándose hacía tiempo. Desde los albores del siglo XX, el consumo y el estilo de vida adoptado por los sudamericanos,

habían exigido un acceso más directo a diversos productos y servicios, tornándose necesaria el establecimiento de vías y líneas de comunicación y transporte más modernos. La apertura y mejora de caminos, la intensificación de las rutas fluviales, y la aparición de la aviación, no hicieron más que avizorar políticas comerciales.

En la década del setenta, Uruguay, Argentina y Brasil, iniciaron un proceso de intensificación comercial, al cual, estratégicamente, Paraguay fue adhiriéndose. En 1990, Argentina y Brasil suscribieron, al amparo del Tratado de Montevideo de 1980², un Acuerdo de Complementación Económica en la ALADI. En ese mismo año, representantes de ambos países se reunieron con autoridades de Uruguay y Paraguay, oportunidad en la cual estos últimos expresaron su interés formal en adherirse al proceso integracionista en ciernes. Se convino entonces, que era necesario suscribir un acuerdo creando un mercado común cuatripartito.

El 26 de marzo de 1991 se firma el Tratado de Asunción entre los cuatro países, que no debe considerarse como un tratado final constitutivo del Mercosur, sino como el instrumento de carácter internacional destinado a hacer posible su concreción. Hoy día, Paraguay es sede de dos órganos de relativa importancia en el MERCOSUR, como lo son el Tribunal Permanente de Revisión y el Instituto Social del MERCOSUR. El establecimiento del TPR fue una piedra fundamental para constituir a Asunción como capital jurídica del MERCOSUR.

El Tratado de Asunción es un acuerdo con vocación regional integracionista, pues posibilita la adhesión de los demás Estados miembros de la ALADI. Es un acuerdo de integración económica, estableciéndose un programa de liberación comercial³, la coordinación de políticas macroeconómicas y un arancel externo común, así como otros instrumentos de la regulación del comercio.

Para el Paraguay, MERCOSUR representó en promedio, durante los últimos 5 años (2017-2021), el destino del 56% de las exportaciones del sector productivo

² Tratado constitutivo de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

³ En virtud de lo dispuesto por el artículo Décimo del Anexo I del Tratado de Asunción, los cuatro países suscribieron el 29 de noviembre de 1990 un Acuerdo de Complementación Económica en el marco jurídico de la ALADI, que lleva el número 18, el cual se encuentra en vigor.

nacional, y al menos el 80% de los productos con valor agregado. Durante el mismo periodo, el MERCOSUR representó, en promedio, el 32% de las importaciones del Paraguay. Estos indicadores confirman la importancia estratégica que representa el bloque para el Paraguay, y el espacio que tiene el país dentro del mismo (MERCOSUR, 2022).

Hoy día, es acertado decir que el MERCOSUR, se expande más allá de lo netamente económico-comercial, llegando a incluir en su agenda y su acervo, a cuestiones políticas y sociales de relevancia para la región. En este sentido, se destaca el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), un mecanismo para la reducción de las asimetrías, donde el Paraguay es receptor del 68% de los proyectos financiados con recursos de este fondo⁴ de una cartera de proyectos que superan los US\$1.200 millones. La participación de la sociedad civil se verifica a través del Foro Consultivo Económico y Social, que aglutina al sector empleador, de los trabajadores y al tercer espacio (MERCOSUR, 2022).

Fuera del ACE 18⁵, en el marco de su relacionamiento externo, el MERCOSUR tiene suscrito acuerdos comerciales con todos los países de Sudamérica, así como con Israel, Egipto y Palestina. Del mismo modo, posee acuerdos de preferencias fijas⁶ con India y la Unión Aduanera de África del Sur (SACU). El Acuerdo de Asociación Birregional con la Unión Europea, y el Acuerdo de Libre Comercio con los países integrantes del

⁴ FOCEM fue el mayor financista de importantes obras de infraestructura como la ampliación de la sub estación de la margen derecha de Itaipú Binacional, la construcción de la línea de transmisión de 500 Kv y la construcción de la sub estación de Villa Hayes. Además, la construcción de la pavimentación asfáltica de la ruta que une las ciudades de Concepción y Vallemí y su extensión hasta la ciudad de San Lázaro; la construcción de la Costanera Norte–Corredor Botánico, por citar los de mayor envergadura.

