



RE2-06-019

**Serie de Estudios
Económicos y Sectoriales**

MEDIDAS DE DEFENSA COMERCIAL

INFORME SOBRE HONDURAS Y NICARAGUA

Carlos Tovar Díaz

Septiembre de 2006



REGION II

Banco Interamericano de Desarrollo

Este documento de discusión no es una publicación oficial del Banco Interamericano de Desarrollo. Su propósito es servir como base para la discusión de aspectos importantes de política económica respecto al programa del Banco en la Región. Las opiniones y conclusiones contenidas en este documento pueden no necesariamente coincidir con las políticas y opiniones del BID, su Directorio o sus países miembros.

Debido al uso de datos normalizados de otras instituciones multilaterales, las cifras presentadas pueden diferir de datos nacionales esencialmente por diferencias en definiciones, convenciones estadísticas y métodos de compilación.

PREFACIO

La reducción de las barreras arancelarias, a consecuencia de los distintos tratados de libre comercio (TLC) firmados por Honduras y Nicaragua durante los últimos años, impone, en ambos países, una serie de retos a los sectores productivos que compiten con las importaciones beneficiadas con dicha reducción. Los distintos TLCs prevén una serie de acuerdos en materia de *defensa comercial* para regular prácticas como el dumping o las subvenciones y reducir los efectos negativos que dichas prácticas pudieran tener en la industria doméstica del país importador. Asimismo, prevén la aplicación de medidas de salvaguardia, a fin de brindar una protección temporal a una determinada industria, permitiéndole que realice los reajustes necesarios para hacer frente a la competencia externa.

El presente documento analiza los acuerdos sobre medidas de defensa comercial en Honduras y Nicaragua, destacando la experiencia que estos países han tenido en esa materia. Sobre la base de ese análisis, el informe destaca que la experiencia de ambos países en medidas de defensa comercial ha sido muy escasa, analizando los factores que podrían incidir en el número de casos registrados en ambos países. Por último, efectúa una serie de recomendaciones para mejorar la administración de las medidas de defensa comercial en ambos países.

El autor quiere expresar su agradecimiento a Robert Kaplan (Jefe RE2/EN2) y Paul Trapido (RE2/EN2) por sus orientaciones en la elaboración del informe. Asimismo, agradecer a Jaime Granados (INT/ITD) y Pamela Scott (Directora del Programa de Apoyo al Comercio Agropecuario de OIRSA) por sus valiosos comentarios y sugerencias. Finalmente, expresar un agradecimiento especial a Cinthya Cordero y Miriam Pérez-Fuentes, quienes tuvieron a su cargo la producción y realización técnica de este documento.

Máximo Jeria
Gerente
Departamento Regional de Operaciones II
México, Istmo Centroamericano, Haití y República Dominicana

Washington, D.C., septiembre de 2006

MEDIDAS DE DEFENSA COMERCIAL
INFORME SOBRE HONDURAS Y NICARAGUA

ÍNDICE

Resumen Ejecutivo	i
PARTE I: MEDIDAS DE DEFENSA COMERCIAL	1
A. Derechos antidumping y medidas compensatorias	2
1. Conceptos generales y marco legal	2
2. Experiencia	6
a. Honduras	6
b. Nicaragua	7
B. Medidas de Salvaguardia	8
1. Conceptos generales y marco legal	8
2. Experiencia	11
C. Análisis de los factores que influyen en el número de casos iniciados en materia de defensa comercial.....	12
PARTE II: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	15
BIBLIOGRAFÍA.....	17
ANEXO A: MARCO LEGAL EN MATERIA DE DEFENSA COMERCIAL	18
1. Honduras y Nicaragua: Marco legal en materia antidumping y contra subvenciones	18
2. Marco legal sobre Medidas de Salvaguardia	20
i. Salvaguardias globales: criterios de exclusión.....	21
ii. Salvaguardias bilaterales: plazos de vigencia y prórrogas	21
iii. Salvaguardias bilaterales bajo el DR-CAFTA: características.....	22
iv. Diferencias entre salvaguardias globales y especiales	23
ANEXO B: EXPERIENCIA DEL NAFTA Y EL SECTOR AGRÍCOLA	24

ABREVIATURAS

CEIE	Comité Ejecutivo de Integración Económica de Centroamérica
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
DR-CAFTA	Acuerdo de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos
GATT	El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i>)
MCCA	Mercado Común Centroamericano
MIFIC	Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (de la República de Nicaragua)
NAFTA	Tratado de Libre Comercio de América del Norte (<i>North American Free Trade Agreement</i>)
NMF	Nación Más Favorecida
OMC	Organización Mundial del Comercio
OSD-OMC	Órgano de Solución de Diferencias de la OMC
SAE	Salvaguardia Agrícola Especial
SICA	Sistema de Integración Centroamericana
SIECA	Secretaría de Integración Económica Centroamericana
TLC/ALC	Tratado de Libre Comercio / Acuerdo de Libre Comercio

RESUMEN EJECUTIVO

Los Tratados de Libre Comercio (TLC) firmados por Honduras y Nicaragua durante los últimos años han abierto una serie de desafíos y oportunidades para ambos países. La reducción de barreras arancelarias al comercio permitirá al sector exportador de cada país ampliar sus mercados de exportación, impulsando el crecimiento de sus sectores productivos. No obstante, también impondrá una serie de retos a los sectores productivos domésticos de ambos países que compiten con las importaciones beneficiadas con la reducción de las barreras arancelarias.

Con el objetivo de regular prácticas como el dumping (cuando una empresa exporta un producto a un determinado país a un precio inferior al que vende un producto similar en su mercado doméstico) o las subvenciones (cuando el gobierno del país exportador realiza desembolsos monetarios por parte del fisco o pagos a mecanismos de financiamiento favorables a productores, exportadores, etc.) y reducir los efectos negativos que dichas prácticas puedan tener en la industria doméstica del país importador, los distintos tratados de libre comercio establecen acuerdos en materia antidumping y contra subvenciones. Asimismo, con la finalidad de facilitar el proceso de reajuste a la liberalización comercial, los tratados de libre comercio disponen de acuerdos en materia de la aplicación de medidas de salvaguardia, las cuales brindan una protección temporal a una determinada industria con el fin de que ésta haga los reajustes necesarios para hacer frente a la competencia externa.

Los derechos antidumping y compensatorios, así como las medidas de salvaguardia, son conocidos como medidas de defensa comercial. Estas medidas constituyen mecanismos de excepción. Los derechos antidumping y medidas compensatorias

pueden ser usados para contrarrestar prácticas como el dumping y los subsidios, respectivamente, únicamente si dichas prácticas tienen efectos negativos en la industria doméstica del país importador. Por su parte, las medidas de salvaguardia pueden ser usadas para permitir el reajuste de un determinado sector productivo a las condiciones de competencia internacional, únicamente si las importaciones se han incrementado en condiciones tales que afecten o puedan afectar a dicho sector.

El presente documento analiza los acuerdos sobre medidas de defensa comercial en Honduras y Nicaragua, destacando las experiencias que estos países han tenido en dicha materia. De acuerdo con el análisis efectuado, la experiencia en medidas de defensa comercial de ambos países ha sido muy escasa. No obstante, han existido algunas solicitudes en materia de defensa comercial que no dieron origen a ninguna investigación, y aunque es común el hecho que en todo país existan solicitudes rechazadas, el informe esboza las posibles razones que podrían explicar el fracaso de los sectores privados hondureños y nicaragüenses en lograr el inicio de una investigación. Las posibles razones de ello son: i) desconocimiento por parte del sector privado de los requisitos de fondo exigidos por la normativa sobre medidas de defensa comercial; ii) significativos costos de los procedimientos para la solicitud de medidas de defensa comercial; iii) insuficiente registro contable por parte del sector privado de los principales indicadores de producción y venta, que le permita presentar una solicitud bajo los estándares exigidos por los distintos acuerdos internacionales; iv) limitada información actualizada relativa al comercio exterior; y v) la existencia de sectores muy atomizados en pequeñas unidades productivas, lo que hace

difícil que dichas unidades coordinen una acción conjunta para solicitar la aplicación de medidas de defensa comercial. Finalmente, el informe prevé que los casos relacionados a medidas de defensa comercial seguirán siendo poco significativos bajo los acuerdos de integración firmados por cada uno de estos países (ejemplo: DR-CAFTA), salvo la posible aplicación de las medidas de salvaguardia especial.

Sobre la base de lo analizado, el informe provee una serie de recomendaciones:

i) mejorar los medios de difusión de los requisitos de forma y fondo para el inicio de investigación exigidos por la normativa de defensa comercial; ii) mejorar los sistemas de información relativos a estadísticas de comercio exterior, y iii) mejorar la información estadística de los sectores y subsectores agropecuarios con la finalidad de hacer un monitoreo de la incidencia de los acuerdos de libre comercio en dichos sectores.

PARTE I: MEDIDAS DE DEFENSA COMERCIAL

Los procesos de liberación comercial impulsados a través de los TLC firmados por Honduras y Nicaragua durante los últimos años conllevan una serie de desafíos y oportunidades para ambos países. La reducción de barreras arancelarias al comercio permitirá al sector exportador de cada país ampliar sus mercados de exportación, impulsando el crecimiento de sus sectores productivos. No obstante, también impondrá una serie de retos a los sectores productivos que compiten con las importaciones beneficiadas con la reducción de barreras arancelarias.

Para facilitar los procesos de liberalización comercial, los distintos TLC prevén la reducción arancelaria de manera gradual para ciertos productos denominados sensibles¹. Asimismo, incluyen una serie de medidas de defensa comercial (derechos antidumping, medidas compensatorias y medidas de salvaguardia) disponibles para todo tipo de producto, para contrarrestar prácticas comerciales tales como el dumping y los subsidios, así como para facilitar la reconversión productiva de un sector que enfrenta una significativa competencia de productos importados.

Las **medidas compensatorias** sirven para neutralizar los efectos negativos que los subsidios otorgados por el gobierno de un país a sus sectores productivos (especialmente a sus exportadores) pudieran tener en las industrias domésticas de otros países. La aplicación de dichas medidas se basa en el hecho que los subsidios pueden crear distorsiones en el comercio internacional debido a que, al recibirlos, los exportadores de un país pueden abaratar sus productos e incrementar su competitividad en el mercado de exportación respecto a sus competidores extranjeros, no basados en una mejora de su eficiencia productiva sino en la ayuda gubernamental recibida.

Por su parte, los **derechos antidumping** sirven, como su nombre lo indica, para contrarrestar el dumping, práctica comercial de carácter privado (no gubernamental) mediante la cual los productores de un país (país A) exportan un producto a un determinado país (país B) a un precio menor al precio que venden un producto similar en su mercado doméstico. Esta práctica puede ser especialmente perjudicial para los productores del país importador (país B) en el caso que un exportador (del país A) venda un producto por debajo del costo de producción, en virtud, por ejemplo, a ganancias extraordinarias que obtenga en su mercado doméstico (ejemplo: si tiene un monopolio en su mercado doméstico).

Por otra parte, las **medidas de salvaguardia** tienen por objetivo proteger temporalmente a una industria que requiere efectuar un plan de reajuste para enfrentar con éxito a la competencia extranjera. Estas medidas tienen un objetivo completamente distinto del de los derechos antidumping y las medidas compensatorias, dado que, a diferencia de estos últimos, no buscan neutralizar ninguna práctica comercial. La aplicación de medidas de salvaguardia asume que el problema que afecta a la industria doméstica se origina en la necesidad de dicha industria de reajustarse a las nuevas condiciones de competencia, mas no en la existencia de una práctica comercial llevada a cabo por sus competidores extranjeros. Debido a ello, estas medidas se aplican, por regla general², a todas las importaciones del producto similar o directamente

¹ De acuerdo con Bonet (2002), los sectores o productos sensibles son aquellos que enfrentan un riesgo importante de desaparición o reducción significativa de la producción nacional como consecuencia de la liberalización comercial.

