



Nº 9. Un mecanismo de salvaguardia especial para los países en desarrollo

ÍNDICE

1	Introducción	1
2	La experiencia en los aumentos repentinos de las importaciones y la aplicación de la salvaguardia especial (SGE) por parte de los países en desarrollo	1
3	Los elementos básicos de un mecanismo de salvaguardia especial (MSE)	6
4	Observaciones finales	16
5	Referencias	18

1 Introducción

Al reducir los aranceles y consolidarlos a niveles más bajos, los países se vuelven cada vez más vulnerables a la inestabilidad del mercado agrícola externo¹ y a los aumentos repentinos de las importaciones que pueden perjudicar actividades de producción agrícola viables. La vulnerabilidad a estos choques externos despierta especial preocupación en los países en desarrollo que se esfuerzan por desarrollar su potencial agrícola y diversificar la producción a fin de mejorar su seguridad alimentaria y mitigar la pobreza.

El recurso a la Salvaguardia Especial (SGE) del Acuerdo sobre la Agricultura (AsA) quedó limitado a los países que emprendían un procedimiento de arancelización. Como consecuencia, se presenta actualmente la anomalía de que algunos países tienen el derecho a utilizar la salvaguardia especial en los casos de aumentos repentinos de las importaciones, mientras que otros, incluidos muchos países Miembros en desarrollo, carecen de ese derecho. Ante esto, existe concordancia de opiniones en la OMC sobre la necesidad de un mecanismo de salvaguardia especial (MSE) accesible a todos los países en desarrollo.

Esta nota técnica² tiene por finalidad analizar distintos aspectos técnicos de las salvaguardias

especiales, con vistas a ofrecer opiniones para el diseño del MSE. En la sección siguiente se ofrece información de fondo sobre el tema de los aumentos repentinos de las importaciones y una visión general de la experiencia en la aplicación de la SGE por parte de los países en desarrollo. Presumiendo que probablemente el MSE funcione con arreglo a mecanismos similares a la SGE existente, en la sección 3 se analizan distintos elementos fundamentales del MSE: cobertura de países, cobertura de productos, activaciones, reparación y duración de la salvaguardia, con referencia a la SGE en detalle. En la sección 4 se extraen conclusiones y se formulan recomendaciones sobre los aspectos fundamentales del diseño de un mecanismo de salvaguardia especial.

2 La experiencia en los aumentos repentinos de las importaciones y la aplicación de la SGE por parte de países en desarrollo

- *Aumentos repentinos de las importaciones y descenso de los precios de importación*

La expresión “aumento repentino de las importaciones” se utiliza en sentido general para indicar dos tipos diferentes de conmociones externas. Una es el fenómeno de los aumentos repentinos del volumen, en que las importaciones se incrementan de forma brusca y pronunciada por encima de un nivel o tendencia de base. El otro fenómeno es el descenso de los precios de importación, debido sobre todo a movimientos en los precios del mercado mundial, lo cual debilita o amenaza con debilitar una producción interna, por lo demás viable.

¹ Los mercados de productos agropecuarios son, por su propia índole, cíclicos y están sujetos a amplias fluctuaciones debidas, entre otras cosas, a la variabilidad del clima. Otras causas de inestabilidad son las subvenciones a la producción y las exportaciones, así como el comportamiento anticompetitivo de las sociedades de comercialización, tanto públicas como privadas.

² Para elaborar esta Nota Técnica se contó con la ayuda de una consulta oficiosa de expertos, celebrada el 9–10 de diciembre de 2004 en la FAO, Roma.

Cuadro 1: Número de casos de aumento repentino de las importaciones (determinados países y alimentos, 1984-2000)

	Trigo	Arroz	Maíz	Aceites vegetales	Carne de vacuno	Carne de cerdo	Carne de aves de corral	Leche
Bangladesh	5	6	9	7	5	6	2	3
Benin	6	4	3	3	6	7	8	7
Botswana	6	4	0	6	4	9	7	7
Burkina Faso	6	9	4	3	8	8	6	4
Cabo Verde	3	6	3	5	7	11	10	3
Comoras	4	5	4	6	5	3	11	4
Côte d'Ivoire	1	4	0	9	7	7	10	3
Filipinas	7	9	7	9	12	9	14	5
Guinea	6	5	8	9	7	5	9	6
Guinea-Bissau	6	10	2	6	6	5	9	4
Haití	1	2	4	7	4	9	8	5
Honduras	8	5	0	8	6	8	11	3
Jamaica	3	4	3	9	3	6	3	1
Kenya	11	3	5	7	4	6	5	4
Madagascar	8	5	7	5	3	8	5	5
Malawi	7	3	9	7	5	7	10	2
Malí	4	5	5	8	8	8	5	7
Marruecos	6	4	10	0	5	-	13	0
Mauricio	2	0	2	1	7	9	6	0
Mauritania	5	2	4	5	4	5	9	2
Níger	8	7	9	8	5	6	5	6
Perú	3	4	4	4	4	9	9	6
República Dominicana	2	-	0	3	8	6	6	3
Rep. Unida de Tanzania	8	5	6	10	6	7	4	5
Togo	6	8	7	7	3	3	8	5
Uganda	10	4	8	11	4	3	2	1
Zambia	4	2	4	4	8	8	5	6

Nota: Un aumento repentino de las importaciones se define como una desviación positiva del 20 por ciento de las importaciones (en cuanto a volumen) respecto al promedio móvil de un período de 5 años. Todos los cálculos están basados en datos de FAOSTAT. Un guión (-) indica que o bien el país no es productor del producto en cuestión o bien no se disponía de datos. *Fuente:* FAO. 2003b).

Desde mediados de los años 90, se vienen registrando cada vez más informes de países en desarrollo, en particular países de bajos ingresos y con déficit de alimentos (PBIDA), que sufrieron aumentos repentinos en las importaciones de varios alimentos, lo que suele incidir negativamente en la producción y la economía internas. Entre algunos ejemplos figura la experiencia de Jamaica respecto al pollo, de Kenya con los productos lácteos, del Senegal en relación con el puré de tomate, y el arroz en Haití (FAO 2000, 2003a, 2003b; Sharma et al. 2005).³ Existe la preocupación de que estos problemas se intensifiquen en los próximos años, al seguir reduciéndose los aranceles mientras que las economías carecen de formas alternativas de salvaguardias. En varios de estos casos, las importaciones aumentaron de 10 a 20 veces en un período de tiempo breve registrándose descensos en la producción, la industria y el empleo del país.

³ Varias organizaciones nacionales e internacionales de la sociedad civil han notificado o debatido el fenómeno de los aumentos repentinos de las importaciones (por ejemplo, Action Aid 2002, OXFAM 2002a, OXFAM 2002b).

La FAO (2003b) define un aumento repentino de las importaciones como una desviación (positiva) del 20 por ciento respecto al promedio móvil de un período de cinco años para cada producto básico/país.⁴ El número de aumentos repentinos de las importaciones identificados durante el período de 1984 a 2000 se consigna en el Cuadro 1. En él se muestra una frecuencia considerable de estos aumentos, los cuales se producen en alrededor de un tercio de los años del período abarcado para cada producto en cada país como promedio.

El fenómeno fue relativamente frecuente para algunos grupos de productos, en particular algunas carnes y aceites vegetales. De igual

⁴ En los Acuerdos de la OMC sobre medidas generales de reparación comercial (a saber, antidumping, compensación y salvaguardia urgente), no figura una definición específica de aumento repentino de las importaciones, es decir, con referencia a un umbral. Este fenómeno se describe de forma general como un incremento significativo de las importaciones, o en dicha cantidad, en términos absolutos relativos a la producción o el consumo. En el caso del Acuerdo sobre la Agricultura (artículo 5), sin embargo, sí existe una definición específica: volumen general de importaciones que superan un determinado nivel de activación.

forma, aunque todos los países experimentaron aumentos repentinos de las importaciones, algunos se vieron afectados en más ocasiones que otros, como por ejemplo Filipinas, Guinea, Malawi, Níger y la República Unida de Tanzania.