⁵ Acuerdo de Complementación Económica N° 18, suscrito entre “Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay”, al amparo del TM80, constitutivo de la ALADI, el cual rige el relacionamiento comercial entre los países miembros del MERCOSUR.

⁶ Los Acuerdos Selectivos son aquellos acuerdos que poseen una “cobertura limitada”, con relación a la cantidad de productos que reciben trato preferencial. Por lo general, son el resultado de negociaciones comerciales que se llevan a cabo bajo una modalidad producto por producto o sector por sector. El tipo de preferencia pactado es, en general, un tipo de preferencia fijo. Por lo tanto, para cada producto negociado se pacta un nivel determinado de preferencia, el cual no varía hasta una nueva negociación. Esta modalidad de tipo de preferencia fijo, ha dado lugar a denominar también a los acuerdos comerciales que presentan dichas características como “Acuerdos de Preferencias Fijas” (ALADI, 2020).

Acuerdo de Libre Comercio Europeo (EFTA por sus siglas en inglés), se encuentra en proceso de cerrarse.

Con la concretización del Acuerdo MERCOSUR-UE, el bloque se podrá beneficiar del crecimiento económico relacionado con el aumento de las exportaciones de alimentos, productos agrícolas y minerales. Estos sectores son clave para el MERCOSUR, pues este tiene una ventaja comparativa en relación con la UE. Se pretende que Paraguay participe activamente dentro de este aprovechamiento.

Además de estos frentes, MERCOSUR está en etapa de negociación con Canadá, Corea, Singapur, Líbano, e iniciando diálogos exploratorios con Vietnam e Indonesia, buscando de esa manera la ampliación de su espectro integracionista (MERCOSUR, 2022).

Paraguay asume, durante el primer semestre del 2022, la Presidencia Pro Tempore del bloque y se encuentra implementando una agenda, intra y extrarregional, que permitirá la profundización del proceso de integración.

Paraguay en la ALADI

El Tratado de Montevideo de 1980 (TM80), crea la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), como sucesora de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), la cual a su vez fue creada por el Montevideo de 1960 (TM60). La ALADI tiene por objetivo final el establecimiento en forma gradual y progresiva de un mercado común latinoamericano. La República del Paraguay es fundadora de la ALADI, y como tal, ha participado del proceso de desarrollo de este mecanismo regional.

Paraguay se caracteriza por ser un país con una economía pujante y abierta al mundo, especializada en la producción y exportación de productos clasificados como primarios. Su condición mediterránea y de economía abierta promovieron el desarrollo de prácticas comerciales peculiares, donde coexisten la formalidad y la informalidad.

En el marco de la ALADI, Paraguay se ha involucrado activamente en los procesos de integración y liberalización del comercio a nivel regional; sin embargo, existe un antes y un después de la firma del Tratado de Asunción 1991, que catapultó el esfuerzo de integración subregional. Estos dos elementos, es decir, las particularidades de la

economía paraguaya, y los procesos de integración regional emprendidos como parte del MERCOSUR, definen en gran medida la inserción externa paraguaya desde los noventa. Demás está decir que este contexto presenta numerosos desafíos ante las oportunidades.

Paraguay produce y comercializa, básicamente, *commodities*⁷, bienes muy sujetos a los ciclos de demanda de los mercados internacionales, lo cual trae aparejado una elevada volatilidad en sus precios internacionales. Esto genera que el propio sector real de la economía absorba, además de los efectos de los ciclos climáticos y políticos, la inestabilidad de los mercados internacionales (ALADI, 2002).