² Como se verá más adelante existe una serie de excepciones a esta regla. Los TCL permiten la aplicación de salvaguardias bilaterales (ver sección B, punto 1 “Salvaguardias bilaterales” y cuadro 5 “Salvaguardias bajo el

competidor del producto afectado, independientemente de su país de origen; mientras que la aplicación de derechos antidumping y medidas compensatorias se realiza a las exportaciones originarias de un determinado país (e incluso exportadores o productores de dicho país).

Así, los acuerdos en materia de defensa comercial buscan reducir los peligros del proceso de apertura pero manteniendo las ventajas atribuidas al libre comercio. La experiencia demuestra que un manejo hábil de tales mecanismos ha sido crucial en defender y sostener los programas de liberalización (Finger y Nogues, 2005). No obstante, también demuestra que existe el riesgo que dichos mecanismos puedan ser usados con fines proteccionistas, limitando los beneficios del libre comercio. En efecto, comúnmente en los procesos de liberalización comercial existen intentos por parte del sector privado (ejemplo: asociaciones de productores) de buscar nuevas formas de protección –como usar medidas de defensa comercial para compensar la reducción de aranceles– contra los productos importados. Los gobiernos, por tanto, requieren hacer un uso racional y responsable de los mecanismos de defensa comercial, considerando los estándares técnicos que exigen los acuerdos comerciales en dicha materia. Como un ejemplo de ello, Mogue-González y Mogue-Ariño (2005) destacan el caso de Costa Rica, país en el cual ha existido un cuidadoso manejo de las solicitudes presentadas por parte del sector privado, y se ha actuado en concordancia con los estándares establecidos por la normativa correspondiente, evitando una indebida aplicación de las medidas de defensa comercial.

En las siguientes secciones se analizan los acuerdos en materia de medidas de defensa comercial en Honduras y Nicaragua, destacando la experiencia de estos países en dicha materia.

A. DERECHOS ANTIDUMPING Y MEDIDAS COMPENSATORIAS

1. Conceptos generales y marco legal

Los marcos legales en materia antidumping y contra subvenciones de la mayoría de países centroamericanos son muy similares. Por esa razón, en las secciones siguientes los marcos legales de Honduras y Nicaragua serán desarrollados conjuntamente, señalando, cuando sea necesario, las normativas en las que difieren.

Los marcos legales de Honduras y Nicaragua en materia antidumping y contra subvenciones están conformados por los distintos acuerdos firmados por ambos países, tanto a nivel multilateral (bajo la OMC) como Regional (Mercado Común Centroamericano -MCCA- y acuerdos de Centroamérica con República Dominicana, Panamá, Chile, México y, recientemente, el DR-CAFTA). Los acuerdos de la OMC forman parte de la legislación nacional de cada uno de esos países, y se encuentran reglamentados por el Reglamento Centroamericano sobre Prácticas Desleales de Comercio³.

A diferencia de otros países del hemisferio oeste como Argentina, Brasil, Colombia, México y Perú, quienes cuentan cada uno con su propio reglamento para la aplicación de medidas de defensa comercial, los países centroamericanos integrantes del MCCA tienen el reglamento común, antes mencionado. El Reglamento Centroamericano rige la aplicación de medidas

DR-CAFTA) y salvaguardias agrícolas especiales, las mismas que también son contempladas bajo el acuerdo de la Organización Mundial de Comercio (ver cuadro 5).

³ Resolución N°12-95 (COMRIEDRE II) del 12 de diciembre de 1995.

antidumping o compensatorias entre los países miembros del MCCA, y entre éstos y los países no miembros.

Cuadro 1: Dumping y Subvenciones – Conceptos generales

Dumping

El **dumping** se produce cuando una empresa exporta un producto a un determinado país a un precio inferior al precio que vende un producto similar en su mercado doméstico. Este último precio es denominado *valor normal* en la literatura antidumping.

Contrariamente a lo que se piensa, para que exista dumping no es necesario que una empresa exporte sus productos a un precio inferior al costo de producción, basta con el hecho que exporte sus productos a un precio inferior al valor normal. En otras palabras, el dumping es simplemente una discriminación de precios en el mercado internacional, llevada a cabo por un exportador quien enfrenta una demanda más elástica en el mercado del país importador que en su propio mercado. Esta discriminación de precios es posible en tanto los mercados doméstico y del país importador estén separados entre sí, de modo tal que no exista arbitraje.

Independientemente de si el exportador discrimina precios con la finalidad de preñar el mercado del país importador o, simplemente, como una estrategia de penetración en un nuevo mercado, las importaciones a precios de dumping pueden ser sujetas a la aplicación de medidas antidumping. Para ello, no obstante, se requiere demostrar que las importaciones a precios dumping afectan, o amenazan afectar, a la producción doméstica del país importador. En otras palabras, si y sólo si *causan o amenazan causar daño* a la industria del país importador.

La normativa antidumping se distingue de la normativa de precios predatorios empleada en la legislación *antitrust* porque, a diferencia de esta última, para probar su existencia no se requiere que los productos se vendan por debajo del costo de producción, sólo basta que ocurra una discriminación de precios con menores precios hacia el país importador. Otra diferencia consiste en que la normativa antidumping, en contraste con la normativa sobre precios predatorios, resulta irrelevante si el exportador tiene intención de eliminar o no a la competencia.

Subvenciones

A diferencia del dumping, que constituye una práctica empresarial, la **subvención** constituye una práctica gubernamental. La subvención ocurre cuando el gobierno de un país realiza desembolsos monetarios por parte del fisco (ejemplo, condonación de deudas) o pagos a mecanismos de financiamiento favorables a productores, exportadores, etc.

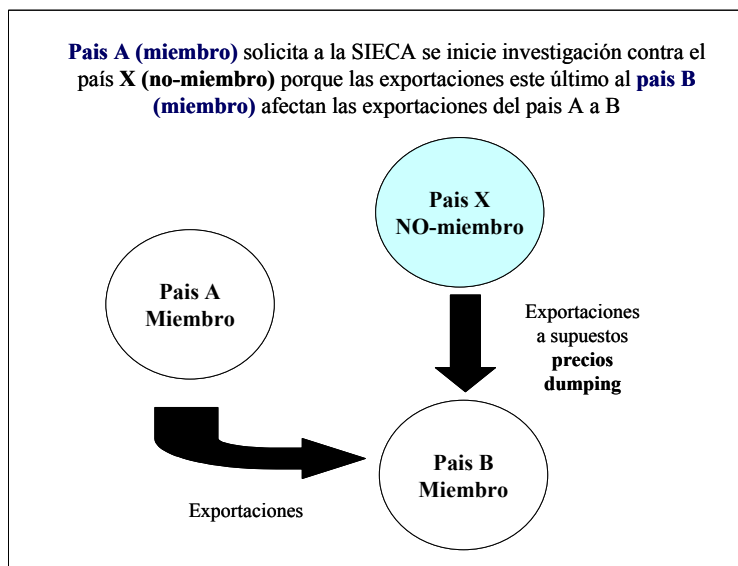
De acuerdo con el Diccionario de Términos de Comercio elaborado por el BID, la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) –año 2003–, un **subsidio a la exportación** es un beneficio -conferido por el gobierno a una empresa- que es contingente a la exportación, mientras un **subsidio interno o subsidio doméstico** es un beneficio no relacionado directamente con las exportaciones.

De acuerdo con la Organización Mundial del Comercio (OMC), existen dos categorías de subvenciones: las prohibidas y las recurribles. Las *subvenciones prohibidas* son aquellas cuya concesión se supedita a la actividad exportadora o a la utilización de productos nacionales en lugar de importados. Estas subvenciones suelen distorsionar el comercio internacional y afectar a los demás países, razón por la cual están prohibidas por la OMC. Las *subvenciones recurribles* son todas aquellas subvenciones no prohibidas, las cuales pueden ser permitidas si no tienen efectos negativos en la industria doméstica de terceros países. Ante ambos tipos de subvención, los países importadores pueden establecer **medidas compensatorias** si las importaciones subsidiadas tienen efectos negativos en su producción doméstica.

Fuente: Tovar Díaz (2005).

Cabe mencionar que el Reglamento Centroamericano permite que un país miembro del MCCA afectado por la exportación de productos a precios dumping o subvencionados a otro país miembro, solicite a la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) la apertura de un procedimiento regional (ver figura 1). En este caso la SIECA notifica dicha solicitud al país importador, y sólo en caso que éste no inicie la investigación dentro de un plazo determinado (ver cuadro 2 “solicitud de inicio de investigación”), la SIECA da inicio a un procedimiento regional.

Figura 1: Supuestos para el inicio de un procedimiento regional



De acuerdo con el “Compendio sobre Medidas Antidumping y Derechos Compensatorios del Hemisferio Occidental” disponible en el portal de la SIECA, el Reglamento Centroamericano es totalmente compatible con los Acuerdos de la OMC⁴. Asimismo, la información disponible en dicho compendio menciona que todos los aspectos sustantivos relacionados con las prácticas desleales de comercio son determinados a través de las tres leyes mencionadas anteriormente, y a través del Protocolo de Guatemala del Acuerdo General sobre Integración Económica Centroamericana (1993), y el Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano.

⁴ El compendio es elaborado con la información enviada por cada país.

Cuadro 2: Procedimiento antidumping de los países miembros del MCCA

Procedimiento de investigación antidumping Solicitud de inicio de investigación: La solicitud debe ser presentada por la rama de producción nacional que se considere afectada por la práctica de dumping o subvención. A su vez, la solicitud debe contener aspectos formales (nombre del solicitante, dirección, representante legal, etc.) y aspectos sustanciales exigidos por la OMC (existencia de dumping/subvención, daño, y relación causal)⁵. A los treinta (30) días de presentada la solicitud, la autoridad investigadora, evalúa si se cumple con los requisitos para dar inicio a la investigación y notifica ello a la denunciante dentro de los diez (10) días siguientes. En caso de que la solicitud esté incompleta, la autoridad investigadora requiere al solicitante que complete la información necesaria dentro de los treinta (30) días siguientes (prorrogables a pedido del solicitante). Luego de ello, la autoridad investigadora decidirá si acepta o rechaza el inicio de la investigación. Notificación al gobierno exportador: La autoridad investigadora debe notificar al gobierno del país exportador acerca de la solicitud de inicio de investigación, antes del inicio de la misma. En el caso de subvenciones, se debe invitar al gobierno del país exportador a la realización de consultas con el propósito de clarificar los hechos planteados en la solicitud y arribar a una solución mutuamente acordada. Durante la investigación se pueden mantener consultas con el mismo objetivo. Inicio de investigación: La investigación debe concluir en un plazo de doce meses, el mismo que puede ser prorrogado excepcionalmente por un período adicional de hasta seis meses, a iniciativa de la autoridad investigadora o a solicitud de una de las partes involucradas (ejemplo: productores nacionales, exportadores, importadores, etc.).	Determinación preliminar: En una plazo de sesenta días de iniciado el procedimiento, la autoridad investigadora debe emitir una determinación preliminar positiva o negativa de la existencia de la práctica de dumping/subsidio, y de la existencia de daño, amenaza de daño o retraso al establecimiento de una rama de producción nacional. Aplicación de medidas provisionales: Luego de sesenta días de iniciada la investigación, se pueden adoptar medidas provisionales (derechos antidumping o medidas compensatorias) si: • Se ha llegado a una determinación preliminar positiva de la existencia de dumping/subvención, daño, y relación causal entre el dumping/subvención y el daño, además de haberse cumplido con los otros requisitos del procedimiento. • La aplicación de tales medidas es necesaria para evitar un daño o perjuicio grave a la rama de producción nacional. Las medidas provisionales no pueden durar más de cuatro meses, o seis meses en caso de que un porcentaje representativo de los exportadores lo solicite⁶. Si el derecho provisional es menor al margen de dumping calculado, dichos plazos pueden ser de seis (6) y nueve (9) meses, respectivamente. Resolución final: Dentro de los tres días de concluida la investigación, la autoridad investigadora debe presentar las recomendaciones para que dentro de los siguientes tres días, se emita la resolución final declarando concluida la investigación. La resolución final debe indicar si procede o no la aplicación de un derecho antidumping o compensatorio definitivo.
--	---

Fuente: Reglamento Centroamericano (Resolución N° 12-95).