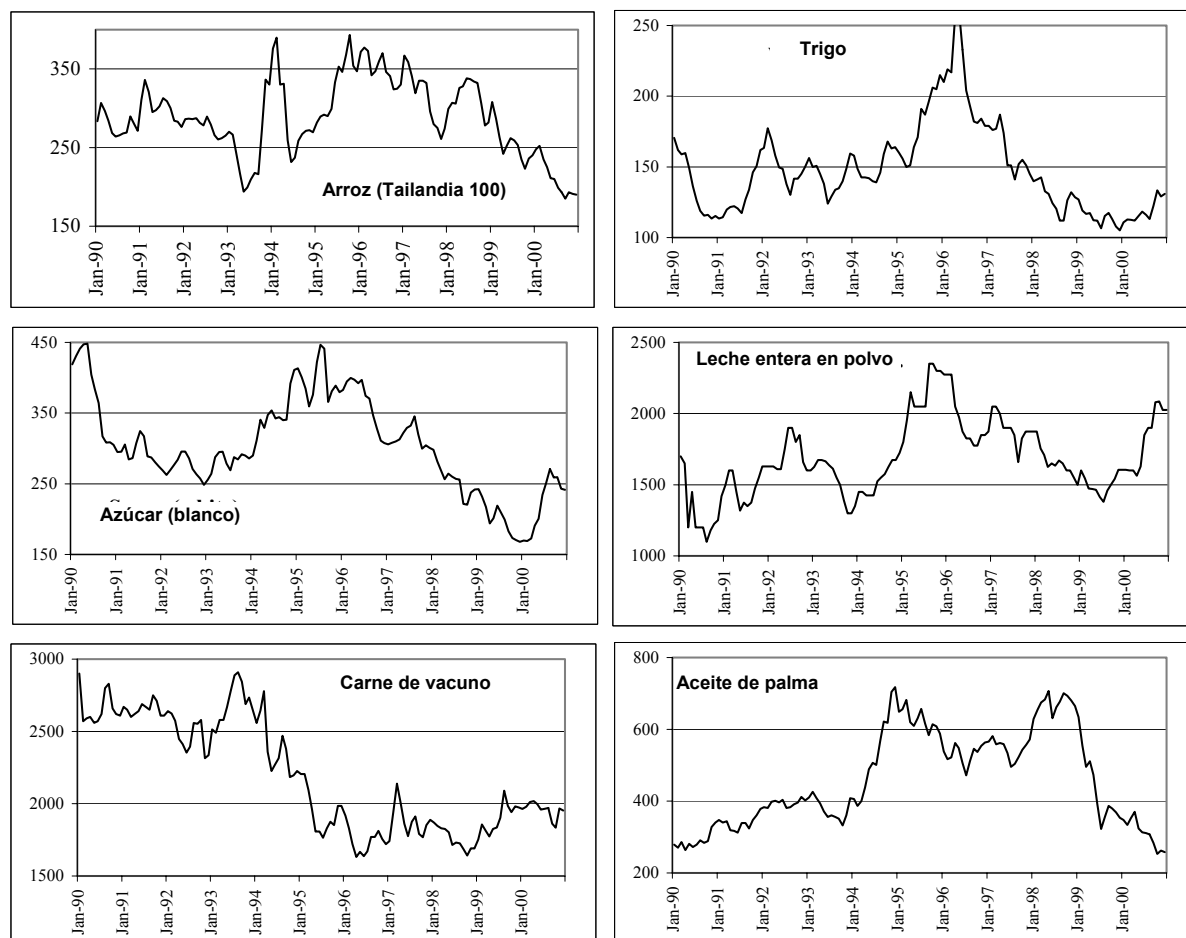
La Figura 1 muestra las fluctuaciones en los precios del mercado mundial para algunos alimentos básicos, lo que indica el carácter de descenso continuo en los precios del mercado mundial. En estas figuras se muestra que el descenso repentino de los precios del mercado mundial de productos básicos agropecuarios puede dilatarse durante períodos considerables. Algunos estudios han determinado que la duración habitual de los descensos de los precios para todos los productos primarios analizados, incluidos productos no agropecuarios, era de 39 meses entre los últimos tres o cuatro decenios, con un alcance que va de 25 meses (aceite de coco) a 70 meses (bananos) (Cashin, McDermott y Scott (1999); Cashin, Liang y McDermott (1999)).

- *La experiencia de los países en desarrollo con la salvaguardia especial (SGE)*

Al presumir que el nuevo mecanismo de salvaguardia especial (MSE) tendrá un modo de funcionamiento similar a la salvaguardia especial existente, en este apartado se analiza la frecuencia con la que ésta se ha utilizado. De los 22 países en desarrollo que tenían derecho a utilizar la salvaguardia especial, sólo seis lo hicieron en el período de 1995 a 2004.

En el Cuadro 2 se muestran las líneas arancelarias asignadas y los productos aptos para la SGE sobre los que potencialmente ésta se podía haber aplicado. Un total de 39 Miembros de la OMC se reservaron este derecho para un total de 6 156 líneas arancelarias. De los 39 Miembros, 22 son países en desarrollo con derecho a 2 125 líneas arancelarias (el 35 por ciento del total). Los productos cárnicos encabezan la lista en cuanto a líneas arancelarias con salvaguardia especial, seguidos de los cereales y las semillas oleaginosas y aceites. En el Cuadro 3 se ofrece información sobre la utilización real de las salvaguardias especiales por parte de estos países.

Figura 1: Tendencias en los precios del mercado mundial de determinados alimentos básicos, enero de 1990 a diciembre de 2000 (en dólares EE.UU. /tonelada)



Fuente: FAO.

Cuadro 2: Aplicación posible de la SGE por países en desarrollo Miembros de la OMC y por categoría de producto (número de líneas arancelarias)

Miembro	Cereales	Semillas oleaginosas y aceites	Azúcar/ pasteles	Prod. lácteos	Carnes	Bebidas/ licores	Frutas/ hortalizas	Otros	Total
Barbados	1	1*	1	2	5	5	21	2	37
Botswana	37	16	4	6	37	19	29	13	161
Colombia	10	24	3	5	6	1	1	6	56
Costa Rica	7	3	4	26	32	-	1	14	87
Ecuador	-	-	-	7	-	-	-	0	7
El Salvador	6	27	15	15	12	-	-	9	84
Filipinas	14	-	2	-	86	-	7	9	118
Guatemala	16	16	4	21	22	7	10	11	107
Indonesia	-	-	-	12	-	-	-	1	13
Malasia	1	-	10	4	38	-	1	18	72
Marruecos	98	98	56	77	45	-	-	0	374
México	44	32	24	37	54	44	11	47	293
Namibia	40	18	4	6	37	19	29	13	166
Nicaragua	7	3	1	3	6	-	1	0	21
Panamá	-	-	-	6	-	-	-	0	6
Rep. de Corea	42	2	-	-	6	-	12	49	111
Swazilandia	40	18	4	6	37	19	29	13	166
Tailandia	4	12	4	4	-	1	9	18	52
Taipei Chino	2	6	7	13	29	-	22	5	84
Túnez	2	-	4	8	14	-	4	0	32
Uruguay	2	-	-	-	-	-	-	0	2
Venezuela	26	29	3	6	5	-	-	7	76
Total países en desarrollo	399	304	150	365	471	115	187	235	2 125
Total países desarrollados	690	407	148	464	885	214	644	579	4 031
Todos los Miembros	1 089	712	298	728	1 356	329	831	814	6 156
Países en desarrollo como porcentaje del total	37	43	50	36	35	35	23	29	35

* Todo el capítulo 15 del SA (Sistema Armonizado).

Fuente: Basado en el documento de antecedentes "Salvaguardia especial para la agricultura", OMC, G/AG/NG/S/9/Rev.1, 19 de febrero de 2002 (OMC, 2002).

El número de salvaguardias especiales activadas por estos seis países es de 163. Es una cifra bastante pequeña con respecto a las posibilidades de utilización de salvaguardias especiales. Un cálculo aproximado señala que la "tasa de utilización de SGE" global, o sea el coeficiente entre la utilización real y la utilización posible, es de cerca del uno por ciento, si se tienen en cuenta las posibilidades de utilización de los 22 países.⁵ Si sólo se tienen en cuenta las posibilidades de utilización de los seis países que utilizaron salvaguardias especiales, la tasa de utilización se sitúa en torno al 5 por ciento. A nivel nacional, se refleja esta tendencia: República de Corea 7 por ciento; Nicaragua 2,4 por ciento, Costa Rica 1 por ciento y Filipinas 0,8 por ciento.

El Taipei Chino⁶ constituye una excepción al registrar una tasa de utilización del 45 por ciento.

Ochenta y nueve del total de 163 activaciones (el 55 por ciento) son salvaguardias especiales basadas en el volumen y el resto son basadas en el precio. El Taipei Chino representa por sí solo el 84 por ciento de las salvaguardias especiales basadas en el volumen. Si se excluye, más del 80 por ciento de las activaciones corresponden a salvaguardias especiales basadas en el precio. Destacan cuatro grupos de productos: frutas primarias y elaboradas y hortalizas (SA-07 y SA-08), que ascienden al 21 por ciento del total de salvaguardias especiales, varios productos cárnicos, dominados por las aves de corral (SA-02 y SA-16), que ascienden también al 21 por ciento de todas las salvaguardias especiales activadas, arroz y leguminosas y cacahuetes (SA-10 y SA-12). Las cifras para el arroz están dominadas por las 24 activaciones del Taipei Chino, que incluyen el arroz en grano y diversos productos derivados del arroz como la harina y la

⁵ Dado el total de 2 125 líneas arancelarias beneficiarias de salvaguardia especial, y presumiendo que un país la activase una vez al año, la posible utilización total sería de 21 250 líneas en 10 años (1995- 2004) o bien 17 000 en ocho años (1995-2000), período respecto del cual se dispone de la mayoría de notificaciones a la OMC.

⁶ El nombre oficial completo en la OMC es "Territorio Aduanero distinto de Taiwán, Penghu, Kinmen y Matsu".

Cuadro 3: Países en desarrollo que utilizaron la SGE durante el período de 1995 a 2004

SA Nº	Producto	Número de líneas arancel.	Tipo de SGE	¿Cuándo se aplicó?
<u>Barbados (total 23)</u>				
SA0207	Alas, cuellos de pavo	3	Precio	Ago-02
SA07...	Hortalizas	14	Precio	Jul-Sep 2002
SA1601-2	Salchichas, jamones	6	Precio	Jul-02
<u>Taipei Chino (total 75)^{1,2}</u>				
SA02, SA16	Patatas y alas de pollo	4	Volumen	Mar-03, Abr-04
SA1701..	Azúcar	7	Volumen	Sep-03
SA07...	Ajo	3	Volumen	Dic-03, Feb-04
SA0808..	Peras orientales	1	Volumen	Ene-04
SA04., SA19	Otra leche líquida	13	Volumen	Mar-04
SA071...	Shitakes secos	1	Volumen	Mar-04
Varios SA	Arroz y productos derivados	24	Volumen	Abr-04
SA04 ..	Leche fresca/líquida	4	Volumen	Abr-04
SA12, 15, 20	Cacahuets	11	Volumen	May-04
<u>Costa Rica (total 7)</u>				
SA0713..	Frijoles negros secos	1	Precio	May-99
SA1006..	Arroz (con cáscara, descascarillado y semi elaborado)	3	Precio	Nov-99, Sep-02
<u>República de Corea (total 45)¹</u>				
SA1008	Trigo sarraceno	1	Precio	1995 a 2000
SA1008	Trigo sarraceno	1	Volumen	2000
SA1202	Maníes (con cáscara)	1	Precio	1995,96,97,99, 2000
SA1202	Maníes (sin cáscara)	1	Precio	1995 a 2000
SA1108	Almidón de trigo	1	Precio	1996, 2000
SA1108	Almidón de trigo	1	Volumen	2000
SA1108	Fécula de batata	1	Precio	1996,98, 99, 2000
SA0713	Otros frijoles	1	Precio	1997 a 2000
SA0713	Otros frijoles	1	Volumen	2000
SA0713	Otros porotos rojos chicos	1	Precio	1997 a 2000
SA0713	Otros porotos rojos chicos	1	Volumen	2000
SA1201	Soja	1	Precio	2000
SA11...	Productos cereales (semolinás, harinas)	4	Volumen	2000
SA1108	Almidón, otros	1	Volumen	2000
SA12...,SA21..	Ginsén y productos derivados	4	Volumen	2000
<u>Nicaragua (total 4)</u>				
SA1006 ...	Arroz (con cáscara, descascarillado y semi elaborado)	3	Precio	Jul-02
SA1006...	Arroz (arroz con cáscara)	1	Precio	Jul-02
<u>Filipinas (total 9)</u>				
SA0703..	Cebollas y chalotes (frescas o refrigeradas)	1	Precio	Ago-02, Oct-04
SA1602...	Carnes de ave (conservadas)	1	Volumen	Sep-02
SA1602..	Carnes de ave (conservadas)	1	Precio	Sep-02
SA0207...	Carnes de ave (frescas, refrigeradas)	4	Precio	Sep-02
SA0207...	Trozos de pollo	1	Precio	Oct-04

¹ Tómese nota de que el total por país corresponde a múltiples activaciones en varios años. Por ejemplo, en el Taipei Chino se registraron 8 activaciones para patatas y alas de pollo, 6 para ajo, etc.