Por su lado, el sector comercio está ampliamente asociado a la triangulación comercial, fenómeno que, así como es impulsado por el comportamiento positivo de la demanda de los socios comerciales del país, es restringido cuando los países vecinos contraen demanda o remueven distorsiones de sus mercados. A medida que se avanza en el proceso de integración del MERCOSUR, comienzan a disminuir las ventajas competitivas de dicha actividad de triangulación comercial (ALADI, 2002).

El agotamiento del modelo asumido por Paraguay a este respecto, ha provocado en los últimos años, la necesidad de redefinir estrategias de inserción internacional que contemplen sus fortalezas y debilidades, comercialmente y productivamente hablando. Las debilidades responden a dos grandes áreas: la estructura económica y social, que define determinada dotación de recursos, y las resultantes de la política económica que se ha implementado en los últimos años. Las fortalezas siguen ubicándose en el espectro de una mano de obra barata, una baja presión tributaria, e interesantes medidas de promoción a la inversión extranjera (ALADI, 2002).

En este sentido, la ALADI ha operado positivamente dentro de lo relacionado a la Política Económica y Comercial asumida por el Paraguay. Conviene recordar que este

⁷ Los *commodities* son bienes básicos que se utilizan como insumos en la producción de otros bienes y que pueden ser usados en el comercio o en el sector financiero, como objetos de adquisición (activos subyacentes). Su principal característica y ventaja es que tienen valor, un bajo nivel de procesamiento y utilidad. En este caso, los bienes referidos pertenecen al sector agrícola.

mecanismo de integración opera a través de dos tipos de herramientas: los acuerdos de alcance regional y los acuerdos de alcance parcial.

Los primeros son aquellos en los que participan todos los países miembros de la ALADI. Actualmente están vigentes 7 acuerdos de este tipo: las Nóminas de Apertura de Mercados (AR.AM N° 1, 2 y 3)⁸, donde los países miembros eliminan totalmente, y sin reciprocidad, los gravámenes aduaneros y otras restricciones sobre una serie de productos provenientes de los países de menor desarrollo económico relativo⁹; el Acuerdo Regional N° 4, que instituye la Preferencia Arancelaria Regional (AR. PAR N° 4), que fija la reducción porcentual de los gravámenes aplicables a las importaciones que los países miembros de la ALADI se otorgan entre sí; el Acuerdo Regional de Cooperación Científica y Tecnológica (AR.CYT N° 6), que promueve la cooperación regional para la creación y desarrollo del conocimiento y para la adquisición y difusión de la tecnología y su aplicación; el Acuerdo Regional de Cooperación e Intercambio de Bienes en las Áreas Cultural, Educacional y Científica (AR.CEYC N° 7), establece la libre circulación entre los países miembros de materiales y elementos culturales, educativos y científicos, obras de arte, objetos de colección y antigüedades originarios de sus respectivos territorios, siempre que cumplan con las condiciones establecidas; y el Acuerdo Marco para la Promoción del Comercio mediante la Superación de Obstáculos Técnicos al Comercio (AR.OTC N° 8), que busca evitar que los Reglamentos Técnicos, las Normas Técnicas y la Evaluación de la Conformidad se conviertan en obstáculos técnicos innecesarios para el comercio intrarregional.

Los segundos, son acuerdos en los que no participan la totalidad de los países miembros de la ALADI. Estos buscan profundizar la integración a través de la asunción de compromisos arancelarios y pararancelarios, entre dos países o entre grupos de países, incluso con países latinoamericanos no miembros de la Asociación.

Actualmente, esta modalidad de acuerdo representa el más utilizado en la integración regional ya que su flexibilidad permite avanzar en el proceso de integración

⁸ Conocidos informalmente como NAM 1 (Bolivia), NAM 2 (Ecuador) y NAM 3 (Paraguay).

⁹ Según la clasificación de ALADI, los países de menor desarrollo económico relativo (PMDER) son Bolivia, Ecuador y Paraguay.

con “distintas velocidades”, a diferencia de los acuerdos de alcance regional. Los acuerdos de alcance parcial pueden ser comerciales, de complementación económica (ACE), agropecuarios, de promoción del comercio u otros de conformidad con el Artículo 14º del TM80¹⁰.