Autoridad investigadora

Conforme al Reglamento Centroamericano, la autoridad investigadora de cada país miembro es la Dirección General de Integración del Ministerio de Economía, o según el caso, la dirección que tenga bajo su competencia los asuntos de la integración económica centroamericana en cada

⁵ El Reglamento Centroamericano no menciona explícitamente los elementos sustanciales pero señala “los demás requisitos establecidos en los Acuerdos de la OMC”.

⁶ La racionalidad de que sean los exportadores quienes soliciten la extensión de la aplicación de medidas provisionales se basa en que, a cambio, los exportadores cuenten con más tiempo para presentar los elementos probatorios que les permitan cambiar el sentido de la resolución preliminar.

país, o la unidad técnica que tenga bajo su competencia la investigación de prácticas desleales de comercio.

- a. En el caso de Honduras, la entidad encargada es la Dirección General de Integración Económica y Política Comercial de la Secretaría de Industria y Comercio.
- b. En el caso de Nicaragua, la entidad encargada es la Dirección de Integración y Administración de Tratados del Ministerio de Fomento, Industria y Comercio.
- c. En el caso de procedimiento regional, es decir aquel llevado a cabo para la aplicación de derechos contra un tercer país, la autoridad investigadora es la SIECA.

Cabe mencionar que cuando un miembro del MCCA adopta una medida antidumping o compensatoria en contra de otro miembro, este último puede interponer una queja ante el Comité Ejecutivo de Integración Económica (CEIE) del Sistema de Integración Centroamericana (SICA). A su vez, el CEIE puede solicitar información sobre el caso a la SIECA antes de formular una recomendación (Informe de la OMC WT/TPR/S/120).

Además de ser miembros del MCCA, Honduras y Nicaragua son miembros de varios TLC regionales los cuales incluyen algunas disposiciones en materia antidumping y contra subvenciones (ver anexo A, sección 1). Dichos tratados contemplan que, salvo se indique lo contrario, sus disposiciones se aplican bilateralmente entre el país en cuestión (ejemplo: República Dominicana, Panamá, o Chile) y cada uno de los países de Centroamérica considerados individualmente. En general, los tratados reconocen los derechos y obligaciones de los países con respecto a los acuerdos de la OMC en materia antidumping y contra subvenciones. Debido a ello, la mayoría de acuerdos no desarrolla aspectos procedimentales ni sustanciales en materia de dumping y subvenciones, únicamente realiza algunas precisiones (ver anexo A, sección 1). El DR-CAFTA tampoco desarrolla aspectos procedimentales ni sustanciales en materia de dumping y subvenciones. En su lugar, señala que cada país miembro conserva sus derechos y obligaciones de conformidad con el Acuerdo de la OMC. Asimismo, establece que ningún país recurrirá al procedimiento de solución de controversias establecido en el DR-CAFTA para temas relacionadas a los casos antidumping. En tal sentido, las instancias de apelación son las propias instancias judiciales de cada país o el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC (OSD-OMC).

2. Experiencia

a. Honduras

De acuerdo con la OMC (Informe WT/TPR/S/120) desde 1995 Honduras ha notificado regularmente que no ha aplicado derechos antidumping o compensatorios para ningún tipo de producto, agrícola o no agrícola. Así, a la fecha el número de investigaciones realizadas por Honduras en materia de dumping o subsidios desde 1995 ha sido nulo. Por otro lado, desde ese año, Honduras ha sido objeto de sólo una investigación en materia de dumping, llevada a cabo por parte de Nicaragua. Dicha investigación terminó en la aplicación de derechos antidumping y ha sido el único derecho antidumping existente entre países miembros del DR-CAFTA, y ha involucrado además un producto agrícola derivado (confites sin cacao)⁷. En materia de subsidios, Honduras no ha sido objeto de ninguna investigación.

⁷ Clasificado en la categoría IV: Alimentos preparados; bebidas, alcoholes y vinagre; tabaco y sustitutos manufacturados de tabaco.

Si bien Honduras no ha iniciado ninguna investigación en materia de dumping o subsidios, las autoridades hondureñas han recibido solicitudes de investigación de dumping con respecto a galletas, alcoholes, azúcar y palillos de madera, pero ninguna de estas solicitudes dio inicio a una investigación (Informe WT/TPR/S/120).

b. Nicaragua

Desde la entrada en vigencia del Acuerdo de la OMC, Nicaragua sólo ha efectuado dos investigaciones para la aplicación de derechos antidumping, ambas contra países centroamericanos, Costa Rica y Honduras. Sólo la investigación contra Honduras involucró a un producto agrícola derivado (el caso de confites sin cacao mencionado antes), y fue la única de las dos investigaciones que inició Nicaragua que terminó con la aplicación de derechos antidumping definitivos. En materia de subsidios, a la fecha Nicaragua no ha iniciado ninguna investigación, ni ha sido investigada por ningún país.

Cabe mencionar que el caso de confites sin cacao, iniciado en 1998, terminó con el compromiso de precios de la empresa exportadora⁸, luego que el Gobierno de Nicaragua hiciera una determinación preliminar de la existencia del dumping, daño y relación causal (ver cuadro 3). El compromiso de precios estuvo vigente aproximadamente cuatro años, luego de lo cual fue levantado. En general, la investigación parece haber seguido los aspectos procedimentales establecidos en el Acuerdo de la OMC y en el Reglamento Centroamericano (ejemplo: notificación al gobierno del país exportador de la presentación de la solicitud, imposición de derechos provisionales únicamente luego de una determinación preliminar, vigencia de los derechos provisionales no mayor a cuatro meses y realización voluntaria de compromiso de precios sólo luego de haberse llegado a una determinación preliminar).

Con relación a la segunda investigación realizada por Nicaragua contra Costa Rica, cabe indicar que ésta se cerró tras no haberse llegado a una determinación positiva de la existencia de dumping, daño y relación causal, tal como lo establece la normativa antidumping.

Finalmente cabe mencionar que, al igual que Honduras, Nicaragua ha recibido algunas solicitudes de inicio de investigación que no llegaron a ser iniciadas por no cumplir con los requisitos establecidos en el marco legal.

⁸ Los compromisos de precios permiten suspender o concluir un procedimiento de investigación sin imposición de medidas antidumping provisionales o definitivas, si el exportador asume, voluntariamente, compromisos de revisar sus precios o de poner fin a las exportaciones de modo que se elimina el efecto perjudicial del dumping.

Cuadro 3: Caso de confites sin cacao entre Honduras y Nicaragua

Inicio de investigación: El 24 de julio de 1998, la autoridad investigadora decretó la apertura de la investigación antidumping (Resolución N°002/98) contra las importaciones de confites sin cacao originarios de Honduras, producidos y exportados por la empresa hondureña ICCASA. Derechos provisionales: El 3 de noviembre de 1998, el gobierno de Nicaragua decidió (Resolución N°001/98) imponer un derecho antidumping provisional ad-valorem equivalente al sesenta por ciento (60%) del valor CIF, por un período de cuatro (4) meses, a las importaciones de confites, clasificadas en el inciso arancelario 1704.90.00.00, del Sistema Arancelario Centroamericano (SAC), procedentes y originarias de la República de Honduras, producidas y exportadas por la empresa hondureña ICCASA. Modificación de derechos provisionales: En atención al recurso interpuesto por la empresa exportadora ICCASA, el 21 de diciembre de 1998, el Gobierno modificó (Resolución N°002/98) los derechos antidumping de 60% a 46% sobre el valor CIF, por el período restante de los cuatro (4) meses inicialmente determinados. Reunión Conciliadora y compromiso de precios: El 9 de abril de 1999, se llevó a cabo una Junta Conciliatoria de conformidad con lo dispuesto en los Artículos 39 y 8 del Reglamento Centroamericano y del Acuerdo Antidumping, respectivamente, en la cual las partes acordaron un Compromiso en Materia de Precios. Suspensión de la investigación: El 30 de abril de 1999, se publicó la Resolución No. 004/99 la que suspendió la investigación antidumping por la realización de un compromiso relativo a precios. Fin de la Investigación: El 5 de diciembre de 2000, se dio por concluida la investigación (Resolución N°006/00, publicada el 21 de diciembre de 2000).
--

Fuente: Información proporcionada por el MIFIC.

B. MEDIDAS DE SALVAGUARDIA

1. Conceptos generales y marco legal

Los marcos legales en materia de medidas de salvaguardia de la mayoría de países centroamericanos son muy similares. Por esta razón, en las secciones siguientes los marcos legales de Honduras y Nicaragua serán desarrollados conjuntamente, señalando, cuando sea necesario, las normativas en las que difieren.

Los marcos legales de Honduras y Nicaragua en materia de salvaguardias están conformados por los distintos acuerdos firmados por ambos países, tanto a nivel multilateral (bajo la OMC) como Regional (MCCA y acuerdos de Centroamérica con República Dominicana, Panamá, Chile, México y, recientemente, el DR-CAFTA)⁹. En el caso de ambos países, el Acuerdo Sobre Salvaguardias de la OMC se encuentra reglamentado por el Reglamento Centroamericano sobre Medidas de Salvaguardia¹⁰.

⁹ Ver anexo de la parte II, parte 2.

¹⁰ Resolución N°19-96 (COMRIEDRE II) del 12 de mayo de 1996.

Cuadro 4: Medidas de Salvaguardia – Conceptos generales

Medidas de Salvaguardia

A diferencia de los derechos antidumping y compensatorios, los cuales se emplean para neutralizar una práctica empresarial (dumping) o gubernamental (subsidios) y eliminar la supuesta distorsión que dichas prácticas generan, las medidas de salvaguardia se emplean para proteger temporalmente a una determinada industria mientras ésta implementa un plan de reajuste para hacer frente a la competencia externa. Es decir, sirven para proteger a determinadas industrias que por alguna razón no estén listas para enfrentar exitosamente el proceso de apertura. La regla general es que las medidas de salvaguardia deben ser no discriminatorias, es decir, se aplican a las importaciones originarias de todos países¹¹.

Las medidas de salvaguardia se aplican generalmente en forma de arancel, pero pueden aplicarse también restricciones cuantitativas. En el marco de los TLC, dichas medidas pueden constituir en aumentar el arancel a un nivel que no exceda ni el arancel preexistente al tratado ni el arancel NMF (Nación Más Favorecida) vigente. Es decir, a un nivel que no exceda el menor de dichos aranceles. Asimismo, pueden constituir en suspender la reducción futura de cualquier tasa arancelaria establecida en el TLC.

Fuente: Tovar Díaz (2005).

El Reglamento Centroamericano establece que el Consejo de Ministros de Integración Económica puede vetar la aplicación de una medida de salvaguardia provisional o definitiva adoptada por un país miembro.¹² En el caso de Honduras, la autoridad investigadora es la Dirección General de Integración Económica y Política Comercial de la Secretaría de Industria y Comercio. A diferencia de lo dispuesto en materia de dumping y subsidios, no se contempla el caso de salvaguardias regionales y por tanto, la SIECA no realiza, bajo ningún escenario, las funciones de autoridad investigadora.

A diferencia de lo acordado en materia antidumping y contra subvenciones, en el caso de las salvaguardias, todos los tratados de libre comercio de segunda generación que forman parte del marco legal de estos países desarrollan aspectos sustanciales y de procedimiento en materia de salvaguardias.

