



No. 9 UN MECANISMO DE SALVAGUARDIA ESPECIAL para los países en desarrollo

RESUMEN

- ▶ *El acuerdo marco de julio de 2004 de la OMC prevé un Mecanismo de Salvaguardia Especial (MSE) para proteger a todos los países en desarrollo contra los bajos precios de importación y los aumentos repentinos de las importaciones de productos agropecuarios. En principio, el MSE se aplicaría a todos los productos, pero para evitar abusos podrían fijarse límites al número de productos a los que simultáneamente un país pudiera, con arreglo al MSE, aplicar un derecho adicional.*
- ▶ *Para que pueda utilizarse eficazmente, sería conveniente un MSE sencillo y flexible, y que hubiera garantías de que no se lo utilice como un instrumento permanente de protección.*
- ▶ *El MSE se beneficiaría de la inclusión de activaciones basadas tanto en el precio como en el volumen. Ahora bien, si para las activaciones en el MSE se utilizaran las actuales fórmulas de la salvaguardia especial (SGE) basadas en el precio y el volumen, habría que simplificarlas, eliminando de la actual SGE basada en el volumen los sesgos contra las economías de menores ingresos.*
- ▶ *Si se llega al acuerdo de que el MSE consista en la aplicación inicial de una salvaguardia de hasta un año de duración, seguida de un máximo de dos aplicaciones sucesivas, habría una conexión entre la frecuencia con que puede activarse el MSE para un producto y la duración del ciclo de depresión de los precios que, por término medio, es de alrededor de tres años para la mayoría de los productos. El hecho de que después de tres veces de activación del MSE para un producto se restrinja su aplicación durante un plazo acordado constituiría una garantía de que no se utilice como una medida de protección permanente.*

La negociación de la salvaguardia especial en la Ronda Uruguay (RU) tuvo lugar en medio de temores de que la arancelización pudiera hacer que los países fueran más vulnerables a la inestabilidad del mercado, a los bajos precios de importación y a los aumentos repentinos de las importaciones que pueden perjudicar la producción agrícola. En la actual Ronda de Doha, los países están negociando una reducción ulterior de los tipos arancelarios consolidados, lo que limita la posibilidad de que los países en desarrollo aumenten los aranceles aplicados para impedir o contrarrestar los daños de los aumentos repentinos de las importaciones o de los descensos de los precios mundiales.

La vulnerabilidad a los choques de los productos externos afecta sobre todo a los países en desarrollo, de ahí que se esté negociando un nuevo mecanismo de salvaguardia especial (MSE) para todos los países en desarrollo, destinado a mitigar los temores de que una brecha más estrecha entre los aranceles consolidados y aplicados reduzca la flexibilidad. El reto consiste en

diseñar un MSE de fácil aplicación y eficaz, pero que no consienta espacio a los abusos. El presente informe breve sobre las políticas comerciales examina los parámetros principales para la negociación y algunas opciones relativas al diseño de un MSE.¹

Es probable que el diseño del MSE se base en la SGE actual, disponible sólo para 22 países en desarrollo, de los cuales sólo seis la utilizaron en el período de 1995 a 2004. El número de salvaguardias especiales activadas por estos seis países es de 163, cifra que representa sólo el uno por ciento de los casos (líneas arancelarias y años) en los que las SGE pudieron aplicarse entre 1995 y 2005. A nivel nacional, las tasas de utilización fueron también reducidas: 7 por ciento en la República de Corea, 2,4 por ciento en

¹ Los argumentos técnicos sobre los que se apoya el conjunto de opciones planteadas en este informe se explican más ampliamente en la novena Nota Técnica de la FAO sobre las Políticas Comerciales: www.fao.org/trade/policy_es.asp.

Nicaragua, uno por ciento en Costa Rica, y 0,8 por ciento en Filipinas.

La SGE no parece ser suficientemente sencilla y flexible para una utilización eficaz, y su aplicación supone costos administrativos considerables. Otras de las razones que explican su uso limitado podrían ser que aunque los precios de importación descendieron y las importaciones aumentaron repentinamente, no fue necesario intervenir porque se había determinado que no habrían causado graves daños al sector agrícola interno. Además, es posible que los aranceles consolidados fueran suficientemente elevados para permitir que los aumentos en los aranceles aplicados compensaran los precios bajos y el aumento repentino de las importaciones. Muchos países siguieron estas pautas, sobre todo durante el período de 1998 a 2000, cuando los precios del mercado mundial para algunos alimentos básicos bajaron de forma pronunciada. Otros países no han podido pasar los aranceles aplicados a tipos consolidados debido a las condiciones de los préstamos. Es el caso reciente de Ghana.