Si bien Paraguay, como parte del MERCOSUR, tiene suscrito una variedad de ACE con los países de América Latina, su relacionamiento comercial aprovecha también, las concesiones insertas en el NAM 3 y en la PAR, convirtiendo a este espacio de integración en una de las herramientas de desarrollo económico del país¹¹.

Sin embargo, según un documento de Arréllaga (2017), la balanza comercial entre Paraguay y los demás países que integran la ALADI, evidencia el gran desequilibrio que existe entre las preferencias arancelarias negociadas y las exportaciones efectuadas a su amparo. Esta realidad se agrava, como se dijo más arriba, con el hecho de que la estructura de las exportaciones paraguayas abarca principalmente materia prima y materia prima procesada, es decir, de bajo valor y baja rentabilidad.

Las necesidades actuales de los países de la ALADI, y del resto del mundo, así como otros factores que intervienen en la conformación de la demanda de bienes y servicios, torna imperiosa la necesidad de implementar acciones que permitan incrementar la incorporación de valor a las materias primas, en aquellos sectores donde existe ventajas comparativas reveladas, por medio de la aplicación de los conocimientos de la ciencia y la tecnología, la calidad y la innovación como una alternativa válida para promover un constante mejoramiento de la situación actual (Arréllaga, 2017).

Estas propuestas a la problemática deberán incorporar mecanismos que mejoren y agilicen la operativa productiva y comercial, probablemente articulando herramientas

¹⁰ Modalidad de acuerdo de alcance parcial para cuya concertación se tendrán en cuenta, entre otras materias, la cooperación científica y tecnológica, la promoción del turismo y la preservación del medio ambiente (Art. 14 - TM80).

¹¹ El Paraguay en el ámbito regional tiene suscrito y negociados 12 Acuerdos, de los cuales 2 son Acuerdos Regionales, 8 Acuerdos como Estado Parte del MERCOSUR y 2 Acuerdos Bilaterales, en los que tiene razonablemente muy buenas condiciones de acceso a estos mercados (ALADI, 2017).

tecnológicas (TIC) en ellas, acortando de esta manera, la brecha existente¹² entre oferta y demanda (Arréllaga, 2017).

Paraguay en la OMC

La constitución de la Organización Mundial del Comercio (OMC) fue resultado de negociaciones que tuvieron lugar en el período comprendido entre los años 1986 y 1994, en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (denominado GATT de 1994) conocida como Ronda Uruguay¹³. El objetivo de la OMC es ayudar a productores de bienes y servicios, exportadores e importadores a llevar adelante sus actividades, es decir, facilitar el comercio. La liberalización comercial es una consecuencia de los esfuerzos de los países miembros por llegar a alcanzar el objetivo inicial de la Organización.

En Paraguay, el Acuerdo del GATT de 1994 entró en vigencia mediante la Ley N° 444/94, por lo que es miembro de la OMC desde el 1° de enero de 1995 y miembro del GATT desde el 6 de enero de 1994. Como miembro fundador de la OMC, participa activamente en los órganos y los espacios de deliberación de la Organización, en particular en los grupos de negociaciones como el Grupo Cairns y G-20 en el ámbito agrícola. Cabe destacar que, durante las negociaciones del Acuerdo de Facilitación del Comercio¹⁴, el Paraguay coordinó al Grupo de Países en Desarrollo sin Litoral.

¹² Brecha establecida por los requisitos de seguridad de las cadenas de abastecimiento mundiales, el impacto ambiental del transporte, y la protección de la propiedad intelectual en el comercio, entre otros (Arréllaga, 2017).

¹³ Como consecuencia de la Ronda de Uruguay y la firma del Acuerdo de Marrakech, la OMC sustituyó al GATT como organización internacional. El Acuerdo General sigue existiendo como tratado general de la OMC sobre el comercio de mercancías, actualizado como consecuencia de las negociaciones de la mencionada Ronda.