Salvaguardias globales

La normativa sobre salvaguardias globales (aquellas aplicadas bajo el artículo XIX del GATT 1994 y del Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC) establece, como requisito de fondo para su aplicación, que las importaciones hayan aumentado en tal cantidad, en términos absolutos o en relación con la producción nacional, y se realicen en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional que fabrica productos similares o directamente competidores¹³.

El Acuerdo Sobre Salvaguardias de la OMC establece que cualquier país miembro de ese organismo que aplique (o prorrogue) una medida de salvaguardia procurará mantener un nivel de concesiones y otras obligaciones sustancialmente equivalentes al existente en virtud del GATT de 1994 entre él y los países exportadores que se verían afectados por tal medida (Artículo 8).

¹¹ Esta regla tiene sus excepciones. Por ejemplo, en el caso de textiles, bajo el marco de la OMC las salvaguardias pueden aplicarse discriminatoriamente. De otro lado, en los acuerdos regionales, los países miembros pueden acordar incluir en el tratado la aplicación de salvaguardias bilaterales, es decir, aplicadas exclusivamente contra un país miembro.

¹² Documento G/SG/Q1/HND/3 de la OMC del 26 de enero de 1998.

¹³ Cabe indicar que los acuerdos regionales firmados por ambos países agrupan una serie de criterios de exclusión de los países miembros, cuando la participación de las importaciones originarias de estos países en el total importado no son sustanciales (ver anexo A, sección 2.i).

Para ese fin, los países podrán acordar cualquier medio adecuado de compensación comercial de los efectos desfavorables de la medida sobre su comercio. Algunos acuerdos, como los celebrados por Centroamérica con Panamá, y recientemente con Estados Unidos, establecen que la parte que aplique una medida de salvaguardia deberá proporcionar al país afectado una compensación mutuamente acordada de liberalización comercial, en forma de concesiones que tengan efectos comerciales sustancialmente equivalentes, o que sean equivalentes al valor de los aranceles aduaneros adicionales que se esperen de la medida de salvaguardia.

Salvaguardias bilaterales

La mayoría de los TLC firmados por Honduras y Nicaragua (ejemplo: con Chile, Panamá, México y República Dominicana) incluyen la posibilidad de aplicar salvaguardias bilaterales durante el período de transición al libre comercio. Dado el carácter bilateral individual de cada tratado, dichas salvaguardias están disponibles, por ejemplo, entre cada país centroamericano y Chile, Panamá y República Dominicana, pero no entre los países centroamericanos. Cabe indicar que el Reglamento Centroamericano sobre Medidas de Salvaguardia tampoco incluye la posibilidad de salvaguardias bilaterales. Bajo el DR-CAFTA, las salvaguardias entre países miembros del MCCA están disponibles pero sólo para un espectro muy limitado de productos; aquéllos que no han sido liberalizados en el comercio intra-regional¹⁴. Cabe mencionar que los plazos de vigencia y prórroga de las medidas de salvaguardia bilaterales difieren por tratado. Resalta el hecho que, en general, los mayores plazos negociados han sido con los países fuera de la región centroamericana-caribeña, como Canadá, Chile y México (ver anexo A, sección 2.ii).

De forma similar a las salvaguardias globales, la mayoría de los TCL establece que el país que aplique una salvaguardia bilateral debe proporcionar al otro país una compensación mutuamente acordada. En la mayoría de los casos dicha compensación hace referencia a una liberalización comercial o reducción arancelaria¹⁵. En caso que los países no lleguen a un acuerdo, el país afectado por la salvaguardia está facultado para establecer una medida (ejemplo: eliminación de concesiones o aplicación de un arancel) de tal manera que tenga efectos equivalentes al impacto de la salvaguardia.

¹⁴ En el marco del MCCA, los únicos productos que aún no han sido liberalizados a nivel regional son:
A nivel de los cinco países: café sin tostar y azúcar de caña.

A nivel bilateral:

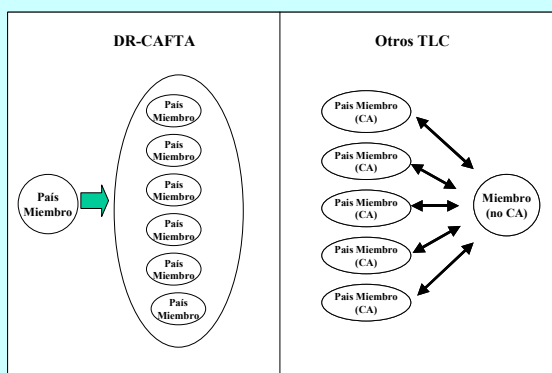
- Costa Rica con todos los países: café tostado y alcohol etílico (esté o no desnaturalizado).
- Honduras con todos los países: derivados del petróleo y bebidas alcohólicas destiladas.
- Honduras con El Salvador: alcohol etílico (esté o no desnaturalizado).

¹⁵ En el tratado entre Centroamérica y República Dominicana, la medida de compensación mutuamente acordada puede consistir en que el país afectado por la medida de salvaguardia aplique una medida de compensación de naturaleza arancelaria. Esta medida de compensación es más restrictiva del comercio, comparada con el esquema que promueve una liberalización comercial como medida de compensación.

Cuadro 5: Salvaguardias bajo el DR-CAFTA

Salvaguardias “bilaterales”

A diferencia de las salvaguardias bilaterales contenidas en otros tratados celebrados por Centroamérica en los cuales se establecen salvaguardias válidas únicamente entre cada país centroamericano y el otro país miembro (ejemplo: Panamá, Chile, o México) las salvaguardias “bilaterales” del DR-CAFTA incluyen a todos los países de la región¹⁶. En efecto, mientras las salvaguardias en otros tratados centroamericanos son un caso uno-contras uno (por ejemplo, en el tratado entre Centroamérica-CA- y Chile podrían ser un caso de un país centroamericano contra Chile, o Chile contra un país centroamericano) las salvaguardias a nivel del DR-CAFTA implican un país-contra el resto de países miembros.



Cabe señalar, no obstante, que en virtud a los criterios de exclusión considerados para la aplicación de medidas de salvaguardia, las investigaciones para la aplicación de medidas de salvaguardia entre países centroamericanos estarían limitados sólo a aquellos productos que no han sido liberalizados previamente y sean liberalizados como consecuencia del DR-CAFTA (ver anexo A, sección 2.iii).

A nivel del MCCA la mayoría de los productos originarios de la región centroamericana gozan de arancel cero por lo que en la práctica las salvaguardias bajo el DR-CAFTA serían un país centroamericano contra Estados Unidos o Estados Unidos contra el resto de países centroamericanos.

Salvaguardias agrícolas especiales

Al igual que el Acuerdo de la OMC, el DR-CAFTA dispone de una **salvaguardia agrícola especial (SAE)**. Estas salvaguardias buscan proporcionar un nivel de protección contingente a los sectores agrícolas que serán liberalizados a consecuencia del DR-CAFTA. Cabe indicar que la aplicación de estas medidas está disponible exclusivamente entre cada país centroamericano (individualmente) y Estados Unidos. Las SAE se caracterizan porque:

- No se requiere que el país importador demuestre que se cumplen requisitos de fondo de las salvaguardias globales (la existencia de daño y/o amenaza de daño grave a la industria agrícola en cuestión) sino únicamente que se produzca un aumento del nivel de importaciones de tal manera que el volumen total importado exceda un valor preestablecido conocido como *nivel de activación*.
- A diferencia de lo establecido en el Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC, el DR-CAFTA no considera un nivel de activación por precios, únicamente por volumen.

Salvaguardias globales (Acciones globales)

A diferencia de lo establecido en otros tratados celebrados por Centroamérica, las salvaguardias globales del DR-CAFTA no incluyen ningún criterio de exclusión. Tampoco desarrollan otros aspectos, de tal manera que las acciones globales se rigen exclusivamente bajo lo señalado por el Acuerdo de la OMC.

Fuente: Acuerdo de la OMC y Acuerdos de Libre Comercio firmados por Honduras y Nicaragua.

2. Experiencia

De acuerdo con la OMC, desde la entrada en vigor del Acuerdo de este organismo en 1995, Honduras no ha aplicado ninguna medida de salvaguardia ni ha iniciado ningún procedimiento de investigación relativo a esta materia. A su vez, Honduras no ha empleado el mecanismo de salvaguardia de transición conforme a las disposiciones del Acuerdo de la OMC sobre los Textiles y el Vestido (Informe WT/TPR/S/120). Asimismo, desde 1995, Nicaragua no ha hecho uso de medidas de salvaguardia globales, únicamente de las salvaguardias agrícolas específicas para el caso del arroz.

¹⁶ El texto del DR-CAFTA no emplea la palabra “salvaguardia bilateral” para referirse a las salvaguardias establecidas entre los miembros del DR-CAFTA, pero la literatura disponible acerca de dicho tratado (informes, artículos, etc.) si la emplea.

C. ANÁLISIS DE LOS FACTORES QUE INFLUYEN EN EL NÚMERO DE CASOS INICIADOS EN MATERIA DE DEFENSA COMERCIAL

Desde de 1995, año en el que entró en vigencia el acuerdo antidumping de la OMC, a la fecha, la experiencia de Honduras y Nicaragua en materia de defensa comercial ha sido escasa. En materia antidumping, Nicaragua sólo ha llevado a cabo dos investigaciones (contra Costa Rica y Honduras), y ha sido investigado una sola vez (por Costa Rica). En tanto, Honduras no ha llevado a cabo ninguna investigación y ha sido investigado una única vez (por Nicaragua). Debido al bajo número de casos sobre dumping y subsidios, ninguno de estos países tiene un órgano exclusivamente dedicado a realizar las investigaciones en dicha materia, sino que éstas son llevadas a cabo por sus respectivos ministerios de industria o economía. Cabe indicar que la experiencia en materia de salvaguardias ha sido, asimismo, prácticamente nula.

Como se señaló, en ambos países se han presentado algunas solicitudes en materia antidumping y contra subvenciones que no dieron origen a ninguna investigación. Aunque es común el hecho que en todo país existan solicitudes rechazadas, resulta interesante esbozar las posibles razones que podrían explicar el por qué los sectores privados de Honduras y de Nicaragua lograron el inicio de investigación.

El bajo número de casos iniciados puede obedecer a factores tales como: i) desconocimiento por parte del sector privado de los requisitos de fondo exigidos por la normativa antidumping y contra subvenciones; ii) significativos costos del procedimiento; iii) insuficiente registro contable por parte del sector privado de los principales indicadores de producción y venta; iv) limitada disponibilidad de estadísticas de comercio exterior; y v) existencia de sectores muy atomizados. Todos estos aspectos, como se verá, se encuentran interrelacionados de una u otra forma.

1. Desconocimiento de los requisitos de fondo

El fracaso del sector privado para lograr el inicio de una investigación puede deberse a la falta de conocimiento por parte del sector privado de los aspectos sustanciales requeridos para dar inicio a un procedimiento de investigación para la aplicación de derechos antidumping, medidas compensatorias y medidas de salvaguardia. En ese sentido parecería necesario contar con adecuados medios de difusión de los requisitos de forma y fondo exigidos por la normativa centroamericana para dar inicio a una investigación.

Parte del éxito de una solicitud de inicio de investigación recae en gran medida en cuán bien ésta sustente las razones de hecho y derecho que la respaldan. Para ello, resulta necesario que los sectores privados conozcan la información requerida por la normativa relativa a las medidas de defensa comercial. En este sentido, los materiales y talleres de difusión pueden resultar de gran ayuda.