² El nombre oficial en la OMC es "Territorio Aduanero distinto de Taiwán, Penghu, Kinmen y Matsú".

Fuente: Recopilado a partir de información de la OMC (2002) y notificaciones a la OMC realizadas por sus Miembros (notificaciones publicadas en el sitio web de la OMC desde finales de 2004).

pasta. También hay algunos casos en los que se activan salvaguardias especiales basadas tanto en el volumen como en el precio para un mismo producto, como por ejemplo el trigo sarraceno, la fécula de trigo y los frijoles por parte de la República de Corea y las carnes de pollo conservadas por parte de Filipinas.

En algunos casos, ambas salvaguardias se activaron el mismo año. Las normas del AsA no permiten la activación de ambas salvaguardias especiales a la vez, pero éstas se refieren a diferentes meses del año. Sin embargo, en una ocasión se advirtió la activación por parte de un país Miembro de ambas salvaguardias para el mismo período. Para algunos productos se activan salvaguardias especiales durante varios años seguidos, a menudo con inicio en enero y finalización en diciembre cuando, conforme a las normas del AsA, la salvaguardia debe quedar sin efecto.

No está clara la forma en que un Miembro decide si aplicar la activación basada o bien en el precio o bien en el volumen⁷, o si realmente no aplicar ninguna activación pese a darse las condiciones pertinentes para activar la SGE. Por ejemplo, los cálculos basados en los datos sobre las importaciones y el consumo para el período de 1995 a 2002 muestran que tanto Costa Rica como Nicaragua podrían haber activado en dos ocasiones la SGE basada en el volumen, o sea, se cumplían las condiciones pertinentes. Sin embargo, mientras Costa Rica aplicó la SGE para el arroz basada en el precio en 1999 y 2002, Nicaragua sólo lo hizo una vez en 2002.

La experiencia con las salvaguardias especiales revela que no se respalda la preocupación de que el MSE se utilice indebidamente al ser ampliado a todos los productos. No es probable que los gobiernos actúen realmente de ese modo, pues la aplicación de una salvaguardia especial no carece de costos, sobre todo administrativos. Otras razones para su escasa utilización podrían ser que, pese a disminuir los precios de importación y/o aumentar las importaciones, las autoridades podrían determinar que no es necesaria una reacción al no causar necesariamente estos fenómenos un perjuicio que las economías no pudiesen soportar. Otro motivo por el que las SGE no se utilizaron mucho pudo ser que los niveles de los aranceles consolidados eran lo suficientemente elevados para que los países pudiesen aumentar los tipos consolidados en la medida necesaria para contrarrestar los efectos del descenso de los precios de importación y los aumentos repentinos de las importaciones. Hay constancia de que muchos países siguieron este planteamiento, en

⁷ La cuestión de la preferencia por una u otra salvaguardia especial es de importancia para el diseño de las activaciones del MSE (se analiza a continuación en el subapartado sobre "activaciones").

particular en el período de 1998 a 2000, cuando los precios del mercado mundial de varios alimentos básicos descendieron a niveles bajos.⁸

3 Los elementos básicos de un mecanismo de salvaguardia especial (MSE)

Con respecto al mecanismo de salvaguardia especial (MSE), el Marco del 1º de agosto de 2004 señala simplemente que:

"... se establecerá un mecanismo de salvaguardia especial (MSE) que podrán utilizar los países Miembros en desarrollo".

Una lectura rápida de las principales propuestas sobre el MSE realizadas desde el proyecto sobre modalidades de marzo de 2003 (véase el Cuadro 4) muestra que en comparación con el texto de agosto de 2004, que no adjunta ninguna condición, todas las demás propuestas implicaban una o más condiciones, sobre todo respecto a la elegibilidad de los productos:

- Los dos textos de Cancún hablan de "con sujeción a las condiciones y con respecto a los productos que se determinarán";
- El texto del G20 establecía un vínculo con la magnitud de las reducciones arancelarias obtenidas mediante las reducciones basadas en la fórmula;
- Por otro lado, en el texto de UE-EE.UU., el MSE se limitaría a los "productos sensibles a la competencia de las importaciones";
- El proyecto sobre las modalidades de marzo de 2003 se refiere a la seguridad alimentaria y el desarrollo rural, pero el texto no dice con claridad si éstos se consideran objetivos o justificaciones, o criterios para la elegibilidad de los productos.

En ninguno de los textos se pide restringir el MSE a un subgrupo de países en desarrollo. De igual manera, mientras que la cobertura de productos recibió una atención explícita en todos los textos, en éstos se dice muy poco sobre los aspectos del diseño del MSE, en particular sobre las activaciones y las reparaciones.

Basándose en la salvaguardia especial existente, los cinco elementos claves del "diseño" que se analizan a continuación son: la elegibilidad de países, la elegibilidad de productos, las activaciones, la reparación y la duración.⁹

⁸ Estos se documentan, entre otros, en las publicaciones anuales de la FAO sobre políticas alimentarias (por ejemplo, FAO 2001).

⁹ Varios aspectos del MSE y cuestiones afines, incluidas aquéllas relativas a los problemas en materia de desarrollo, también se examinan en Bernal (2003) y Stevens (2004).

Cuadro 4: Cambios en la trayectoria del MSE en las negociaciones de la Ronda de Doha

Textos de Modalidades/ Marco	Fecha	Texto sobre el MSE
Modalidades Harbinson	18 de marzo de 2003	<ul style="list-style-type: none"> ➤ El esbozo de un posible nuevo mecanismo de salvaguardia especial (MSE) destinado a permitir que los países en desarrollo tengan efectivamente en cuenta sus necesidades de desarrollo, con inclusión de las preocupaciones en materia de seguridad alimentaria, desarrollo rural y seguridad de los medios de subsistencia es actualmente objeto de trabajos técnicos y se incluirá en el momento apropiado en el Apéndice 2. ➤ El derecho a acogerse a este mecanismo se reservará (con el símbolo "MSE") a los productos pertinentes.
	1º de agosto de 2004	
Texto Unión Europea - Estados Unidos	13 de agosto de 2003	Se establecerá un mecanismo de salvaguardia especial (MSE) que podrán utilizar los países en desarrollo en lo que respecta a las líneas arancelarias sensibles a las importaciones.
Texto del G-20	20 de agosto de 2003	En condiciones que se determinarán en las negociaciones, se establecerá un mecanismo de salvaguardia especial (MSE) para su utilización por los países en desarrollo, cuyo alcance dependería del efecto de las reducciones arancelarias previstas en el punto 2.6 <i>supra</i> . ¹
Proyecto de texto de Cancún	24 de agosto de 2003	Se establecerá un MSE para su utilización por los países en desarrollo con sujeción a las condiciones y respecto de los productos que se determinarán.
Texto Ministerial de Cancún	13 de septiembre de 2003	Se establecerá un MSE para su utilización por los países en desarrollo con sujeción a las condiciones y respecto de los productos que se determinarán.
Marco	1º de agosto de 2004	Se establecerá un MSE para su utilización por los países Miembros en desarrollo.

¹ Esta referencia al punto 2.6 se hace a la fórmula de reducción arancelaria para los países en desarrollo que figura en el texto del G20.

• Elegibilidad de países

En el Marco, el mecanismo de salvaguardia especial (MSE) no se limita a determinados países en desarrollo. La justificación para la propuesta de que el MSE debería ser accesible a todos los países en desarrollo se deriva en gran medida de las dificultades que implica la elaboración de los criterios necesarios para determinar la elegibilidad, si éstos deberían basarse en niveles umbral de inseguridad alimentaria o vulnerabilidad, o elaborarse basándose en el nivel de la ayuda interna y los aranceles consolidados.

• Elegibilidad de productos

En el Marco, el MSE no se limita a determinados productos o líneas arancelarias. Los temas que se han debatido en relación con la elegibilidad de productos podrían agruparse en cuatro categorías: utilización de uno o más criterios relativos al desarrollo acordados de forma multilateral; la magnitud de las reducciones arancelarias y/o el nivel del arancel consolidado; la autodesignación por parte de Miembros de la OMC, con sujeción a un número acordado de productos y/o líneas arancelarias; y el acceso a todas las líneas arancelarias.

Criterios relacionados con el desarrollo

Varias propuestas de negociación se mantenían en favor de limitar el MSE a "cultivos de seguridad alimentaria". Según una propuesta realizada por países de la CARICOM (Caricom, 2002), estos criterios objetivos podrían ser la contribución del producto a las condiciones de seguridad y nutrición alimentarias (por ejemplo, la contribución al consumo) en el caso de la seguridad alimentaria y la parte proporcional del producto en el PBI rural en el caso del desarrollo rural. Para utilizar criterios así, debe haber un cierto acuerdo sobre el nivel de los umbrales, por ejemplo, el nivel específico de contribución a la economía rural. La propuesta realizada en el texto marco de la UE y los EE.UU. del 13 de agosto 2003 para que el acceso al MSE se limite a los productos sensibles a la competencia de las importaciones también queda dentro de esta categoría. Aunque poco más se dice sobre la forma en que hacer realidad esta idea, "sensibles a la competencia de las importaciones" podría interpretarse igual que los productos vitales para la seguridad alimentaria o el desarrollo rural.