1 Condiciones de elegibilidad para un MSE

ELEGIBILIDAD DE PAÍSES

En el Marco, el MSE no se limita a determinados países en desarrollo. Ello se justifica por 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

La elegibilidad de productos podría determinarse en base a lo siguiente: a) utilización de criterios relacionados con el desarrollo, acordados de forma multilateral; b) la magnitud de las reducciones arancelarias y/o el nivel del arancel consolidado en un nuevo acuerdo; c) la autodesignación por parte de Miembros de la OMC, con sujeción a un número máximo acordado de productos y/o líneas arancelarias; o d) el acceso a todas las líneas arancelarias. 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 probablemente no sea posible negociar criterios objetivos (como por ejemplo, la seguridad alimentaria) para determinar qué productos deberían poder ser elegidos para el MSE o ponerse de acuerdo sobre 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 son sustitutos cercanos de productos que sí lo son.

Algunos países con una agricultura de gran magnitud y diversificada podrían justificar la necesidad del MSE para numerosos productos, incluidos productos similares o que compiten con las importaciones que no son necesariamente producidos por el país. Otros con una agricultura pequeña y menos diversa podrían necesitar acceder a un MSE para mucho menos productos. Críticos a la propuesta de ampliar los MSE a todas las líneas arancelarias temen que el mecanismo podría utilizarse de forma indebida, activándose muchos MSE al mismo tiempo. Sin embargo, la experiencia en relación con la utilización del MSE indica que tales preocupaciones podrían no tener fundamento.

2 Activaciones

En el marco de la actual SGE basada en el precio, el nivel permitido del derecho adicional depende del grado en que el precio de importación cae por debajo del nivel de activación. El MSE podría elaborarse para responder a fuertes descensos de los precios, pero no a grandes disminuciones graduales, aunque acumulativas, 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 de la RU, el J6654/S de referencia se fijaron al nivel del promedio de los precios de importación de 1986-88. Para muchos productos, los precios actuales guardan poca relación con los precios de referencia fijados hace más de 15 años, de manera que es posible que haya que revisar el método para determinar los precios de referencia. En la elección del precio de referencia podría tratarse de evitarse la interferencia excesiva con el mercado mundial, fijándolo a un nivel lo suficientemente reducido que, de alcanzarse, perjudicaría a los productores internos. Los reajustes periódicos a los precios de activación podrían 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.

La fórmula para la actual SGE 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 depender del nivel del descenso de los precios.

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

La fórmula de la SGE basada en el volumen incluye otras variables además del volumen de importaciones, a saber, la variación en el consumo y el grado de penetración en el mercado, que hace que la fórmula sea compleja y sesgada en contra de algunos grupos de países. Por ejemplo, la fórmula de la SGE recompensa implícitamente la "apertura" al utilizar un factor de escala², cuyo valor es tanto menor cuanto mayor es el porcentaje de importaciones en el consumo interno. Por otro lado, allí donde una mayor apertura pudiera no ser apropiada en algunas fases de desarrollo, el nuevo MSE suele justificarse por problemas como la inseguridad alimentaria. De ser así, podría haber una justificación para evitar esa parcialidad, ya sea eliminando el factor de escala en la fórmula de la SGE, o cambiándolo de manera que la fórmula del MSE favorezca los subsectores menos abiertos y potencialmente más vulnerables.