Una forma de difusión comúnmente empleada por las autoridades investigadoras de varios países es la elaboración de manuales o guías que expliquen de manera relativamente sencilla los requisitos de forma y fondo para iniciar una investigación. Por ejemplo, aun cuando no existe la obligación de contar con un manual que explique la práctica nacional sobre medidas antidumping y derechos compensatorios, algunos países han optado por la elaboración de los mismos. De acuerdo con información de la SIECA, en el hemisferio oeste Argentina, Bolivia, Canadá, Chile, Colombia, El Salvador, Estados Unidos y Perú han elaborado un manual o guía (oficial o no oficial) respecto a la aplicación de derechos antidumping y compensatorios. No se registra el hecho que Honduras y Nicaragua cuenten con un manual o guía sobre la aplicación de medidas de defensa comercial.

2. Costos del procedimiento

Otro aspecto que puede desincentivar al sector privado a presentar la solicitud de medidas de defensa comercial, es lo costoso que puede resultar, en términos de tiempo y dinero, un procedimiento para la aplicación de dichas medidas. Por ejemplo, la duración del procedimiento para la aplicación de derechos antidumping y compensatorios lleva aproximadamente un año, sin contar con la etapa previa al inicio de investigación, la cual dura aproximadamente 30 días¹⁷. En la práctica, las empresas solicitantes requieren contar con la asesoría de un equipo de profesionales de las áreas de derecho, economía y contabilidad que analice los aspectos legales y económicos involucrados en la investigación, con la finalidad hacer una solicitud sólida para la aplicación de medidas de defensa comercial. El sector privado debe hacer un análisis costo-beneficio del hecho de involucrarse en una solicitud para la aplicación de medidas de defensa comercial. El solo hecho de presentar una solicitud para la aplicación de medidas de defensa comercial, aunque ésta no llegue a ser iniciada, implica un costo para el sector privado que la presenta.

En tal sentido, resulta necesario que el sector privado conozca claramente los requisitos exigidos en las normativas antidumping, contra subvenciones y de salvaguardias, para que haga un análisis objetivo respecto a si cuenta con los argumentos necesarios para solicitar el inicio de una investigación para la aplicación de medidas de defensa comercial. La elaboración de medios de difusión, tales como manuales o guías para el solicitante antes mencionados, puede facilitar al sector privado la realización de dicho análisis, y así, por ejemplo, ahorrarle el tiempo empleado en presentar solicitudes que no cuenten con el sustento legal necesario.

3. Inadecuado registro contable

Los estándares establecidos por la OMC, aunque justificables, resultan muchas veces difíciles de cumplir por parte de algunos sectores productivos, especialmente si éstos no llevan un adecuado registro de datos. En efecto, además de pruebas que respalden la supuesta existencia de dumping o subvenciones, o, en el caso de salvaguardias del aumento sustancial de las importaciones, el sector privado que solicita el inicio de un procedimiento de investigación para la aplicación de medidas de defensa comercial requiere presentar información de los años previos a la solicitud relativa a: producción, ventas (en valor y volumen), precios, empleo, estructura de costos de producción, entre otra información. Naturalmente, ello requiere que los productores domésticos mantengan un adecuado registro de dichas variables, lo que muchas veces no ocurre. La ausencia de tales registros contables hace imposible llevar con éxito casos para la aplicación de medidas de defensa comercial.

4. Limitada disponibilidad de información relativa a comercio exterior

Uno de los aspectos críticos para llevar adelante una investigación sobre medidas de defensa comercial es la necesidad de contar con una estadística actualizada y detallada de importaciones. El análisis de esa información resulta medular para los casos de defensa comercial, los cuales requieren que la solicitud de inicio de investigación contenga información sobre la evolución del volumen de las importaciones supuestamente objeto de

¹⁷ Estos plazos están de acuerdo con lo establecido en la normativa de la OMC y en la práctica común de la mayoría de países en materia de dumping y subvenciones.

dumping o subvenciones¹⁸. Asimismo, se requiere analizar si los precios de los productos importados se han situado significativamente por debajo de los precios de los productos domésticos¹⁹. En el caso de las medidas de salvaguardia, por ejemplo, resulta necesario contar con información actualizada relativa a estadísticas de comercio exterior para determinar si se ha producido un aumento sustancial de las importaciones, en términos absolutos o relativos. Para ello se requiere contar no sólo con sistemas eficientes de recopilación de estadísticas oficiales de comercio exterior sino también con adecuados sistemas de divulgación de información que permitan a los sectores interesados acceder oportunamente a esa información. Así por ejemplo, la disponibilidad de información actualizada a través de portales electrónicos de las aduanas permite a los agentes privados de los sectores productivos interesados monitorear la evolución de las importaciones y detectar eventuales casos de medidas de defensa comercial.

5. Sectores productivos atomizados

Cuando un sector se encuentra atomizado, los costos de coordinación entre las unidades productivas para llevar a cabo un caso de defensa comercial son generalmente elevados. Aun si el gobierno optara por iniciar una investigación de oficio (es decir sin que medie una solicitud por parte de un sector sino basado en el interés nacional – Artículo 5.6 del Acuerdo Antidumping de la OMC) el éxito de dicha investigación sería improbable si el sector productivo nacional en cuestión es incapaz de proporcionar la información estadística requerida. Cabe notar que para sectores como el agrícola, especialmente el primario, cuya información se encuentra muy dispersa e incompleta, resulta particularmente difícil llevar a cabo una investigación bajo los estándares requeridos por la normativa antidumping o contra subvenciones.

Finalmente, cabe mencionar que la experiencia mexicana demuestra que con la entrada en vigencia del NAFTA y la consecuente reducción de barreras arancelarias, el número de casos de defensa comercial de productos relacionados con la actividad agrícola creció notoriamente (ver anexo B). Sin embargo, cabe prever que no suceda lo mismo en el caso de los países bajo análisis, debido a que factores estructurales (ejemplo: un sector atomizado con el consecuente elevado costo de coordinación entre las unidades productivas) explican la dificultad de presentar una solicitud para la aplicación de medidas de defensa comercial por parte de ciertos sectores. Estos problemas son más acentuados en el caso de los sectores relacionados con la actividad agrícola, especialmente con la actividad primaria. Una excepción la pueden constituir los sectores más concentrados, normalmente el sector manufacturero o de alimentos procesados, dado que los costos de coordinación entre sus unidades productivas son menores. Otra excepción la puede constituir la aplicación de medidas de salvaguardia especiales, en cuyo caso (a diferencia de la aplicación de medidas de salvaguardia globales, derechos antidumping y medidas compensatorias) no se requiere demostrar que el sector doméstico en cuestión ha sido o podría ser afectado (y por tanto no requieren de la información estadística contable de dicho sector), sino son de aplicación automática bajo un nivel de activación (ejemplo: precios o volúmenes).

¹⁸ Ver Artículo 5.2.iv del Acuerdo Antidumping y Artículo 11.2.iv. del Acuerdo Sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias. Asimismo, el Artículo 3.2 establece que: “En lo que respecta al volumen de las importaciones objeto de dumping, la autoridad investigadora tendrá en cuenta si ha habido un aumento significativo de las mismas, en términos absolutos o en relación con la producción o el consumo del Miembro importador (...)”.

¹⁹ Ver Artículo 3.2. del Acuerdo Antidumping y Artículo 15.2 del Acuerdo Sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.

PARTE II: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones

La experiencia de Honduras y Nicaragua en materia de defensa comercial ha sido escasa. Desde 1995, año en que entró en vigencia el Acuerdo de la OMC, Nicaragua sólo ha llevado a cabo dos investigaciones en materia antidumping (contra Costa Rica y Honduras), y ha sido investigado una sola vez (por Costa Rica). Por su parte, Honduras no ha llevado a cabo ninguna investigación y ha sido investigado una sola vez (por Nicaragua). La experiencia en materia de salvaguardias ha sido, a su vez, prácticamente nula.

Cabe indicar que, como ocurre normalmente en materia antidumping y contra subvenciones, ambos países han recibido solicitudes que no dieron origen a un proceso de investigación. El bajo número de casos iniciados (Nicaragua) o la ausencia de ellos (Honduras) puede obedecer a factores tales como: i) Desconocimiento por parte del sector privado de los requisitos de fondo exigidos por la normativa antidumping y contra subsidios; ii) Costos del procedimiento; iii) Insuficiente registro contable por parte del sector privado de los principales indicadores de producción y venta; iv) Limitada información sobre comercio exterior; y v) Existencia de sectores muy atomizados.

- a. En primer lugar, el desconocimiento de los requisitos de fondo exigidos por la normativa antidumping por parte del sector privado limita la posibilidad de elaborar una solicitud de inicio de investigación sólida, reduciendo las probabilidades de éxito.
- b. En segundo lugar, los costos del procedimiento de investigación pueden resultar onerosos e inhibir al sector privado de efectuar una solicitud para la aplicación de medidas de defensa comercial.
- c. En tercer lugar, un inadecuado registro contable por parte de algunos sectores productivos hace prácticamente imposible cumplir con la información exigida por la normativa de medidas de defensa comercial (antidumping, derechos compensatorios y medidas de salvaguardia) relativa a producción, ventas, precios, empleo, estructura de costos de producción, entre otra información. La ausencia de tales registros contables no permite llevar con éxito casos para la aplicación de medidas de defensa comercial.
- d. En cuarto lugar, la ausencia de información actualizada relativa a comercio exterior limita las posibilidades de llevar adelante una investigación sobre medidas de defensa comercial con éxito. Las investigaciones en materia de defensa comercial requieren que se cuente con información actualizada de los volúmenes y precios de los productos importados sujetos a investigación. En el caso de las medidas de salvaguardia, por ejemplo, resulta necesario contar con información actualizada relativa a estadísticas de comercio exterior para determinar si se ha producido un aumento sustancial de las importaciones, en términos absolutos o relativos. Para ello se requiere contar no sólo con sistemas eficientes de recopilación de estadísticas oficiales de comercio exterior sino también con adecuados sistemas de divulgación de información que permitan a los sectores interesados acceder oportunamente a esa información.
- e. Finalmente, en quinto lugar, la existencia de sectores productivos atomizados eleva los costos de coordinación entre las unidades productivas a fin de llevar a cabo un caso de defensa comercial. En sectores como el agrícola, especialmente el primario, cuya información se encuentra dispersa e incompleta, resulta particularmente difícil llevar a

cabo una investigación bajo los estándares requeridos por la normativa antidumping o contra subvenciones.

Resulta previsible que el número de casos para la aplicación de medidas de defensa comercial seguirá siendo poco significativo en el marco de los acuerdos regionales firmados por Honduras y Nicaragua, aun en los casos de productos agropecuarios o derivados. Una excepción la pueden constituir los sectores más concentrados, normalmente el sector manufacturero o de alimentos procesados, dado que los costos de coordinación entre sus unidades productivas son menores. Otra excepción la puede constituir la aplicación de medidas de salvaguardia especiales, dado que las mismas no requieren que el sector doméstico en cuestión haya sido o podría ser afectado, sino son de aplicación automática cuando las importaciones exceden un nivel de activación.