Vincular el acceso al MSE con la magnitud de la reducción arancelaria y/o el nivel del nuevo arancel consolidado

Las razones en que se basa es que un MSE es imprescindible sólo cuando los aranceles consolidados son bajos. Se sugiere asimismo que el acceso al MSE debería ser un incentivo para que los Miembros redujesen los aranceles consolidados. Por ejemplo, debería poder accederse al MSE sólo cuando la magnitud de la reducción arancelaria superase algún umbral, por ejemplo una reducción del 50 por ciento. Pero esta propuesta plantea también problemas. Por ejemplo, una reducción del 50 por ciento de un arancel del 100 por cien dará lugar a un nuevo tipo consolidado del 50 por ciento, mientras que una reducción del 50 por ciento en un derecho del 50 por ciento da lugar a un nuevo tipo consolidado del 25 por ciento. Evidentemente una salvaguardia tiene más valor cuando los aranceles consolidados son más bajos. Dicho de otro modo, la magnitud de la reducción arancelaria, por norma, podría no ser apropiada. Por esta razón se realiza la segunda propuesta según la cual el acceso al MSE está relacionado con el nivel del nuevo tipo arancelario. Algunos han opinado que el tipo máximo debería ser del 35 por ciento¹⁰.

La propuesta tiene dos efectos adicionales. En primer lugar, es posible que ningún MSE sea accesible para los productos sensibles y especiales debido a las limitadas reducciones arancelarias. En segundo lugar, esta propuesta hace que los países menos adelantados (PMA) no tengan acceso al MSE porque estarán obligados a reducir los aranceles, aunque tal vez necesiten la salvaguardia más que otros.

Autodesignación de productos y/o líneas arancelarias

En este caso, el debate sobre la selección de los productos o líneas arancelarias del MSE se realizaría en los propios países. Sin embargo, este método requiere un acuerdo negociado de forma multilateral sobre el número de líneas arancelarias o productos para el MSE.

Cobertura de productos sin restricciones

Dadas las dificultades para determinar *a priori* qué productos deberían poder ser elegidos, existen razones muy justificadas para hacer que la salvaguardia sea accesible a todas las líneas

arancelarias siempre que cumplan los requisitos para activar la salvaguardia. Estas razones están fundadas en el hecho de que no es posible negociar criterios objetivos (como por ejemplo, la seguridad alimentaria) para identificar los MSE, o un número fijo de productos o líneas arancelarias para su autodesignación. Existen también razones para ampliar el MSE de manera que abarque productos que no se producen en el país, pero que podrían ser sustitutos cercanos de productos que sí lo son y que pueden verse debilitados por los aumentos repentinos de volumen en el producto competidor y/o por el descenso de los precios.

Algunos países con una agricultura de gran magnitud y diversificada podrían justificar la magnitud del MSE para numerosos productos, si se tienen en cuenta diversos productos similares o que compiten con las importaciones que no son necesariamente producidos por el país, mientras que otros con una agricultura pequeña y menos diversa necesitarían muchos menos MSE. Por otro lado, críticos a la propuesta de ampliar los MSE a todas las líneas arancelarias mantienen que el mecanismo podría utilizarse de forma indebida, activándose muchos MSE al mismo tiempo, pese a que la experiencia en relación con la utilización de SGE indica que esto no es probable.

• *Activaciones*

Ni en el Marco ni en otros textos de negociación esenciales se dice nada sobre las activaciones del mecanismo de salvaguardia especial (MSE). Varias propuestas de negociación y declaraciones realizadas en la OMC han subrayado todas o algunas de las características básicas siguientes como convenientes para el MSE:

- simple y transparente;
- relativamente fácil de invocar, es decir, sin complicaciones de tipo administrativo;
- activado como respuesta a condiciones de mercado excepcionales;
- las medidas de reparación tendrán carácter temporal;
- sin sujeción a una prueba del daño;
- no debería motivar su utilización indebida, por ejemplo, activaciones demasiado frecuentes.

¹⁰ Sharma (2002) señala que los tipos máximos consolidados que permitirían a los países modificar los tipos aplicados al alza para estabilizar los precios internos totalmente frente al descenso de los precios mundiales están en la escala del 40 al 60 por ciento para los alimentos básicos. Valdés y Foster (2004) señalan que el umbral para el MSE debería ser inferior a esta escala del 40-60 por ciento porque, de no ser así, los países no necesitarían la salvaguardia.

Dado que se prevé que las activaciones del MSE sean iguales a las activaciones de las salvaguardias especiales, los trabajos técnicos sobre el primero deberían basarse en un análisis de las segundas. Con este fin, este subapartado abarca los cuatro aspectos siguientes de las activaciones:

- introducción a las activaciones de salvaguardia especial basada en el precio y en el volumen;
- observaciones sobre la activación de la SGE basada en el precio a los efectos del MSE;
- observaciones sobre la activación de la SGE basada en el volumen a los efectos del MSE;
- si el MSE debería activarse únicamente basándose en el precio, o sólo en el volumen, o en ambos.

Introducción a las activaciones de la SGE basada en el precio y en el volumen

El precio de activación de la SGE

Con arreglo a la salvaguardia especial basada en el precio, el precio de activación se define como el valor unitario c.i.f. durante el período de base 1986-88, expresado en moneda nacional. El nivel permitido del derecho adicional, añadido al nivel arancelario aplicado, depende del grado en que el precio de importación cae por debajo del nivel de activación (véase el Recuadro 1 para la fórmula y las Figuras 2 y 3 para una ilustración). Cuanto mayor sea el descenso del precio de importación por debajo del nivel de activación, mayor será el derecho que puede aplicarse. Sin embargo, el derecho adicional no compensa totalmente la caída del precio de importación.¹¹

Recuadro 1. Salvaguardia especial agrícola: niveles de activación de precios

Sean: P_M = el precio de importación c.i.f actual del envío (expresado en la moneda nacional)
 P_T = el precio de activación (precio c.i.f. promedio de 1986-88)
 D = $(P_T - P_M)/P_T$ (la disminución porcentual del precio de importación por debajo del precio de activación).

De conformidad con el párrafo 5 del Artículo 5 del Acuerdo sobre la Agricultura, podrá imponerse un derecho adicional, expresado en el equivalente *ad valorem* (t), según la escala siguiente:

Si:	a)	$D \leq 10\%$	entonces $t = 0$
	b)	$10\% < D \leq 40\%$	entonces $t = 0,27 (P_T/P_M) - 0,3$
	c)	$40\% < D \leq 60\%$	entonces $t = 0,39 (P_T/P_M) - 0,5$
	d)	$60\% < D \leq 75\%$	entonces $t = 0,47 (P_T/P_M) - 0,7$
	e)	$D > 75\%$	entonces $t = 0,52 (P_T/P_M) - 0,9$

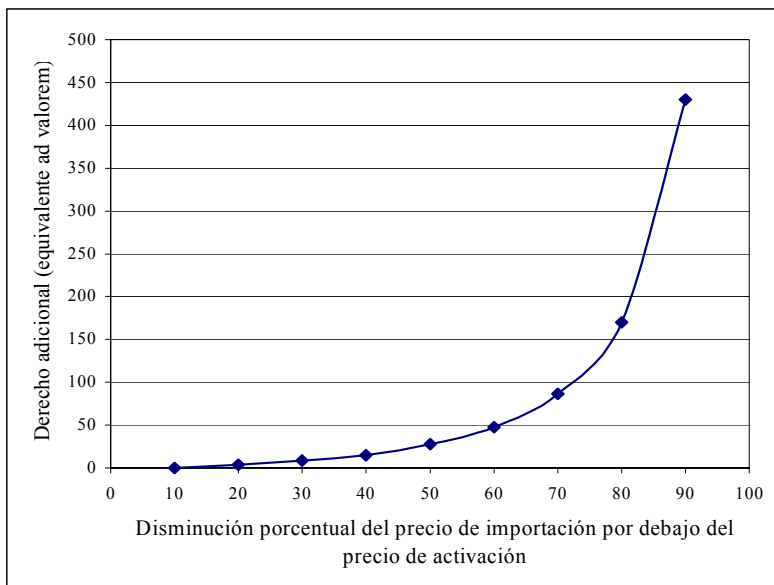
Ejemplo: Supóngase que el precio de activación es de 120 dólares EE.UU. por unidad y que el precio de importación c.i.f. actual es de 60 dólares EE.UU. Puesto que el precio de importación es un 50 por ciento del precio de activación, se aplica el caso c). En consecuencia, puede imponerse un derecho adicional equivalente al 28 por ciento del precio de importación c.i.f., lo que elevará el precio del producto importado a 76,8 dólares EE.UU.

El derecho adicional sólo puede imponerse al envío de que se trate y no puede aplicarse a importaciones que se realicen en el marco de contingentes arancelarios.