De forma análoga, una variación positiva en el consumo en los años anteriores eleva el nivel de activación en la SGE, lo cual reduce la posibilidad de utilizar la activación. Aunque existe una gran variación en las tendencias de consumo agrícola entre los países, es posible que la fórmula pueda estar sesgada en contra de los países de menores ingresos porque sus tendencias de consumo de alimentos son normalmente positivas a causa del crecimiento demográfico y de los ingresos, mientras en los países más ricos el consumo puede ser uniforme o incluso con tendencia descendente. Una fórmula pensada para países de menores ingresos no debería redundar en desventaja

² El nivel de activación de las importaciones es el producto del factor de escala y el nivel medio de las importaciones, más la variación del nivel de consumo interno. En la novena Nota técnica de la FAO sobre las políticas comerciales se ofrece una explicación pormenorizada de la fórmula y del valor del factor de escala en distintas circunstancias.

de economías en las que crece el consumo de alimentos. Salvaguardar el subsector competitivo de los alimentos internos puede ser importante desde la perspectiva de la seguridad alimentaria, independientemente de la tendencia positiva en el consumo, en vista del hecho de que la mayoría de las personas afectadas por la pobreza y el hambre dependen de la agricultura para su subsistencia.

Algunos analistas han argumentado que las activaciones basadas en el volumen no deberían ser la base de una política de salvaguardias. El motivo es que 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. Cuando el aumento del volumen de importaciones no conduce a un descenso de los precios, significa que hay sectores competitivos que pueden no necesitar protección mediante derechos adicionales.

Sin embargo, hay problemas que no se resuelven sólo con activaciones basadas en el precio. Por ejemplo, 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. 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. Tal comportamiento comercial "depredador" puede dar lugar a aumentos repentinos del volumen sin que disminuyan necesariamente los precios, lo que fundamenta la necesidad de activaciones basadas en el volumen.

3 Reparación

En la SGE de la RU, 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. De ahí que las directrices que figuran en el artículo 5.1 del Acuerdo sobre salvaguardias puedan ser pertinentes para el diseño del MSE, incluida la activación basada en el volumen, en el caso de que se logre un acuerdo sobre el uso de restricciones cuantitativas.

Es probable que varíe mucho el derecho adicional más apropiado para una determinada

configuración de país y producto. La cuestión que se plantea es conocer el grado de vulnerabilidad del producto o el subsector en cuestión. Aparte del caso especial de los países menos adelantados, es prácticamente imposible ponerse de acuerdo sobre criterios de vulnerabilidad. El análisis de las reducciones de los precios de los mercados de productos básicos agropecuarios señala que las reducciones máximas de los precios con respecto a las tendencias suelen estar en la escala de 30-50 por ciento, y que con arreglo a las normas actuales los derechos de la salvaguardia especial están normalmente en la escala de 10-15 por ciento, que por lo general será inadecuado. 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 el nivel del arancel adicional.

A propósito de las activaciones basadas en el volumen podrían formularse cuestiones similares, es decir, ¿es suficiente el derecho adicional máximo de un tercio permitido actualmente? Tal vez convenga examinar si el derecho relacionado con el volumen debiera variar en función del grado de aumento repentino. Por ejemplo, el nivel de la reparación podría aumentar de forma progresiva de tres a cuatro bandas que caracterizan la magnitud del aumento. También es importante aclarar que la expresión "derecho vigente en el año" debería referirse al tipo consolidado. Este aspecto 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 máximo de un tercio respecto de un tipo aplicado podría ser muy bajo e insuficiente para proteger un sector interno afectado por un aumento repentino de las importaciones.

4 Duración del MSE

Al parecer, la duración actual de la SGE, es decir hasta el término del año civil en el que se activa, es apropiada, pero pueden analizarse otras opciones. Por ejemplo, no hay motivos para que el fin del año civil tenga que ser el final del período de salvaguardia. Una salvaguardia determinada puede tener una duración de seis meses, nueve meses ó 12 meses desde la fecha de iniciación, en vez de terminar de forma repentina el 31 de diciembre, independientemente de la fecha del año en que comenzó. En la ejecución y vigilancia de esta opción puede haber problemas de orden estadístico o de informe.

Es importante mantener 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 de un MSE basado en el precio, esta base sería el ciclo de depresión de los precios del mercado mundial. Durante los últimos decenios la duración habitual de una baja repentina de los precios de productos básicos primarios era de alrededor de tres años. Si la duración máxima de una activación del MSE es de 12 meses, esto significa que el MSE para el mismo producto debería activarse un total de tres veces (la aplicación inicial y hasta dos ampliaciones). A esto seguiría un período de tres años durante el cual la salvaguardia no podría aplicarse para ese 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: la base para imponer un derecho adicional a las importaciones del producto sería de tres activaciones consecutivas, seguidas de tres períodos en los que no puede utilizarse el MSE.