Recomendaciones

Las recomendaciones que surgen del análisis de la experiencia en materia de medidas de defensa comercial son:

- a. Mejorar los medios de difusión de los requisitos de forma y fondo exigidos por la normativa centroamericana para dar inicio a una investigación mediante:
 - Elaboración de manuales o guías que expliquen de manera relativamente sencilla los requisitos de forma y fondo para iniciar una investigación.
 - Realización de talleres dirigidos al sector privado sobre medidas de defensa comercial. El principal objetivo de estos talleres debería ser brindar a los productores domésticos la información necesaria que les permita evaluar sus posibilidades reales de tener éxito en una solicitud y así evitar la presentación de solicitudes que no cumplan con los requisitos exigidos por la normativa. Poner énfasis en el hecho que las medidas de defensa comercial constituyen mecanismos de excepción usados para contrarrestar prácticas comerciales (como el dumping y los subsidios) o permitir el reajuste de un determinado sector a las condiciones de competencia internacional (en el caso de las salvaguardias), pero que no pueden ser usadas para brindar protección a una industria con fines distintos.
- b. Mejorar la información estadística de los sectores y subsectores agropecuarios – especialmente los más sensibles– con la finalidad de hacer un monitoreo de la incidencia de los acuerdos de libre comercio en los mismos. Las principales variables a ser consideradas son: producción, ventas, precios, y empleo. Dado que en sectores muy fragmentados la recopilación de dichas variables resulta muy compleja, durante el monitoreo la alternativa es trabajar con índices contruidos a partir de encuestas realizadas a determinado número de unidades productivas, de tal forma que se obtengan índices estadísticamente confiables. No obstante, en el marco de una investigación para la aplicación de medidas de defensa comercial, el análisis de cada caso deberá hacerse con sujeción a los estándares exigidos en la normativa de defensa comercial correspondiente, lo que implicará contar con mejor información que en la etapa previa a la solicitud.
- c. Mejorar los sistemas de divulgación de información relativa a comercio exterior de tal manera que permita a los sectores interesados acceder oportunamente a esa información. La disponibilidad de información actualizada a través de portales electrónicos de las aduanas permitirá a los agentes privados de los sectores productivos interesados monitorear la evolución de las importaciones y evaluar potenciales casos de medidas de defensa comercial.

Referencias

- Agosin, M. y E. Rodríguez, 2005 “Libre Comercio en América Central: ¿con Quién y para Qué? Las implicancias de CAFTA”, Serie de Estudios Económicos y Sectoriales, RE02-05-003, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Agüero Guier, E., 2004 “Mecanismo de Solución de Controversias Comerciales entre Centroamérica”, Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica <http://www.comex.go.cr/difusion/ciclo/2004/eaguero.pdf>
- Bonet, A., 2002 “Métodos casuísticos de evaluación de impacto para negociaciones comerciales internacionales” INTAL-ITD-STA, Documento de Trabajo N° 12, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Comunidad Andina, 2004 “Análisis del Tratado de Libre Comercio Centroamérica-Estados Unidos”, SG/di 620/Rev.1.
- Finger, M., y J. Nogues, 2005 “Safeguards and Antidumping in Latin American Trade Liberalization: Fighting FIRE With Fire”.
- Granados, J., 2001 “La Integración Comercial Centroamericana: Un marco interpretativo y cursos de acción pausable”, Documento de Divulgación 8, Departamento de Integración y Programas Regionales, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Jank, M., I. Fuschsloch y G. Kutas, 2004 “Agricultural Liberalization in Multilateral and Regional Trade Negotiations”, in *Agricultural Trade Liberalization: Policies and implications for Latin America*, Chapter 1, Inter-American Development Bank.
- Monge-González, R. y F. Mongue-Ariño, Mayo 2005 “Anti-Dumping Policies and Safeguard Measures in the Context of Costa Rica’s Economic Liberalization”, World Bank Policy Research Working Paper 3591.
- Organización de Estados Americanos, Banco Interamericano de Desarrollo, y la Comisión Económica para América Latina, 2003 “Diccionario de Términos de Comercio”.
- Organización Mundial de Comercio, 2003 “Honduras: Exámenes de Política Comerciales”, WT/TPR/S/120.
- Organización Mundial de Comercio, 1999 “Nicaragua: Exámenes de Política Comerciales”, WT/TPR/G/61.
- Tovar Díaz, C., 2005 “El DR-CAFTA y el sector agrícola: acuerdos comerciales en materia de medidas de defensa comercial, medidas sanitarias y fitosanitarias y obstáculos técnicos al comercio, y normas de origen”, (borrador no publicado).

ANEXO A: MARCO LEGAL EN MATERIA DE DEFENSA COMERCIAL

1. Honduras y Nicaragua: Marco legal en materia antidumping y contra subvenciones

Cuadro a
Honduras y Nicaragua: Marco legal en materia antidumping y contra subvenciones

Acuerdos	Honduras	Nicaragua
Acuerdo del GATT	Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).	
Acuerdo de la OMC	Acuerdo Antidumping de la OMC, denominado Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del GATT de 1994.	
Acuerdo de la OMC	Acuerdo de la OMC sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.	
Reglamento MCCA	Reglamento Centroamericano (Resolución N°12-95).	
Acuerdos con:		
Estados Unidos	Capítulo 8 del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos (DR-CAFTA).	
República Dominicana	Capítulo 7 del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y la República Dominicana (CA y RD).	
Panamá	Capítulo 7 del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Panamá (CA y Panamá).	
Chile	Capítulo 7 del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Chile (CA y Chile).	
México	Capítulo 9 del Tratado de Libre Comercio entre México y las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras .	Capítulo 9 del Tratado de Libre Comercio entre Nicaragua y México.

Acuerdo de la OMC y Acuerdos de Libre Comercio firmados por Honduras y Nicaragua.

Normativa antidumping y contra subvenciones bajo otros tratados (distintos del MCCA) regionales de libre comercio

Honduras y Nicaragua son miembros de varios tratados regionales los cuales incluyen algunas disposiciones en materia antidumping y contra subvenciones. Los siguientes tratados forman parte de la legislación hondureña y nicaragüense en esta materia:

- El Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y **la República Dominicana (CA y RD)**.
- El Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y **Panamá (CA y Panamá)**.
- El Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y **Chile (CA y Chile)**.
- El Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos (**DR-CAFTA**).

Los tres primeros tratados establecen que, salvo se indique lo contrario, sus disposiciones se aplican bilateralmente entre el país en cuestión (ejemplo: República Dominicana, Panamá, o Chile) y cada uno de los países de Centroamérica considerados individualmente (Ver artículos 1-01 de cada tratado).

En general, los tratados reconocen los derechos y obligaciones de los países con respecto a los acuerdos de la OMC en materia antidumping y contra subvenciones. Debido a ello, prácticamente estos acuerdos no desarrollan aspectos sustanciales, ni de procedimiento, en materia de dumping y subvenciones, únicamente realizan algunas especificaciones. El primero de ellos (**CA-RD**) señala que si una parte considera que un derecho antidumping o compensatorio le fue impuesto en violación de las disciplinas del tratado, puede recurrir al

procedimiento de Solución de Controversias del tratado. El tercero de ellos (**CA-Chile**) señala que la autoridad investigadora deberá dar por concluida de forma inmediata la investigación sin la aplicación de derechos antidumping, en aquellos casos en los que la investigación se haya prolongado más allá de dieciocho meses desde el inicio de investigación.

Cabe mencionar que el **DR-CAFTA** tampoco desarrolla aspectos sustanciales, ni de procedimiento, en materia de dumping y subvenciones. En su lugar, únicamente señala que cada país miembro conserva sus derechos y obligaciones de conformidad con el Acuerdo de la OMC. Asimismo, establece que ningún país recurrirá al procedimiento de solución de controversias establecido en el DR-CAFTA para temas relacionados a los casos antidumping. En tal sentido, las instancias de apelación son las propias instancias judiciales de cada país o el OSD-OMC.

Además de dichos tratados, comunes entre Honduras y Nicaragua, cada uno de estos países mantiene tratados comerciales con México. En el caso de **Honduras**, el Tratado de Libre Comercio entre **México** y las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras (**ES-GU-HO y México**); en el caso de **Nicaragua**, el Tratado de Libre Comercio entre **Nicaragua y México (NI-México)**.

A diferencia de los tratados celebrados por los países centroamericanos con otros países, los tratados celebrados con México (**ES-GU-HO y México y NI-México**) sí desarrollan aspectos sustanciales y de procedimiento en materia antidumping y contra subvenciones. Entre ellos:

- En el caso de Honduras, el Tratado de Libre Comercio entre México y las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras (**ES-GU-HO y México**) se aplican entre México y El Salvador, Guatemala y Honduras, pero no se aplican entre El Salvador, Guatemala y Honduras (Artículo 1-04 de dicho tratado).

Este acuerdo señala que la investigación, así como el establecimiento y la aplicación de cuotas compensatorias (derechos antidumping y medidas compensatorias), se hará de manera compatible con lo dispuesto en dicho acuerdo, los acuerdos del GATT y los acuerdos de la OMC. Entre los aspectos señalados en el acuerdo con México, en materia de subvenciones se dispone que, a la entrada en vigor del acuerdo, cada país miembro eliminará todas las subvenciones a la exportación de bienes al territorio del otro país miembro, salvo aquéllas permitidas en el marco de la OMC (Artículo 9-03). Existen, por otro lado, en el acuerdo con México, varios aspectos de procedimiento y legales (notificaciones, audiencias, acceso a la información confidencial) que podrían facilitar la transparencia de los procesos de investigación.

- En el caso de **Nicaragua**, el Tratado de Libre Comercio entre **Nicaragua y México (NI y México)** sostiene que tras la entrada en vigor del mismo, los países miembros no podrán incrementar subsidios a la exportación por encima del 7% del valor FOB de exportación (Artículo 9-03-1). Por otro lado, señala que a partir del momento en que los aranceles sobre productos agropecuarios originarios lleguen a cero, conforme al Programa de Desgravación Arancelaria -y en ningún caso después del 1 de julio de 2007-, los países no podrán mantener subsidios a la exportación sobre productos agropecuarios en el comercio recíproco.

2. Marco legal sobre Medidas de Salvaguardia

Las normas que conforman los marcos legales de Honduras y Nicaragua en materia de salvaguardias se muestran en el cuadro b.

Cuadro b
Legislación sobre Salvaguardias de Nicaragua y Honduras

Acuerdos	Honduras	Nicaragua
Acuerdo de la OMC	Acuerdo sobre Salvaguardias.	
Reglamento MCCA	Reglamento Centroamericano (Resolución N°19-96).	
Acuerdos con:		
Estados Unidos	Capítulo 8 del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos (DR-CAFTA).	
República Dominicana	Capítulo 8 del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y la República Dominicana (CA y RD).	
Panamá	Capítulo 6 del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Panamá (CA y Panamá).	
Chile	Capítulo 6 del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Chile (CA y Chile).	
México	Capítulo 8 del Tratado de Libre Comercio entre México y las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras.	Capítulo 8 del Tratado de Libre Comercio entre Nicaragua y México.

Acuerdo de la OMC y Acuerdos de Libre Comercio firmados por Honduras y Nicaragua.

En el caso de ambos países, el Acuerdo Sobre Salvaguardias de la OMC se encuentra reglamentado por el **Reglamento Centroamericano sobre Prácticas Desleales de Comercio**. Como se observa en el cuadro b, también forman parte de la legislación hondureña y nicaragüense los siguientes tratados:

- El Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y **la República Dominicana (CA-RD)**.
- El Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y **Panamá (CA-Panamá)**.
- El Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y **Chile (CA-Chile)**.
- El Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos (**DR-CAFTA**).

Además, forman parte de la legislación sobre salvaguardias de Honduras y Nicaragua, el Tratado de Libre Comercio entre México y las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras (**ES-GU-HO y México**), y el Tratado de Libre Comercio entre Nicaragua y México (**NI-México**), respectivamente. Como se señaló anteriormente, las disposiciones del tratado entre México y El Salvador, Guatemala, y Honduras se aplican bilateralmente entre México y El Salvador, Guatemala, y Honduras, pero no se aplican bilateralmente entre El Salvador, Guatemala y Honduras (Artículo 1-04 de dicho tratado). Asimismo, el resto de tratados establece que, salvo se indique lo contrario, las disposiciones de los tratados se aplican bilateralmente entre el país en cuestión (República Dominicana, Panamá o Chile) y cada uno de los países de Centroamérica considerados individualmente (Ver artículos 1-01 de cada tratado).