Fuente: FAO (2002)

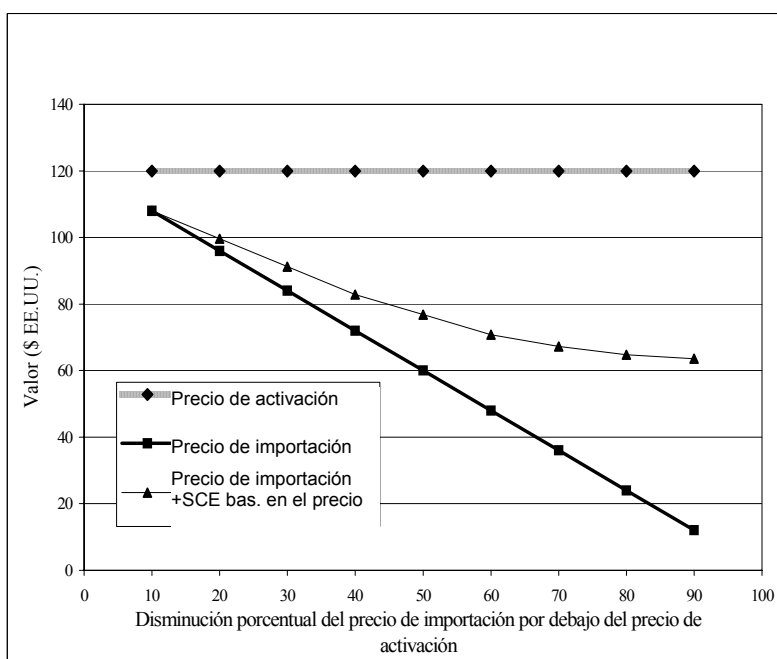
¹¹ Como muestran las Figuras 2 y 3, el derecho adicional que puede imponerse con arreglo a la SGE basada en el precio sería del 4, 34 y 170 por ciento, respectivamente, en los casos en que el precio de importación sea inferior al precio de activación en un 20, 50 y 80 por ciento. La imposición del derecho adicional en cada caso compensaría sólo en parte la caída del precio de importación.

Figura 2: Ilustración gráfica de la SGE basada en el precio - derecho adicional en virtud de la SGE basada en el precio



Fuente: FAO (2002).

Figura 3: Ilustración gráfica de la SGE basada en el precio - efecto en el precio de importación de la SGE adicional basada en el precio, suponiendo un precio de activación de 120 dólares EE.UU.



Fuente: FAO (2002).

Volumen de activación de la SGE

Con arreglo a la SGE basada en el volumen, el volumen de activación resulta de: i) el promedio de las importaciones realizadas en los tres últimos años; ii) el porcentaje de importaciones en el consumo interno durante el mismo período; y iii) la variación del volumen absoluto del consumo en el último año para el que se disponga de datos (véase el Recuadro 2). El nivel de activación es tanto más elevado (y tanto menor la probabilidad de utilizar la activación), cuanto mayor sea el

promedio de importaciones durante los tres años, cuanto menor sea el porcentaje de las importaciones en relación con el consumo interno y cuanto más rápidamente crezca el consumo interno. El derecho adicional máximo no podrá exceder del 30 por ciento del nivel ordinario de derecho vigente durante el año en que se invoca la SGE; no podrá mantenerse más allá de finalizado el año en el cual se haya impuesto y no podrá aplicarse a las importaciones que se realicen con arreglo a contingentes arancelarios.

Recuadro 2. Salvaguardia Especial para la Agricultura: niveles de activación cuantitativos

De conformidad con el párrafo 4 del Artículo 5 del Acuerdo sobre la Agricultura, un derecho adicional podrá imponerse en cualquier año en el que el volumen absoluto de importaciones (M) exceda de la suma de x) el nivel de activación de base multiplicado por la cantidad media de importaciones realizadas durante los tres años anteriores sobre los que se disponga de datos (\bar{M}) más la variación del volumen absoluto del consumo interno del producto de que se trate en el último año respecto del que se disponga de datos con relación al año anterior (y). En términos algebraicos, esto se expresa como sigue:

$$M_T = \bar{M}x + y$$

donde, M_T es el nivel de activación de las importaciones y x (el nivel de activación de base) se define con arreglo a la siguiente escala, basada en la proporción correspondiente a las importaciones en el consumo interno de los tres años anteriores (S).

Por lo tanto:

$$\begin{aligned} x &= 125 \%, & \text{si } S \leq 10 \% \\ x &= 110 \%, & \text{si } 10 \% < S \leq 30 \% \\ x &= 105 \%, & \text{si } S > 30 \% \end{aligned}$$

Por ejemplo, si la proporción correspondiente a las importaciones en el consumo interno durante los tres años anteriores es del 7 por ciento, x será igual al 1,25. Así pues, podrá imponerse un derecho adicional si las importaciones del año en curso (M) exceden del volumen de activación (M_T), o sea si

$$M > M_T \quad \text{donde } M_T = 1,25M + y$$

El derecho adicional máximo no deberá exceder del 30 por ciento del nivel del derecho de aduana propiamente dicho en vigor en el año en que se adopte la medida, se mantendrá sólo hasta el final del año en que se haya impuesto y no podrá aplicarse a las importaciones realizadas en el marco de los contingentes arancelarios.

Fuente: FAO (2002).

Observaciones sobre la activación de la SGE basada en el precio a los efectos del MSE

Se acepta de forma generalizada que el MSE debiera responder a los descensos de los precios a corto plazo por debajo de un umbral del nivel de activación, pero no a disminuciones de los precios a más largo plazo. El parámetro fundamental que garantiza esto es el precio de referencia utilizado para activar la salvaguardia. En la SGE, los precios de referencia se fijaron al nivel de los precios de importación de 1986-88. Un precio de referencia elevado, en relación con el precio de importación actual, tiene el efecto de reducir las posibilidades de activación de una salvaguardia especial, y *viceversa*. El problema surge cuando los precios actuales no tienen relación con los precios de referencia fijados. Ante esto, se han formulado algunas propuestas para tener precios de referencia más realistas para el MSE. Entre estas propuestas figuran, por ejemplo, la actualización periódica de los precios de base

(por ejemplo, cada cuatro o cinco años) o la utilización de promedios móviles.¹²

Se han analizado varias posibilidades¹³: las tendencias en los precios y promedios móviles de diversa duración, los precios medios del período de base, el precio del año anterior y un costo mínimo medio de la producción del exportador eficaz mundial.

El precio del período de base, a pesar de su simplicidad, no incorpora tendencias a largo plazo y, a menos que se actualice periódicamente por medio de alguna norma conveniente, aislaría a los productores respecto de los cambios a largo plazo en los precios mundiales, y activaría salvaguardias de forma indebida.

En cambio, los promedios móviles y las tendencias de regresión incorporarían la tendencia a largo plazo de las disminuciones de los precios de los productos básicos. No obstante, hay que considerar algunas cuestiones prácticas con ambos tipos de precios de referencia. Las tendencias de precios de larga memoria tienen la ventaja de que reflejan los costos de oportunidad a largo plazo de la producción interna, pero no garantizan que los precios futuros se mantengan en la tendencia histórica. Cuanto más corta es la memoria, más susceptible es la tendencia a las distorsiones pronunciadas pero cortas en los precios, no representativas de los costos de oportunidad a largo plazo.

Si bien resulta interesante como medio para suavizar las fluctuaciones de los precios, un promedio móvil genera algunos resultados incoherentes con el objetivo de protección contra precios excepcionalmente bajos. Por ejemplo, un promedio móvil ocasionaría recargos en algunos años cuando los precios internos estuvieran por encima de los precios de tendencia, y de igual manera hay algunos períodos durante los cuales un promedio móvil no desencadenaría recargos aunque los precios estuviesen por debajo de la tendencia.

Una referencia de tendencia de regresión evitaría esta dificultad concreta asociada con los promedios móviles. Pero se desconoce la tendencia futura real y las observaciones de los precios históricos son pronósticos imperfectos de los costos de oportunidad futuros. Esto indica que un precio de referencia basado en las tendencias de regresión tendría que volver a calcularse de forma periódica, si no anualmente. Alguien podría asimismo argumentar que las regresiones recalculadas contradicen el ideal de tendencia a

¹² Obsérvese que, en cambio, algunos de los parámetros de la SGE basada en el volumen están actualizados, por ejemplo la utilización de niveles de importación para los últimos tres años. Ruffer y Vergano (2002) también analizan la actualización periódica del precio de referencia para el MSE.

¹³ Véase, por ejemplo, Valdés y Foster (2004).

largo plazo, dado que el modelo de línea de regresión cambiará con la incorporación de nuevos datos.

Los principios por los que se debería regir la elección del precio de referencia son evitar la interferencia excesiva con el mercado mundial fijando el precio a un nivel lo suficientemente reducido para cubrir los precios extremadamente bajos que causen perjuicios a los productores internos. Además, es necesario realizar reajustes periódicos del nivel de activación a fin de reflejar posibles tendencias a largo plazo en los precios de los productos básicos y permitir un grado razonable de transmisión de las variaciones de los precios mundiales al mercado interno.

Además, la fórmula para la salvaguardia especial basada en el precio parece ser innecesariamente complicada. Debería ser posible elaborar una fórmula única más sencilla para sustituir la utilización actual de cinco bandas, manteniendo a su vez el principio básico de que la reparación (arancel adicional) debería variar con la magnitud del descenso de los precios.

Observaciones sobre la activación de la SGE basada en el volumen a los efectos del MSE

La fórmula de la SGE basada en el volumen incluye algunas variables además del volumen de importaciones, a saber, la variación en el consumo y el grado de penetración en el mercado. Como consecuencia, esta fórmula es compleja y hay margen para simplificarla a los efectos del MSE.

Para ello, resulta fundamental entender la importancia del papel desempeñado por diferentes variables y parámetros:

La fórmula está sesgada en contra de los países con menor grado de apertura: En la fórmula de activación, $M_{trigr} = M_{avg} * x + \Delta C$, el factor de escala, x , varía con el grado de apertura. Así pues, cuando la apertura es menor, el valor de x es amplio (por ejemplo, 1,25) y así la oportunidad de activar una SGE es menor. Dicho de otro modo, la fórmula está sesgada (en términos de oportunidad de activación de una SGE) en contra de productos y países con un grado bajo de apertura. Para una amplia gama de productos básicos agropecuarios, sobre todo alimentos, los países menos adelantados (PMA) y otros países de ingresos inferiores tienden a ser menos abiertos.¹⁴ Por ejemplo, los alimentos importados representaron menos del 10 por ciento del consumo total para países con una mayor incidencia del hambre (aquellos con más del 15 por ciento de población subnutrida), si bien

¹⁴ No se debe a la preferencia por un régimen comercial autárquico, sino a un resultado del menor nivel de desarrollo económico. Cuanto más pobre es un país, más autónomo tiende a ser porque tiene menos capacidad para adquirir mercancías y servicios (importación).

las importaciones de alimentos ascendieron a más del 25 por ciento de las necesidades de los países con más seguridad alimentaria (FAO, 2003c). Según la fórmula de la salvaguardia especial, el factor de escala para los primeros sería 1,25 y sólo 1,10 ó 1,05 para los segundos.¹⁵

La SGE recompensa de forma implícita la "apertura". El MSE, por otro lado, suele estar vinculado a problemas como la inseguridad alimentaria. De ser así, podría haber una justificación para eliminar esa parcialidad. Podría hacerse de dos formas dentro de la fórmula. En primer lugar, eliminando o reduciendo el factor de escala x , y en segundo lugar mediante la inversión de los factores de escala en la fórmula de salvaguardia especial de manera que ésta favorezca los subsectores menos abiertos.