¹⁴ Los Miembros de la OMC concluyeron en la Conferencia Ministerial de Bali de 2013 las negociaciones relativas al importante Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC), que entró en vigor el 22 de febrero de 2017 tras su ratificación por dos tercios de los Miembros de la OMC. Este establece una serie de medidas para la rápida circulación de las mercancías a través de las fronteras, que se basan en las mejores prácticas de todo el mundo.

Actualmente, Paraguay tiene consolidado el 100% de sus aranceles y concede, al menos, el trato NMF¹⁵ a todos sus interlocutores comerciales. Resalta el hecho de que nunca ha tomado parte en una diferencia¹⁶ planteada en el marco de la OMC, ni como reclamante ni como demandado, pero sí ha participado como tercero en seis diferencias. Presenta, usualmente, las notificaciones¹⁷ de rigor a los comités de la Organización (OMC, 2017).

El Paraguay cuenta con un régimen de inversión abierto a la inversión extranjera directa, que garantiza el trato nacional¹⁸ a los inversionistas extranjeros. La única limitante implica normativas para el acceso a la propiedad de tierras en frontera. El marco normativo paraguayo incorpora incentivos fiscales y logísticos a los inversionistas: la Ley de Participación Público-Privada de 2013, la Ley de Obras Públicas con financiamiento o llave en mano de 2013 y la Ley de Protección de Inversiones de 2015.

Para promover la producción nacional, el país otorga, tanto a inversores nacionales como extranjeros, incentivos incluidos en la Ley N° 60/90¹⁹ y su modificatoria. Se destacan la exoneración del pago del IVA en la adquisición de bienes de capital importados y nacionales, y la exoneración del pago de los aranceles sobre las

¹⁵ Trato de la Nación Más favorecida (NMF): si se concede a un país una ventaja especial (*i.e.* la reducción del tipo arancelario aplicable a uno de sus productos), se tiene que hacer lo mismo con todos los demás Miembros de la OMC.

¹⁶ La solución de diferencias comerciales es una de las actividades básicas de la OMC. Se plantea una diferencia cuando un gobierno Miembro considera que otro gobierno Miembro está infringiendo un acuerdo o un compromiso que ha contraído en el marco de la OMC.

¹⁷ Una de las funciones de la OMC es recopilar, analizar y difundir información sobre las políticas comerciales de los Miembros. Para ello utiliza principalmente tres mecanismos: las notificaciones que los Miembros están obligados a hacer de sus propias leyes y políticas, los exámenes realizados por el Órgano de Examen de las Políticas Comerciales (OEPC) y las actividades de vigilancia de la Secretaría. Las notificaciones pueden ser sobre: ayuda interna en agricultura, procedimientos para el trámite de licencias de importación, valoración en aduana, subvenciones y empresas comerciales del Estado, entre otras.

¹⁸ Principio según el cual cada Miembro concede a los nacionales de los demás el mismo trato que otorga a sus nacionales.

¹⁹ Actualmente, el sector manufacturero es el principal beneficiario de la Ley N° 60/90, con un 59% de las inversiones en 2015, seguido del sector servicios (18%), agropecuario (16%) y minas y canteras (7%). Existe además un régimen especial que permite la aplicación de un gravamen arancelario del 0% a la importación de materias primas e insumos que vayan a ser utilizados por las empresas agropecuarias e industriales en sus propios procesos productivos.

importaciones de bienes de capital, materias primas e insumos destinados a proyectos de inversión para la fabricación de bienes de capital (OMC, 2017).

La ley que establece la Política Automotriz Nacional del 2012²⁰ prevé incentivos fiscales para estimular la fabricación y/o ensamblaje de vehículos, autopartes y autopiezas. Asimismo, se han establecido medidas para promover la producción, desarrollo y/o ensamblaje de bienes de alta tecnología, que incluyen la exoneración del pago de aranceles y la reducción del IVA aplicable a la importación de materias primas, componentes, conjuntos, partes y piezas. También fueron fijados incentivos adicionales para el establecimiento de Parques Industriales²¹ en el 2013.