La mayor parte de tratados de libre comercio de segunda generación que forman parte del marco legal de estos países desarrollan aspectos de procedimiento y sustanciales en materia de salvaguardias. Los más importantes se mencionan a continuación.

i. Salvaguardias globales: criterios de exclusión

Los distintos acuerdos regionales incluyen una serie de criterios de exclusión de los países miembros, cuando la participación de las importaciones originarias de estos países en el total importado no son *sustanciales*. Entre los criterios empleados para determinar si las importaciones son sustanciales están los criterios del *80 por ciento y cinco principales proveedores*.

- Criterio del 80 por ciento: Señala que para que las importaciones originarias de un país se consideren sustanciales, dicho país debe ser uno de los *principales países proveedores* del bien sujeto a investigación. Bajo este criterio, los *principales países proveedores* son aquéllos que en su conjunto representan el 80 por ciento de las importaciones totales del bien sujeto a investigación (Artículo 8-04 del Tratado de Libre Comercio entre México y las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras).
- Criterio de cinco principales proveedores: Establece que, normalmente, se considerará que las importaciones originarias de un país no tienen una participación sustancial en las importaciones totales, si dicho país no es uno de los cinco principales proveedores del bien sujeto al procedimiento, tomando en cuenta las importaciones durante los últimos tres años. En el cuadro c se puede observar cuál de estos criterios ha sido adoptado por los distintos tratados de libre comercio celebrados por los países centroamericanos.

Cuadro c
Criterios de exclusión en los distintos acuerdos regionales

Criterios de exclusión en la aplicación de salvaguardias globales					
Países	Canadá	Chile	México	Panamá	República Dominicana
El Salvador	-	Criterio de exclusión de " 5 proveedores principales ".	Criterio de exclusión del 80% .	Criterio de exclusión de " 5 proveedores principales ".	No desarrolla.
Honduras					
Guatemala					
Costa Rica	No desarrolla.				
Nicaragua	-				

Fuente: Acuerdos de Libre Comercio firmados por Honduras y Nicaragua.

ii. Salvaguardias bilaterales: plazos de vigencia y prórrogas

Los plazos de vigencia y prórroga de las medidas de salvaguardia bilaterales difieren por tratado. En el cuadro d se detallan los distintos plazos de aplicación de las medidas de salvaguardia. Resalta el hecho que, en general, los mayores plazos negociados han sido con los países fuera de la región centroamericana-caribeña, como Canadá, Chile y México.

Cuadro d
Acuerdos sobre la duración de las medidas de salvaguardia bilaterales

Tiempo de aplicación de las medidas de salvaguardias bilaterales y prórrogas (en años)					
Países	Canadá	Chile	México	Panamá	República Dominicana
El Salvador	-	3 y 1 de prórroga.	4 y 1 de prórroga.	2 y 1 de prórroga.	1 y 1 de prórroga.
Honduras					
Guatemala					
Costa Rica	3 y 3 de prórroga *.		1 y 1 de prórroga.		
Nicaragua	-		1 y 1 de prórroga.		

* Bajo las condiciones establecidas en el Artículo VI.2.2.f.

Fuente: Acuerdos de Libre Comercio firmados por Honduras y Nicaragua.

iii. Salvaguardias bilaterales bajo el DR-CAFTA: características

Medidas: únicamente salvaguardias arancelarias

El acuerdo DR-CAFTA excluye los contingentes arancelarios (cuotas) y las restricciones cuantitativas como una forma de medida de salvaguardia permitida. En tal sentido, las únicas salvaguardias válidas son las de carácter arancelario. Asimismo, como se establece en otros tratados realizados por Centroamérica, bajo el DR-CAFTA las salvaguardias pueden consistir en la suspensión de la reducción futura de cualquier tasa arancelaria establecida en el DR-CAFTA. Por otro lado, también es posible aumentar la tasa arancelaria para la mercancía a un nivel que no exceda ninguna de las siguientes tasas i) la tasa arancelaria NMF aplicada en el momento en que se establezca la medida, y ii) la tasa arancelaria de NMF aplicada el día inmediatamente anterior a la entrada en vigencia del DR-CAFTA.

Tiempo de aplicación

En el caso del DR-CAFTA, a diferencia de lo establecido en la OMC, las medidas de salvaguardia se aplican por dos años en lugar de cuatro. Incluyendo el período de prórroga, las medidas de salvaguardia bajo el DR-CAFTA pueden tener una vigencia máxima de cuatro años en lugar de ocho años establecidos bajo la OMC.

Criterios de exclusión

Existen dos criterios de exclusión en la aplicación de medidas de salvaguardia.

- El primer criterio de exclusión señala que una parte puede excluir de la aplicación de una medida de salvaguardia a las importaciones de mercancías originarias de *otra parte* si la parte ha otorgado trato libre de aranceles a la importación de la mercancía de esa *otra parte*, de conformidad con un acuerdo entre esas partes, durante un período de tres años previos a la fecha de entrada en vigencia del presente Tratado. Es decir, aquellos productos que gozan de libre comercio en virtud de, por ejemplo, el acuerdo de comercio Centroamericano, podrán excluirse de la aplicación de una salvaguardia si la investigación es iniciada por un país centroamericano.

- El segundo criterio de exclusión del DR-CAFTA señala que ningún país puede aplicar una medida de salvaguardia contra una mercancía originaria de otro país miembro, mientras las importaciones originarias de este último país no excedan un tres por ciento del total de importaciones, siempre que los países con menos de un tres por ciento conjuntamente no representen más del nueve por ciento de las importaciones totales. Cabe mencionar que similar disposición se encuentra en el Acuerdo de la OMC sobre Medidas de Salvaguardia pero es únicamente aplicable a países en desarrollo²⁰.

iv. Diferencias entre salvaguardias globales y especiales

Cuadro e
Diferencias entre salvaguardias globales y especiales

Salvaguardias	Globales*	Especiales
Aplicabilidad	Aplicables a todo tipo de producto.	Aplicables sólo a productos agrícolas (en algunos casos para productos textiles).
Requisitos	Se tiene que demostrar que existe un aumento importante del volumen total importado y que el mismo cause o amenace causar daño grave a la producción nacional.	Basta con que las importaciones sobrepasen el nivel de activación. El DR-CAFTA, a diferencia del Acuerdo de la OMC, tiene niveles de activación basados sólo en volúmenes, no en precios.
Tiempo de aplicación	4 años prorrogables a 4 años más (según OMC, pero puede variar en el caso de salvaguardias bilaterales).	Plazo de vigencia menor a un año. Vigentes sólo hasta el último día calendario del año en que se aplica.
Compensación	El país importador debe compensar a los países afectados por la imposición de la medida de salvaguardia.	No se requiere compensación.

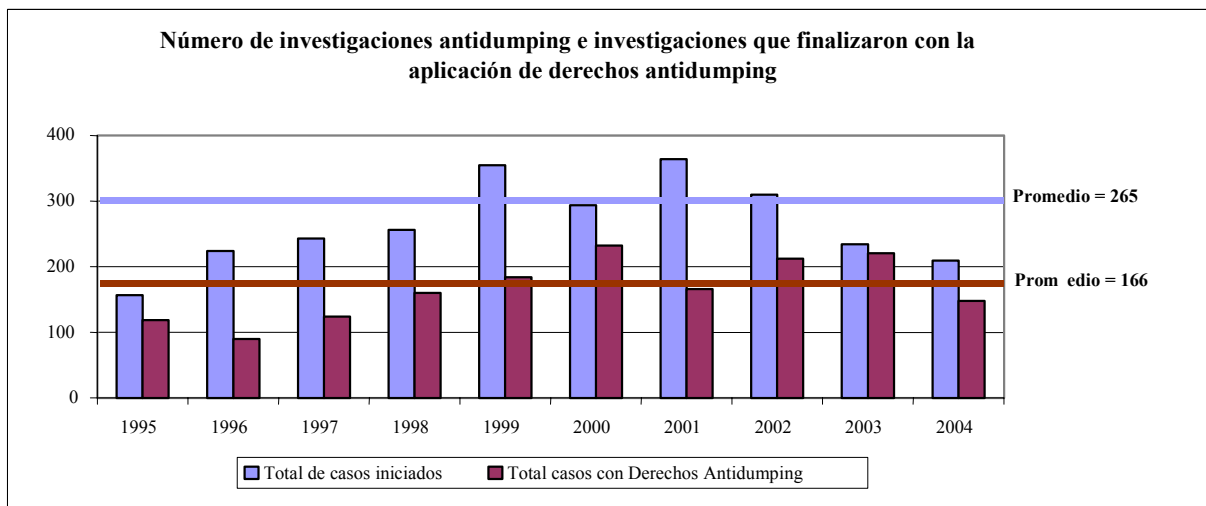
* La mayor parte de criterios aplicables también a salvaguardias bilaterales.

²⁰ El Acuerdo de la OMC sobre Medidas de Salvaguardia señala que: “No se aplicarán medidas de salvaguardia contra un producto originario de un país en desarrollo Miembro cuando la parte que corresponda a éste en las importaciones realizadas por el Miembro importador del producto considerado no exceda del 3 por ciento, a condición de que los países en desarrollo Miembros con una participación en las importaciones menor del 3 por ciento no representen en conjunto más del 9 por ciento de las importaciones totales del producto en cuestión” (Artículo 9.1).

Anexo B: Experiencia del Nafta y el Sector Agrícola

Entre 1995 y 2004 el número total de investigaciones antidumping (incluyendo todo tipo de productos) ha sido de 2.646, llegándose a aplicar derechos antidumping en 1.656 de los casos investigados. La figura i muestra la evolución del número total de investigaciones iniciadas y el número de investigaciones que terminaron con la aplicación de derechos antidumping definitivos. El número de investigaciones que terminaron en derechos antidumping fue en promedio el 62,6% del total de investigaciones iniciadas.

Figura i



Fuente: Organización Mundial de Comercio.

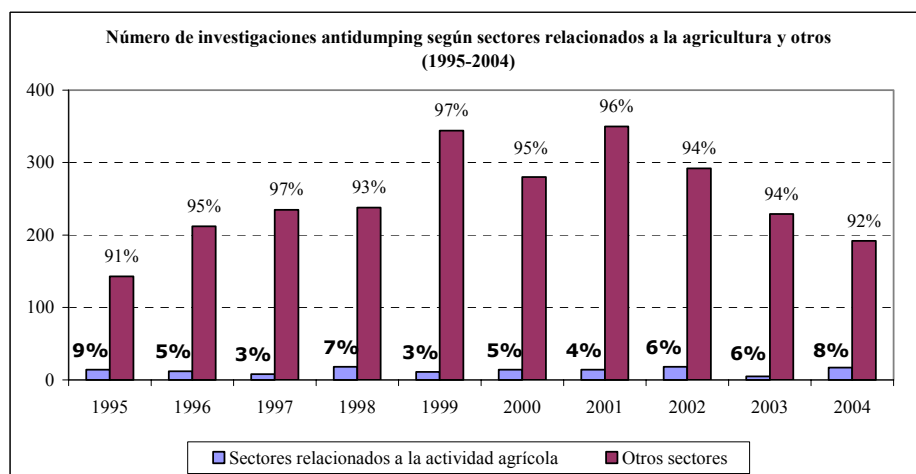
El 53,7% de las investigaciones fueron iniciadas por cinco países (es decir países denunciantes): India (400 – 15,1%), Estados Unidos (354 – 13,4%), la Comunidad Europea (302 – 11,5%), Argentina (192 – 7,3%) y Sudáfrica (173 – 6,5%). Asimismo, los cuatro primeros países concentran el 51,5% del total de casos en los que aplicaron derechos antidumping - India (302 – 18,2%), Estados Unidos (354 – 13,2%), la Comunidad Europea (303 – 11,7%) y Argentina (192 – 8,4%).