La fórmula es parcial cuando el consumo aumenta: En la fórmula de activación, $M_{trigr} = M_{avg} * x + \Delta C$, el término ΔC se define como $(C_t - C_{t-1})$ o un cambio en el nivel de consumo. Esto significa que cuando ΔC es positivo, o el consumo actual es superior al consumo del año anterior, el nivel de activación se eleva y se reducen así la posibilidades de activar la salvaguardia. Previsiblemente el motivo por el que se añadió el término a la fórmula es prevenir una activación de la SGE cuando las importaciones aumentan para compensar una reducción de la producción nacional. Sin embargo, resulta difícil imaginarse un supuesto en el que un gobierno aumentase el arancel y activase la salvaguardia al producirse una disminución de la producción y ser necesario fomentar las importaciones, y no desalentarlas, con objeto de mantener los niveles de consumo. Así pues, parecería innecesario añadir el término ΔC para evitar la utilización indebida del mecanismo. Aunque existe una gran variación en las tendencias de consumo agrícola entre los países, es posible que la fórmula pueda estar sesgada en cierta medida en contra de los países menos adelantados (PMA) y de menores ingresos en el caso de los productos alimentarios porque sus tendencias de consumo de alimentos son normalmente positivas y muchas veces fuertes, por motivos de crecimiento demográfico y de los ingresos, si bien el consumo en los países más

¹⁵ En una declaración reciente del G-33 (G-33, 2004, para 21) se realizó el siguiente argumento: "Además, el nivel de activación es menos sensible a los niveles bajos de importaciones con la repercusión de que si el suministro nacional de alimentos se basa en gran medida en la producción interna, las importaciones tienen que aumentar más del 25 por ciento en un año para invocar la medida. Sin embargo, desde una perspectiva de seguridad alimentaria en los países en desarrollo, éstas suelen ser la situaciones más sensibles y un umbral tan grande para activar la medida restringe de forma drástica su capacidad de respuesta a circunstancias específicas de los países en desarrollo".

ricos puede ser uniforme o incluso con tendencia descendente.

La fórmula eleva el nivel de las importaciones de activación cuando se carece de estadísticas sobre el consumo: En el artículo 5 del Acuerdo sobre la Agricultura (AsA) se indica que cuando no se dispone de datos sobre el consumo, y por lo tanto el término ΔC se omite en los cálculos, deberá utilizarse el factor de escala mayor, ($x = 1,25$). De este modo, la probabilidad de activación de una salvaguardia se reduce. Esto actuará contra muchos PMA y países de ingresos más bajos por carecer de recursos para reunir las estadísticas necesarias sobre el consumo en el breve período necesario para la activación de una salvaguardia.

¿Utilización del precio de activación, del volumen de activación, o bien de ambos?

La elección o preferencia de una activación frente a otra por distintos países y para productos básicos diferentes no se ha examinado de forma minuciosa. En el caso de la experiencia con las salvaguardias especiales, la salvaguardia especial basada en el precio ha sido más popular. Por ejemplo, durante el período de 1995 a 2000, de las 743 salvaguardias especiales aplicadas, casi 500, o sea el 67 por ciento del total, fueron salvaguardias basadas en el precio y el resto se activaron según el volumen. En el caso de la experiencia de los países en desarrollo indicada anteriormente, en torno al 55 por ciento de las activaciones fueron salvaguardias especiales basadas en el volumen y el resto fueron salvaguardias especiales basadas en el precio. Por sí solo el Taipei Chino representó el 84 % de las salvaguardias especiales basadas en el volumen, pero si se excluyen estos datos, más del 80 % de las activaciones son salvaguardias especiales basadas en el precio. Así pues, si bien las salvaguardias especiales basadas en el precio han sido relativamente populares en conjunto, las salvaguardias especiales basadas en el volumen también se han utilizado de forma extensiva.

Las ventas de exportación orientadas, con o sin subvenciones a la exportación, suelen considerarse una posible causa de los aumentos repentinos de volumen sin que disminuyan necesariamente los precios de importación o mundiales. En los casos en que se dispone de subvenciones a la exportación, es posible que un exportador seleccione un país o región como objeto de las ventas por razones comerciales estratégicas, sufriendo pérdidas en las ventas pero recuperándolas de las subvenciones a la exportación. Un comportamiento comercial "depredador" también puede dar lugar a una situación en la que se produzcan aumentos repentinos del volumen sin que disminuyan necesariamente los precios de exportación. Otra argumentación que se realiza a veces en favor de un incremento del volumen es la limitación de un

arancel ordinario para contener el incremento de las importaciones. Esto puede suceder si se carece de información sobre los precios de importación o si el país en cuestión tiene una administración de aduanas deficiente que da origen a una subfacturación. En estos casos, un arancel podría no resultar eficaz para limitar el aumento repentino de las importaciones.

Se ha argumentado¹⁶ que las activaciones basadas en el volumen no deberían ser la base de una política de salvaguardias porque esas activaciones, en los casos en que no están relacionadas necesariamente con precios bajos, no serían coherentes con el principio de protección de los sectores potencialmente competitivos. Si bien la utilización de activaciones basadas en el volumen tiene la ventaja de basarse en un hecho verificable, el daño al sector interno no es el volumen de las importaciones, sino la reducción en los ingresos netos al productor relacionada con el descenso de los precios. Un ejemplo puede ser un incremento pronunciado de las importaciones asociado a cosechas insuficientes, donde los precios internos podrían aumentar al tiempo que se incrementan las importaciones, y de este modo sería difícil justificar la imposición de derechos adicionales basándose en el mantenimiento de un límite inferior de precios para proteger una industria viable. En este caso, la activación basada en el volumen no indicaría de forma fiable el daño a la industria, que es la actividad última que cabe verificar. Además, los aumentos repentinos del volumen de las importaciones suelen seguir a las caídas de precios. Un descenso del precio c.i.f., en cambio, puede originar una reducción de los precios internos al productor, incluso antes de producirse los aumentos repentinos de las importaciones.

En las salvaguardias generales de la OMC sólo se abordan los aumentos repentinos de las importaciones en cuanto al volumen como un posible problema, y no la disminución de los precios de importación. Es decir, una salvaguardia se activa sólo cuando las importaciones aumentan de forma repentina. En las actuales negociaciones de la OMC sobre la agricultura, algunos Miembros han señalado que las salvaguardias basadas en el precio no son transparentes y son difíciles de supervisar puesto que los precios pueden estar manipulados por los gobiernos. No se explica por qué esto sólo ocurre con los precios y no con los volúmenes de importación.

• **Reparación**

La palabra "reparación" o "medida" se refiere a la respuesta, es decir, la medida que debe adoptarse después de una activación, por ejemplo la aplicación de un arancel adicional, un

¹⁶ Valdés y Foster (2004).

contingente arancelario o una restricción cuantitativa, y en qué medida debe hacerse, o sea, la magnitud del arancel adicional.

En el caso de la *SGE basada en el precio*, el derecho adicional varía con el grado de disminución de los precios por debajo del nivel de activación fijado, tal y como se muestra en la Figura 2. La actuación de la salvaguardia especial se diseñó para compensar sólo una parte de la reducción de los precios. Por ejemplo, los aranceles adicionales son del 4 por ciento en caso de producirse una reducción de los precios del 20 por ciento, un derecho del 15 por ciento en caso de una disminución del 40 por ciento y un derecho del 100 por cien en caso de producirse una disminución del 72 por ciento. El arancel adicional asciende al 170 por ciento en el caso de una reducción del 80 por ciento y puede ser aún mayor. Al asumir que la SGE se activa sólo cuando el arancel consolidado de la OMC es insuficiente para solucionar el problema, el arancel total aplicado debería ser normalmente el tipo consolidado más el derecho adicional de la salvaguardia especial. Así por ejemplo, si el tipo consolidado es del 50 por ciento y la reducción de los precios es del 40 por ciento, el derecho total aplicado será del 65 por ciento.

Respecto de la *SGE basada en el volumen*, "los derechos adicionales impuestos... sólo podrán fijarse a un nivel que no exceda de un tercio del nivel del derecho de aduana propiamente dicho vigente en el año en el que se haya adoptado la medida". Por lo tanto, el carácter fijo del derecho adicional, sea cual fuere la magnitud del problema, es un importante aspecto distintivo de la reparación entre las dos activaciones. Esto podría influir a la hora de elegir entre las dos salvaguardias en el caso de darse las condiciones para la activación de ambas. Además, como el derecho adicional aplicado en el caso de la salvaguardia basada en el precio es sobre la base de cada envío, los niveles reales de los derechos adicionales sólo se saben después del evento. Por otro lado, el derecho adicional es siempre hasta un tercio más en el caso de la salvaguardia basada en el volumen.

A continuación se indican dos cuestiones destacadas en la negociación de las propuestas:

- ¿Debería la reparación ser sólo un arancel ordinario o también una restricción cuantitativa?
- ¿Cuál sería el nivel conveniente de la reparación?

¿Sólo arancel ordinario o una restricción cuantitativa adicional?

En la salvaguardia especial, la reparación es un arancel ordinario adicional, sin disponerse ninguna restricción cuantitativa. En cambio, las medidas generales de la OMC sobre reparaciones comerciales (medidas antidumping,

compensatorias y de salvaguardias urgentes) permiten restricciones cuantitativas. Algunas propuestas, tal vez en vista de esto, han solicitado la opción de aplicar una restricción cuantitativa también en el caso del MSE.