En cuanto al Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC, el país lo ratificó el 1 de marzo de 2016. Posterior a ello, Paraguay emprendió un proceso de reforma y adecuación para tornar más eficiente y transparente la gestión aduanera. Entre estas se encuentran la adopción de un sistema informático de gestión de riesgo, la implementación de un programa de operador económico calificado, la introducción del régimen de remesa expresa, la transmisión electrónica del manifiesto aéreo y la digitalización de los documentos aduaneros. Restan aún ciertas áreas por abordar y mejorar, entre las cuales se encuentran los procedimientos de registro de importadores y productos, de licencias de importación, entre otros (OMC, 2017).

Paraguay posee un marco jurídico completo y desarrollado en materia de medidas antidumping²², compensatorias²³ y de salvaguardia²⁴, sin embargo, no acostumbra

²⁰ La Ley N° 4.838 “de Política Automotriz Nacional” es una ley de incentivos fiscales para la inversión de capital de origen nacional y extranjero, la misma otorga beneficios fiscales para estimular la fabricación y/o ensamble de vehículos motorizados y no motorizados, autopartes y autopiezas en general.

²¹ Es una fracción de terreno en condiciones adecuadas de ubicación, infraestructura, equipamientos y servicios comunes necesarios para el establecimiento y desarrollo de plantas industriales y sus servicios complementarios (Ley 4903/2013).

²² Medida de defensa comercial, dentro del ámbito de los trámites aduaneros, que se lleva a cabo cuando un suministrador extranjero practica precios inferiores a los que aplica en su propio país.

²³ Son las que toma un país importador, generalmente en forma de un aumento de los derechos, con objeto de contrarrestar las subvenciones concedidas en el país exportador a los productores o a los exportadores.

²⁴ Son medidas de urgencia con respecto al aumento de las importaciones de determinados productos cuando esas importaciones hayan causado o amenacen causar un daño grave a la rama de producción nacional del Miembro importador.

activarlos. Existen limitaciones y prohibiciones a la exportación de ciertos productos por motivos ambientales, de salud pública, o en base a compromisos internacionales asumidos. Se utilizan estas restricciones, además, para incrementar el valor agregado nacional o asegurar el suministro interno de materias primas (MIC, 2013).

El país mantiene regímenes aduaneros especiales tales como el régimen de zonas francas²⁵ y la maquila²⁶. En el caso de las zonas francas, las empresas que se establecen en estos espacios y que se dedican a la exportación a terceros países, pagan un impuesto único (IZF) del 0,5% sobre los ingresos brutos provenientes de dichas exportaciones. Cabe recordar que, estas empresas pueden vender al territorio aduanero nacional bienes terminados, y servicios, por un monto de hasta el 10% del total de sus ingresos brutos por ventas, sin pagar ningún impuesto adicional. Las importaciones al territorio aduanero provenientes de empresas radicadas en zonas francas deben pagar los aranceles y otros impuestos establecidos para las importaciones (OMC, 2017).

En cuanto al régimen de maquila²⁷, las empresas que operan en él pagan un tributo único del 1% sobre el valor agregado nacional o el valor de facturación, el que sea mayor. Estas empresas deben exportar los bienes o servicios resultantes, pudiendo también venderlos en el mercado nacional hasta un 10% del volumen exportado en el año precedente, siempre y cuando se obtenga la autorización previa requerida, se paguen los aranceles y tributos internos sobre los insumos y bienes de producción importados temporalmente, y el impuesto a la renta sobre el porcentaje vendido en el mercado nacional (OMC, 2017).

En cuanto a los mecanismos directos de mitigación o incentivo, según los datos notificados a la OMC (2017), el gasto en ayuda interna llegó a su máximo en 2012 y

²⁵ Una zona franca es un territorio delimitado de un país donde se goza de algunos beneficios tributarios, como la exención del pago de derechos de importación de mercancías, así como exoneraciones de algunos impuestos o una regulación diferente de estos.