Estados Unidos es el segundo país, después de India, con el mayor número de investigaciones antidumping realizadas y derechos antidumping impuestos. Cabe mencionar que pese a su gran actividad en materia de investigaciones antidumping, Estados Unidos no ha iniciado ninguna investigación sobre ningún tipo de producto, agrícola o no agrícola, contra algún país integrante del DR-CAFTA.

Del total de investigaciones iniciadas en el período 1995-2004, sólo entre 3% y 9% correspondieron a productos relacionados con la actividad agrícola²¹.

²¹ Los productos considerados como relacionados a la actividad agrícola son: i) Animales vivos; productos de animal ii) Productos vegetales; iii) Grasas y aceites animal o vegetal y productos derivados; grasas comestibles preparadas; iv) Alimentos preparados; bebidas, alcoholes y vinagre; tabaco y sustitutos manufacturados de tabaco.

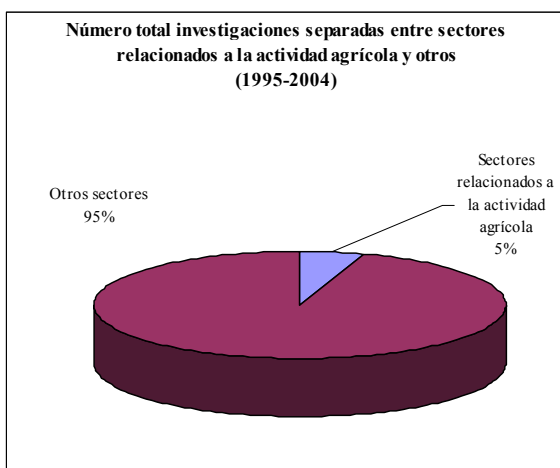
Figura ii



Fuente: Organización Mundial de Comercio.

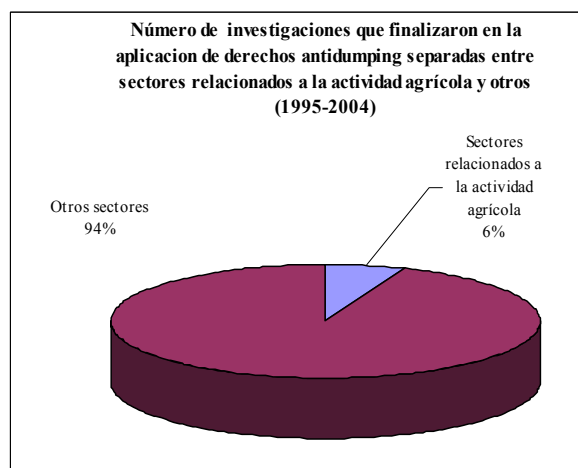
En el período 1995-2004, en promedio, el número total de investigaciones relacionadas con la actividad agrícola representó el 5% del total de investigaciones realizadas (figura iii). Con respecto al número total de investigaciones que terminaron con la aplicación medidas antidumping, el 6% de ellas involucraron a productos relacionados con la actividad agrícola (figura iv).

Figura iii



Fuente: Organización Mundial de Comercio.

Figura iv



Fuente: Organización Mundial de Comercio.

Cabe mencionar que el número total de investigaciones relacionadas con la actividad agrícola fue de 131, lo que implica un promedio de 13 investigaciones por año. De ese total, el 78% (102) terminó en la aplicación de derechos antidumping (ver figura v).

Figura v



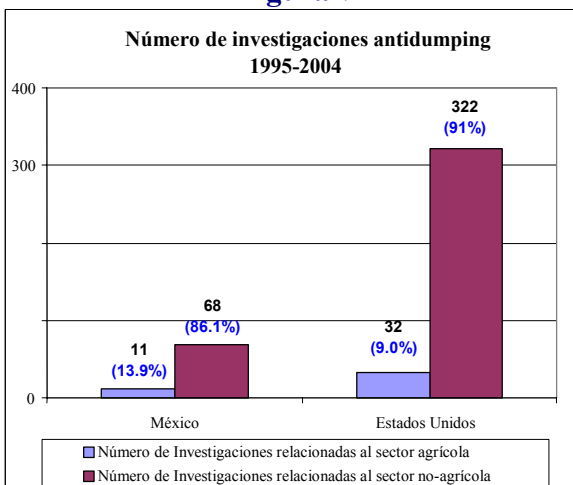
Fuente: Organización Mundial de Comercio.

Casos entre México y Estados Unidos

Después de Argentina (192) y Brasil (116), México es el país latinoamericano con el mayor número de investigaciones antidumping (79), incluyendo todo tipo de productos. Si se consideran las investigaciones que terminaron en derechos antidumping, México se situó como el segundo país latinoamericano con mayor número de derechos antidumping (69), después de Argentina (139) y delante de Brasil (62).

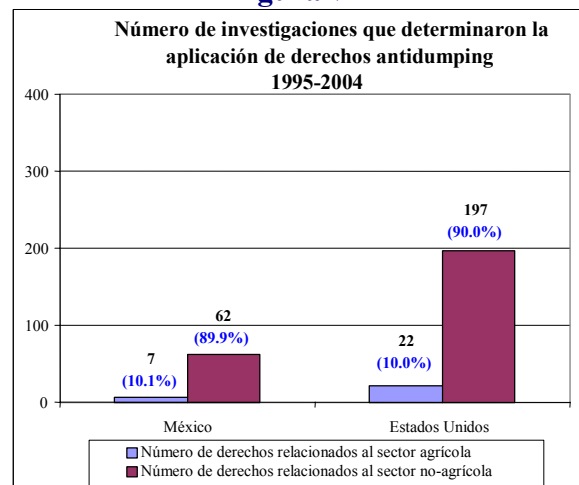
Cabe indicar que el 13,9% del total de investigaciones efectuadas por México involucraron sectores relacionados a la actividad agrícola (figura vi). En el caso de Estados Unidos, segundo país con mayor número de casos antidumping a nivel mundial, dicho porcentaje es 9%. Similares porcentajes se obtienen para ambos países si se consideran sólo los casos que terminaron en derechos antidumping (figura vii).

Figura vi



Fuente: Organización Mundial de Comercio.

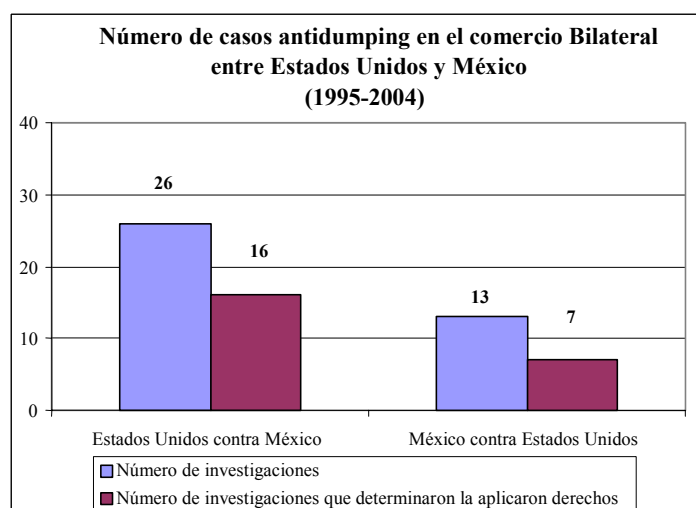
Figura vii



Fuente: Organización Mundial de Comercio.

En el caso particular del comercio entre ambos países, en el período 1995-2004, México inició 13 investigaciones contra Estados Unidos (incluyendo todo tipo de productos) de las cuales 7 terminaron con la aplicación de derechos antidumping, es decir 53,8% del total de casos iniciados (figura viii).

Figura viii



Fuente: Organización Mundial de Comercio.

Por su parte, Estados Unidos inició 26 investigaciones contra México (incluyendo todo tipo de productos) de las cuales 16 terminaron con la aplicación de derechos antidumping. El número de casos iniciados por Estados Unidos contra productos originarios de México representa el 7,3% del número total de investigaciones iniciadas por Estados Unidos. En tanto, el número de casos iniciados por México contra Estados Unidos representa el 16,5% del total de investigaciones realizadas por México. Este porcentaje puede considerarse moderado tomando en cuenta que en el período 1995-2004, el valor total de las importaciones originarias de Estados Unidos representaron aproximadamente el 68% del total de importaciones efectuadas por México, de acuerdo con las estadísticas de la Secretaría de Economía del Gobierno de México²².

Si se compara el número de investigaciones antidumping contra Estados Unidos concluidas por México en el período 1988-1994, previo a la firma del NAFTA, con el del período 1995-2001, era NAFTA, se observa una reducción del número de investigaciones concluidas (figura ix)²³. La razón de dicha reducción podría deberse a la entrada en vigencia del acuerdo de la OMC en 1995, el cual elevó los estándares requeridos para la aplicación de derechos antidumping.

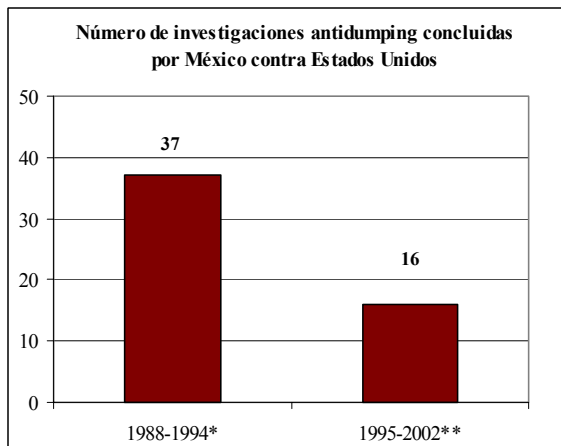
No obstante la reducción experimentada en el número total de investigaciones antidumping realizadas por México contra Estados Unidos, en el caso particular de las investigaciones que involucraron sectores relacionados a la actividad agrícola, el número de casos se incrementó de

²² Ver “Negociaciones: Estadísticas de Comercio e IED” <http://www.economia-snci.gob.mx>

²³ Las cifras difieren de las observadas en los cuadros elaborados sobre la base de las estadísticas de la OMC, dado que estas últimas consideran el año de inicio de la investigación, mientras que las de la Secretaría de Economía del Gobierno de México consideran el año en que se concluyó la investigación.

uno a cinco, reflejando la mayor importancia del sector agrícola en la era NAFTA a nivel de medidas antidumping (figura x)²⁴.

Figura ix

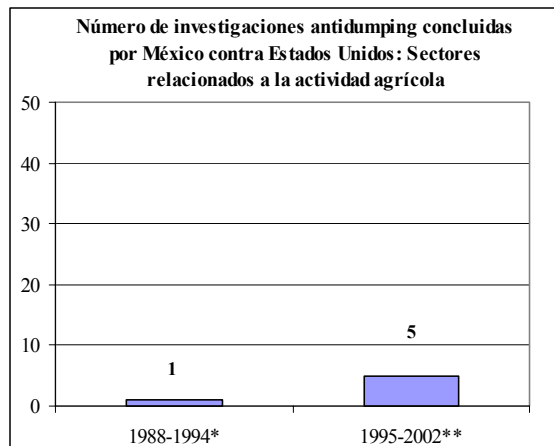


* Se excluyen dos sobreseimientos.

** Se excluye un sobreseimiento.

Fuente: Secretaría de Economía de México - Apéndice Estadístico.

Figura x



* Se excluyen dos sobreseimientos.

** Se excluye un sobreseimiento.

Fuente: Secretaría de Economía de México - Apéndice Estadístico.

²⁴ Según el Anexo Estadístico de la Secretaría de Economía del Gobierno de México, el caso antes registrado antes de la vigencia del NAFTA corresponde a diversos productos porcícolos. Los cinco casos relacionados a la actividad agrícola en la era del NAFTA son: 1) jarabe de maíz de alta fructuosa, 2) cerdos de pie, 3) carne y despojos comestibles de bovino, 4) manzanas y 5) arroz.