En el Artículo 5.1 del Acuerdo sobre Salvaguardias se indica que un Miembro aplicará medidas de salvaguardia *sólo en la medida necesaria* para prevenir o remediar el daño grave y facilitar el reajuste (sin cursiva en el original). Por lo tanto, no se ha prescrito un nivel específico de reparación. Se dice asimismo que si se aplica una restricción cuantitativa, dicha medida no reducirá la cantidad de importaciones por debajo del nivel de un período reciente que será el promedio de las importaciones en los últimos tres años representativos para los que se dispone de estadísticas, a menos que se ofrezca una justificación clara de que es necesario un nivel diferente para prevenir o remediar un daño grave.¹⁷ Este criterio podría ser conveniente para el MSE, inclusive para el diseño del MSE, en el caso de que se logre un acuerdo sobre el hecho de que debieran disponerse también restricciones cuantitativas.

Uno de los parámetros generales indicados por el G-33 para orientar las negociaciones de las modalidades sobre el MSE es que tanto los derechos adicionales como las restricciones cuantitativas deben concebirse como medidas de socorro ante los aumentos repentinos de las importaciones y el descenso de los precios. Algunos países, sin embargo, se han mostrado contrarios a esta propuesta. Su principal argumento es que las restricciones cuantitativas serán un paso de regresión en el contexto de la OMC.

¿Cuál sería el nivel conveniente de la reparación?

El nivel de la reparación en el caso de la SGE basada en el volumen es hasta un tercio del arancel vigente, mientras que el derecho adicional¹⁸ aumenta en función de la magnitud de la reducción de los precios en el caso de la SGE basada en el precio. ¿Son estos niveles de reparaciones también adecuados para el objetivo del MSE? No existe un punto de referencia estándar o una orientación concreta de la teoría económica sobre cuál debería ser el nivel conveniente de la reparación. El criterio del Acuerdo sobre Salvaguardias de que "un Miembro sólo aplicará medidas de salvaguardia en la medida necesaria para prevenir o remediar el daño grave y facilitar el reajuste" es lógico, pero apenas aporta una idea operacional.

¹⁷ Tómese nota de que una medida de salvaguardia provisional debería, por el contrario, adoptar la forma de incrementos arancelarios.

¹⁸ El derecho es complementario al nivel arancelario aplicado.

En el caso de la *reparación con arreglo a una salvaguardia basada en el precio*, los derechos adicionales compensan sólo una parte de la escala completa de la reducción de los precios. Por ejemplo, el arancel adicional es sólo del 4 por ciento en el caso de una disminución del 20 por ciento, del 15 por ciento en el caso de una disminución del 40 por ciento, del 100 por cien para una disminución del 72 por ciento, un derecho del 170 por ciento en el caso de una disminución del 80 por ciento, y así sucesivamente. Dicho de otro modo, hay una no linealidad firme en la fórmula de manera que los derechos adicionales en la escala inferior de la disminución de precios son bastante bajos, por ejemplo hasta una reducción del 40 o el 50 por ciento, pero a partir de esta escala los derechos adicionales se incrementan. ¿Es esta característica también conveniente para el MSE?

Resulta muy difícil determinar un nivel concreto de compensación que sea el más adecuado para una configuración de un país y un producto. La cuestión que se plantea es conocer el grado de vulnerabilidad del producto y el subsector en cuestión, asumiendo que los subsectores más vulnerables pueden necesitar un mayor grado de aislamiento ante el choque externo. Aparte del caso especial de los países menos adelantados (PMA), es virtualmente imposible convenir criterios de vulnerabilidad. En segundo lugar, un análisis del nivel real de las reducciones de los precios de los mercados de productos básicos agropecuarios (por ejemplo, en la Figura 1) señala que las reducciones máximas de los precios suelen estar en la escala del 30 al 50 por ciento, y no del 70 al 90 por ciento. Esto quiere decir que los derechos de la salvaguardia especial están normalmente en la escala del 10 al 15 por ciento. Dicho de otro modo, en casos habituales, los derechos de la SGE compensan sólo en torno a un tercio de la disminución total de los precios. Para algunos este nivel de reparación sería demasiado bajo, mientras que para otros sería razonable o adecuado. Si los Miembros acuerdan que la reparación no es adecuada, es sencillo modificar los parámetros en la fórmula de la SGE basada en el precio para elevar también el nivel de la reparación en la escala inferior de la disminución de precios.

En el caso de la *reparación con arreglo a la salvaguardia basada en el volumen*, el derecho adicional máximo es un tercio del nivel del derecho de aduana propiamente dicho vigente en el año en el que se adopta la medida. Podrían formularse aquí cuestiones similares a la indicada anteriormente para los efectos del MSE, es decir, ¿es este nivel adecuado? La referencia a vigente en el año podría necesitar cierta aclaración. Aunque la mayoría de las referencias a aranceles en los textos jurídicos de la OMC son a tipos consolidados, en la expresión “vigente en el año” da la impresión de que la referencia se hace al

tipo aplicado, pues el arancel vigente en un momento dado en particular es el tipo aplicado. Este aspecto es también importante para los países en desarrollo porque cuando hacen frente a aumentos repentinos de las importaciones, la legislación podría impedir al gobierno aumentar el arancel aplicado por decreto sin pasar por ningún proceso legislativo, que puede llevar tiempo. Por ello, la referencia al derecho adicional debería hacerse respecto del tipo consolidado y no necesariamente respecto del arancel vigente en el momento en que se activa la salvaguardia.¹⁹

Si la referencia se hace realmente al tipo consolidado, sería conveniente decirlo así de forma clara. Esto es de gran relevancia para los países en desarrollo porque sus aranceles aplicados suelen estar considerablemente por debajo de los tipos consolidados. Un arancel adicional de un tercio respecto de un tipo aplicado bajo podría ser muy pequeño, por ejemplo del 3 al 5 por ciento cuando los tipos consolidados son del 10 al 15 por ciento.

Por último, tal vez convenga examinar si resulta ventajoso para la SGE basada en el volumen que el derecho varíe en función del grado de aumento repentino, como ocurre en la salvaguardia basada en el precio. Se trata de una cuestión de asimetría en las dos reparaciones y su base conceptual. El aspecto conceptual de esto es la relación entre el nivel de reparación (derechos adicionales) y la diferencia entre las importaciones reales y el nivel de base de las importaciones. ¿Los derechos progresivamente mayores son fundamentales para limitar los crecientes aumentos repentinos de las importaciones? No existe una respuesta fácil a esta pregunta, y pueden formularse argumentos por ambas partes. No será difícil modificar la fórmula de la SGE basada en el volumen para incorporar este aspecto, en caso de convenirse que el nivel de la reparación deba variar en función de la magnitud del aumento repentino. Por ejemplo, el nivel de la reparación puede aumentar de forma progresiva de tres a cuatro bandas que caracterizan la magnitud del aumento, exactamente como en el caso de la SGE basada en el precio.

• **Duración de la aplicación del MSE**

Por definición, una salvaguardia es un instrumento temporal destinado a abordar problemas de carácter temporal. En virtud de las normas actuales para las salvaguardias especiales, una salvaguardia está en vigencia hasta el término del año civil en el que se activa, lo que podría significar 12 meses si la SGE se activa el 1º de enero, o sólo un día si se activa el

¹⁹ También es posible que los tipos aplicados puedan modificarse 3 ó 4 veces incluso dentro de un año, en cuyo caso la referencia a la palabra “año” en el texto “vigente en el año” puede crear confusión.

30 de diciembre. La SGE puede activarse nuevamente a comienzos del año siguiente si se puede justificar con nuevos datos. Hay casos en los que una SGE se ha activado para algunos productos con carácter casi permanente, es decir, cada año desde 1995. En general, resulta conveniente evitar esto pues da la impresión de que el problema no tiene un carácter temporal y, por lo tanto, la solución no puede ser una salvaguardia.

Se presentan aquí dos cuestiones fundamentales. En primer lugar, ¿cuál debería ser la duración del MSE una vez activado? Y en segundo lugar, ¿cuál debería ser la duración total (o el número de veces) que puede activarse un MSE para el mismo producto? Con respecto a la primera pregunta, no parece haber un problema concreto con la duración actual de la SGE, o sea, hasta finales del año civil. Sin embargo, pueden analizarse algunas opciones. Por ejemplo, no hay motivos para que el fin del año civil tenga que ser el final del período de salvaguardia. De manera que una salvaguardia determinada puede tener una duración de seis meses, nueve meses o 12 meses, desde la fecha de iniciación, en vez de finalizar de forma repentina el 31 de diciembre. Tal vez factores estadísticos o de informe influyesen en esta norma.

Respecto de la segunda cuestión, se podría adoptar el principio de que “un MSE para un determinado producto podría mantenerse vigente hasta que finalice el problema de que se trate”. En el caso del MSE basado en el precio, esta base sería el ciclo de depresión de los precios del mercado mundial. La duración de éste se debatió anteriormente, indicándose que durante los tres o cuatro últimos decenios la duración habitual de una baja repentina de los precios de productos básicos primarios era de 39 meses. Así pues, tres años parecería ser el período medio de baja repentina, que se presenta también en los precios del mercado mundial de los seis alimentos básicos presentados en la Figura 1. Si la duración máxima de una activación del MSE es de 12 meses (lo cual se determinará conforme a la primera cuestión formulada más arriba), esto significa que el MSE podría activarse un total de tres veces (la aplicación inicial y hasta dos ampliaciones) para el mismo producto.^{20,21} A esto seguiría un período de tres años durante el cual la

salvaguardia no podría aplicarse. No existen pautas similares basadas en algún comportamiento de los mercados agropecuarios mundiales en el caso del MSE basado en el volumen, pero podría utilizarse el mismo precepto: tres activaciones seguidas serían la duración máxima del MSE basado en el volumen, y luego un período de tres años durante el cual el MSE no podría utilizarse para el producto.