²⁶ Una industria maquiladora es una empresa que importa productos sin pagar impuestos, cuyo producto se comercializa en el país de origen de la materia prima.

²⁷ En el Paraguay el Régimen de Maquila fue creado por la Ley N° 1064 del año 1997 "De la Industria Maquiladora de Exportación" y está reglamentado por el Decreto - Ley N° 9585 del año 2000, cuyo principal objetivo es el de promover el establecimiento y regular las operaciones de las empresas maquiladoras en el Paraguay.

luego disminuyó. Para el año 2015, la ayuda interna notificada a la OMC totalizó los 79,7 millones de dólares EE.UU., el equivalente a apenas un 0,3% del PIB. Todas estas medidas se encuadran dentro del compartimento verde (o exenta de reducción). El país otorga además apoyo gubernamental a los agricultores mediante la concesión de beneficios fiscales, procedimientos de contratación pública ventajosos y habilitación de líneas de crédito (OMC, 2017).

Según los últimos datos, las preocupaciones de Paraguay de cara a la próxima Conferencia Ministerial de la OMC²⁸, se sitúan en la esfera de la agricultura, las respuestas a la pandemia y la reforma de la organización. En este sentido, los representantes del país sostienen la necesidad de mejorar las condiciones del sistema multilateral de comercio, tomando en consideración el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo sin litoral, así como la facilitación del comercio (MRE, 2022).

Conclusiones

Si bien Paraguay posee numerosas herramientas normativas, económicas y técnicas para hacer frente a un contexto global, aún incierto, como la postpandemia, es una realidad que hoy en día las potencialidades se están subutilizando. La articulación de estrategias en el marco de la implementación de la Política Comercial, y hasta de su Diplomacia Económica²⁹, deberán, inexorablemente, incluir innovaciones e inteligencia de mercado, buscando así consolidar los avances alcanzados.

Si bien a Paraguay le ha resultado, macroeconómicamente hablando, asumir una economía agroganadera de abastecimiento regional, es el momento de adicionar valor agregado a dichos esfuerzos. La búsqueda de nuevos mercados emprendida en el marco

²⁸ La Duodécima Conferencia Ministerial de la OMC (CM12) tendrá lugar los días 12 a 15 de junio de 2022 en la sede de la OMC en Ginebra. La CM12 debía haberse celebrado del 30 de noviembre al 3 de diciembre de 2021, pero se aplazó debido al brote de la variante ómicron de COVID-19, que dio lugar a la imposición de restricciones a los viajes y obligaciones de cuarentena en Suiza y muchos otros países europeos.

²⁹ Término acuñado por representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay, para referirse al conjunto de emprendimientos llevados adelante desde esa Cartera de Estado, vinculada a la apertura de nuevos mercados, a la atracción de inversiones, a la conquista de trato especial y diferenciado de reglas, de acuerdo a la condición de país de menor desarrollo económico relativo, carente de litoral, y agrícola.

del Relacionamento Externo del MERCOSUR, la profundización de los acuerdos establecidos al amparo de la ALADI, y la concertación de tratados inter bloque que incluyan los temas de nueva generación discutidos a nivel de OMC, podrían significar el grueso de esas estrategias. Trabajar en desarrollar el complemento comercial y de servicios dirigido, más allá de consumidores locales, apoyaría también al objetivo de seguir creciendo en esta geoeconomía tan peculiar que nos toca vivir en el siglo XXI.

A nivel interno, desarrollar el sector industrial, incorporar nuevas tecnologías para el desarrollo intensivo, pero con rostro humano, arrojaría resultados positivos en la balanza. Estos no representarían resultados inmediatos, pero, con la debida concatenación de medidas desde lo público y lo privado, puede lograrse.

Paraguay debe diseñar y desarrollar políticas comerciales inclusivas que posibiliten su inserción efectiva dentro del engranaje comercial global, a través de la complementariedad. Es momento de separar la implementación de los planes económicos y comerciales, de los discursos políticos domésticos.