La justificación para la duración sugerida es que cuando se requiere un MSE por encima de esta duración, el problema presente tiene pues un carácter distinto y ya no se trata de un problema temporal que reúne las condiciones para invocar el MSE, sino de un problema que requiere un reajuste, lo cual entra ya en el ámbito del Acuerdo sobre Salvaguardias.

4 Observaciones finales

En la OMC no parece ponerse en duda que los aumentos repentinos de las importaciones y los períodos de depresión de los precios del mercado mundial son un problema y que los países en desarrollo en particular necesitan una salvaguardia fácil de utilizar. La medida adoptada es la creación de un Mecanismo de Salvaguardia Especial (MSE) para los países en desarrollo, como se indica en el Marco de agosto de 2004. Sin embargo, poco más se ha dicho, sobre todo respecto de los elementos de “diseño” de este mecanismo.

Basándose en el examen de esta nota técnica, pueden formularse una serie de recomendaciones:

- Parece muy difícil, si no imposible, convenir una serie de criterios objetivos a fin de determinar la idoneidad de los países dentro de los países en desarrollo para acceder al MSE. En el Marco no se plantea adecuadamente esta cuestión, aunque sí recibió cierta atención durante las negociaciones. Todos los países en desarrollo deberían poder utilizar el MSE.
- Parece algo más factible elaborar criterios para la selección de productos del MSE. Sin embargo, no resulta sencillo, ya que criterios como la seguridad alimentaria o el desarrollo rural son difíciles de llevar a la práctica para este fin y vincular el acceso al MSE con el nivel de arancel consolidado probablemente también resulte problemático. Esto justifica de manera firme que el Marco no limite el MSE a determinados productos o líneas arancelarias. *A priori*, resulta difícil determinar qué productos deberían ser aptos, por lo que todos los productos deberían poder ser elegidos. Sin embargo, tal vez sea necesario prestar atención al número de productos que pueden tener acceso de forma consecutiva al MSE. Por ejemplo, podría fijarse el número de productos para el que

²⁰ Según Valdés y Foster (2004), si el precio de referencia refleja con exactitud las tendencias a largo plazo de los costos de oportunidad, no sería necesario el límite de tiempo en la aplicación del recargo.

²¹ Ruffer y Vergano (2002) opinan también que el número de veces que puede volver a invocarse un MSE para la misma línea arancelaria debería ser, como máximo, de tres activaciones consecutivas. Añaden asimismo que si se utiliza el método de promedio móvil para los precios de referencia, estas limitaciones no son necesarias.

puede aplicarse simultáneamente un MSE en 5 grupos de productos (como el arroz), o subproductos (como la mantequilla o la leche en polvo).

- La fórmula para las salvaguardias especiales basadas en el precio y las basadas en el volumen son innecesariamente complicadas y pueden simplificarse. Por ejemplo, la fórmula para la SGE basada en el volumen incorpora ciertas predisposiciones que podrían actuar contra los intereses de las economías de menores ingresos. También son necesarias mejoras en el precio de referencia fijado y, sobre todo, que éstas sean realistas y reflejen las variaciones a largo plazo en los precios del mercado mundial. Existe una justificación tanto para las salvaguardias basadas en el precio como para las basadas en el volumen, como ocurre en la actual SGE.
- Con respecto al nivel oportuno de la reparación, se observó que hay una asimetría en las actuales reparaciones de la SGE, con el arancel adicional limitado a hasta un tercio del arancel vigente en el momento de activación de una salvaguardia en el caso de la SGE basada en el volumen. Sin embargo, el alcance de la aplicación de derechos adicionales responde en mayor medida a la magnitud de la disminución de los precios en el caso de la SGE basada en el precio. El porqué esto debería ser así no está claro, y un MSE basado en estas activaciones podría necesitar un cierto

perfeccionamiento para permitir que se apliquen mayores niveles de derechos adicionales cuando los volúmenes de importación aumentan de forma acentuada. Se observó también que en la escala inferior de la disminución de los precios de importación, sobre todo cuando estas disminuciones son inferiores al 40 por ciento o así, el nivel de la reparación es reducido y podría no ser adecuado para tratar el problema. Resulta difícil extraer conclusiones sobre si la reparación debería limitarse únicamente a aranceles ordinarios, o incluir también restricciones cuantitativas.

- Respecto de la duración del MSE, se señaló que una salvaguardia es, por definición, una medida temporal y tiene que limitarse a períodos breves, por ejemplo hasta un año, como ocurre actualmente con la SGE. Respecto de la duración total (o el número de veces) que puede activarse un MSE para el mismo producto, se señaló que en el caso de la salvaguardia basada en el precio, esto debería vincularse al período total de la depresión de los precios, que para la mayoría de productos agropecuarios es de aproximadamente tres años. Esto quiere decir que el MSE podría activarse hasta tres veces para el mismo producto. No existen pautas similares basadas en algún comportamiento de los mercados agropecuarios mundiales en el caso del MSE basado en el volumen, pero podría utilizarse el mismo precepto.

6 Referencias

- Action Aid.** 2002. *Farmgate: The developmental impact of agricultural subsidies*, disponible en www.actionaid.org.
- Bernal, Louisa.** 2003. *The WTO Agricultural Negotiations and developing countries*, un documento de referencia con motivo de la 5ª Conferencia Ministerial de la OMC en Cancún, México, Caritas Internationalis y CIDSE. Disponible en www.cafod.org.uk/archive/policy/.
- Caricom.** 2002. *WTO negotiations on agriculture - a special agricultural safeguard mechanism for developing countries and small developing economies*, Propuesta de negociación en nombre de los miembros de la Comunidad del Caribe (Caricom. Reunión extraordinaria del Comité de Agricultura, reunión oficiosa, 4-6 de febrero de 2002. Disponible en www.moa.gov.jm/policies/.
- Cashin, P, McDermott, C. John & Scott, A.** 1999a. *Booms and slumps in world commodity markets*, IMF Working Paper No. WP/99/155, noviembre de 1999, FMI, Washington, D.C.
- Cashin, P, Liang, H. & McDermott, C. John.** 1999b. *How persistent are shocks to world commodity prices*, FMI Documento de trabajo Nº. WP/99/80, FMI, Washington, D.C.
- FAO.** 2000. Síntesis de estudios de casos de países. *En Agricultura, comercio y seguridad alimentaria: cuestiones y opciones para las negociaciones de la OMC desde la perspectiva de los países en desarrollo*, Volumen II, Estudios de casos de países. FAO, Roma. Disponible en línea en www.fao.org/trade.
- FAO.** 2001. *Examen de las políticas sobre alimentos básicos*, FAO, Roma.
- FAO.** 2002. Salvaguardia especial para la agricultura: fortalecimiento de las reformas de los países en desarrollo para su acceso a los mercados. En *Selección de temas relacionados con las negociaciones de la OMC sobre agricultura*. FAO, Roma.
- FAO.** 2003a. *Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC. La experiencia de su ejecución: estudios de casos de países en desarrollo*. Roma, 2003. Disponible en www.fao.org/trade
- FAO.** 2003b. *Algunas cuestiones de política comercial relativas a las tendencias de las importaciones agrícolas en el contexto de la seguridad alimentaria*. Comité de Problemas de Productos Básicos, CPPB 03/10.
- FAO.** 2003c. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2003*. FAO, Roma.
- G-33.** 2004. *G-33 Statement on Special Safeguard Mechanisms (SSM)*. Reunión de las negociaciones de la OMC sobre la agricultura, 13 de diciembre de 2004. Disponible en el sitio web de Third World Network (TWN).
- OMC.** 2002. *Special Agricultural Safeguard background paper*, G/AG/NG/S/9/Rev.1, 19 de febrero 2002.
- OMC.** 2004. Programa de Trabajo de Doha: Decisión adoptada por el Consejo General el 1º de agosto de 2004, Documento Número WT/L/579, 2 de agosto de 2004, Ginebra.
- OXFAM.** 2002a. *Rigged rules and double standards: trade, globalization and the fight against poverty*, Disponible en www.maketradefair.com/.
- OXFAM.** 2002b. *Milking the CAP: How Europe's dairy regime is destabilizing livelihoods in the developing world*, Documento informativo de Oxfam Nº 34. Oxfam International. Disponible en www.oxfam.org.uk/policy/papers/
- Ruffer, Tim & Vergano, P.** 2002. *An Agricultural Safeguard Mechanism for developing countries*, Oxford Policy Management y O'Connor and Company. Disponible en www.agtradepolicy.org/output/resource/Ruffer_SSM.pdf.
- Sharma, R.** 2002. *Cuantificación de los niveles adecuados de los aranceles consolidados de la OMC para los alimentos básicos*. Documento de trabajo nº 3 de la FAO sobre investigación de políticas comerciales y de productos. FAO. Roma. (en inglés). Disponible en http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/DOCREP/006/J1864E/J1864E00.HTM
- Sharma, R., Nyange, D., Duteutre, G. & Morgan, N.** 2005. *El auge de las importaciones y sus repercusiones: resultados de estudios de casos para Senegal y Tanzania*. Documento de trabajo nº 11 de la FAO sobre investigación de políticas comerciales y de productos. FAO. Roma. (en inglés) Disponible en: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/007/ae520e/ae520e00.pdf>
- Stevens, Christopher.** 2004. *The need for special products and Special Safeguard Mechanisms for agriculture in the WTO: a situational analysis*. Documento elaborado para la mesa redonda oficiosa del Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sostenible (ICTSD) titulada *Special products and Special Safeguard Mechanism after the July Framework: How do we move forward?* Ginebra, 30 de septiembre de 2004.
- Valdés, Alberto & Foster, William.** 2004. Special safeguards for developing country agriculture in WTO negotiations. En G. Anania, M. Bohman, C. Carter and A. McCalla (eds.) *Agricultural policy reform and the WTO: where are we heading?*, Edward Elgar.

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)

Viale delle Terme di Caracalla

00100 Roma, Italia

Teléfono: (+39) 06 57051

Fax: (+39) 06 57053152

Correo electrónico: TradePolicyBriefs@fao.org

www.fao.org