Nos encontramos ante un contexto de demanda global, y nosotros debemos asumir, verdaderamente, como Política Económica u Comercial, satisfacerla con la altura y soltura que nos caracteriza.

Referencias

ALADI (2002). Paraguay en el Proceso de Integración Regional: Características y Condicionantes. Departamento de Promoción Económica, Publicación No. 08/02. [https://www2.aladi.org/nsfaladi/estudios.nsf/5b189d44e520606803256aa7006aa4a9/cad1909d2d13bb8b03256bdf005a7dda/\\$FILE/8-02.pdf](https://www2.aladi.org/nsfaladi/estudios.nsf/5b189d44e520606803256aa7006aa4a9/cad1909d2d13bb8b03256bdf005a7dda/$FILE/8-02.pdf)

Arréllaga, G. (2017). PREFERENCIAS NEGOCIADAS POR LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY EN LA REGIÓN. Publicación DAPMDER/N° 03/17, Programa de cooperación a favor de Paraguay, Secretaría General de la ALADI. [http://www2.aladi.org/nsfaladi/Estudios.nsf/CD3DF2F50C3ADD3E0325814E006DAEDA/\\$FILE/DAPMDER_03_17_PY.pdf](http://www2.aladi.org/nsfaladi/Estudios.nsf/CD3DF2F50C3ADD3E0325814E006DAEDA/$FILE/DAPMDER_03_17_PY.pdf)

ALADI (2020). APLICACIÓN DEL TRATO PREFERENCIAL EN EL COMERCIO DE BIENES, Ficha N° 2. Serie Fichas ALADI.

- [http://www2.aladi.org/nsfaladi/estudios.nsf/976268b0319cf31c032574a300528c83/eb1bf4f0e1e7f432032586e200622cf0/\\$FILE/02_Preferencias.pdf](http://www2.aladi.org/nsfaladi/estudios.nsf/976268b0319cf31c032574a300528c83/eb1bf4f0e1e7f432032586e200622cf0/$FILE/02_Preferencias.pdf)
- Asociación Rural del Paraguay (ARP) (2017). Introducción a Paraguay y su Sector Cárnico. <https://www.arp.org.py/images/Paraguay-y-el-Sector-Carnico.pdf>
- Ventanilla Única del Exportador (VUE) (2016). IMPARABLE: PARAGUAY LIDERA RANKING ENTRE EXPORTADORES DE AZÚCAR ORGÁNICA. <http://www.vue.org.py/noticia24.php#:~:text=Paraguay%20ocupa%20el%20primer%20puesto,conquista%20varios%20mercados%20del%20extranjero>
- MERCOSUR (26 de marzo de 2022). MERCOSUR, decisión relevante y estratégica de la política exterior paraguaya [artículo online]. <https://www.mercosur.int/mercosur-decision-relevante-y-estrategica-de-la-politica-exterior-paraguaya/>
- Ministerio de Hacienda (MH) de la República del Paraguay (2021). Perfil Económico y Comercial. Subsecretaría de Estado de Economía: Asunción. https://www.economia.gov.py/application/files/2716/2801/5381/Perfil_Economico_y_Comercial_de_Paraguay.docx.pdf
- Ministerio de Industria y Comercio (MIC) de la República del Paraguay (2013). Procedimientos de Defensa Comercial en Paraguay. Documento Explicativo. Proyecto Apoyo a la Integración Económica del Paraguay, UE-MIC. <https://www.mic.gov.py/mic/w/comercio/dgce/pdf/ProcedimientoDefensaComercial.pdf>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) (9 de marzo de 2022). Viceministro Cano se reunió con Directora General Adjunta de la OMC. Portal del MRE. <https://www.mre.gov.py/index.php/noticias-de-embajadas-y-consulados/viceministro-cano-se-reunio-con-directora-general-adjunta-de-la-omc>
- OMC (2017). Examen de las Políticas Comerciales: Paraguay, Resumen. Órgano de Examen de las Políticas Comerciales. Documento WT/TPR/S/360. https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tpr_s/s360_sum_s.pdf