



منظمة الأغذية  
والزراعة  
للأمم المتحدة

联合国  
粮食及  
农业组织

Food  
and  
Agriculture  
Organization  
of  
the  
United  
Nations

Organisation  
des  
Nations  
Unies  
pour  
l'alimentation  
et  
l'agriculture

Organización  
de las  
Naciones  
Unidas  
para la  
Agricultura  
y la  
Alimentación

## COMITÉ DE PROBLEMAS DE PRODUCTOS BÁSICOS

### GRUPO INTERGUBERNAMENTAL SOBRE LA CARNE Y LOS PRODUCTOS LÁCTEOS

21<sup>a</sup> reunión

Roma, 13-16 de noviembre de 2006

#### AUMENTOS REPENTINOS DE LAS IMPORTACIONES DE AVES Y PRODUCTOS LÁCTEOS: LECCIONES APRENDIDAS

## Índice

	Párrafos
I. INTRODUCCIÓN	1 - 4
II. EL PROYECTO DE LA FAO SOBRE LOS AUMENTOS REPENTINOS DE LAS EXPORTACIONES	5 - 6
III. FRECUENCIA DE LOS AUMENTOS REPENTINOS DE LAS IMPORTACIONES DE AVES DE CORRAL Y PRODUCTOS LÁCTEOS	7 - 10
IV. POSIBLES CAUSAS DE LOS AUMENTOS REPENTINOS	11 - 12
V. CONSECUENCIAS DE LOS AUMENTOS REPENTINOS DE LAS IMPORTACIONES	13 - 19

Por razones de economía se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega a los delegados y observadores que lleven a las reuniones los ejemplares que han recibido y se abstengan de pedir otros, a menos que sea estrictamente indispensable. La mayor parte de los documentos de reunión de la FAO se encuentran en el sitio de Internet [www.fao.org](http://www.fao.org)

VI.	CÓMO RESPONDER ANTE EL AUMENTO REPENTINO DE LAS IMPORTACIONES	20 - 27
A.	OPCIONES EN MATERIA DE POLÍTICAS	20 - 26
B.	EL PROBLEMA DE LA VIGILANCIA DEL COMERCIO	27
VII.	LECCIONES APRENDIDAS	28
VIII.	MEDIDAS DE SEGUIMIENTO BAJO LOS AUSPICIOS DEL GRUPO	29 - 31

## I. INTRODUCCIÓN

1. De acuerdo con lo recomendado por el Comité sobre Problemas de Productos Básicos en su 64° período de sesiones, el Grupo Intergubernamental sobre la Carne y los Productos Lácteos, en su 20° reunión, examinó las consecuencias de los aumentos repentinos de las importaciones en los distintos países con objeto de: i) adquirir una comprensión más clara de las causas de tales aumentos y de sus repercusiones en el sector agrícola nacional, y ii) evaluar la capacidad de los países en desarrollo para responder de manera apropiada ante los aumentos repentinos de las importaciones.
2. El estudio presentado al Grupo en 2004 se centraba en dos países, Tanzania y Senegal, en los que existía preocupación por las repercusiones en el mercado interno de los cambios en los volúmenes de importación de aves de corral y productos lácteos. El Grupo acogió con interés el análisis realizado y señaló que se requería un estudio exhaustivo para determinar los efectos de los aumentos repentinos de las importaciones en los países en desarrollo teniendo en cuenta las vinculaciones entre distintos tipos de mercados, incluso los de diferentes productos. Recomendó que se emprendieran nuevas investigaciones sobre las consecuencias de la integración entre mercados rurales y urbanos, y también sobre la relación entre las subvenciones a la exportación y los aumentos repentinos de las importaciones.
3. La Secretaría tiene en curso un proyecto titulado “The Extent and Impact of Food Import Surges: The Case of Developing Countries” (Alcance y repercusiones de los aumentos repentinos de las importaciones: el caso de los países en desarrollo). Este proyecto, financiado en 2005 por el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido, tiene por objeto proporcionar conocimientos, marcos analíticos e instrumentos a los encargados de las políticas para que puedan: 1) detectar aumentos repentinos de las importaciones; 2) analizar los efectos de tales aumentos en la competitividad de los mercados e industrias locales, el potencial de crecimiento de la agricultura y la seguridad alimentaria, y 3) adoptar las medidas apropiadas.
4. En este documento se presentan los resultados de las investigaciones realizadas en las fases I y II del proyecto. Cuando estén disponibles, los resultados de la fase III responderán a las inquietudes del Grupo respecto de las consecuencias que tienen para la seguridad alimentaria los aumentos repentinos de las importaciones y la vinculación entre mercados urbanos y rurales. En esta investigación también se abordarán las cuestiones relativas a la diferenciación de productos y la competencia, los efectos de la reducción de los aranceles en el marco de los acuerdos comerciales regionales, y la elaboración de metodologías para determinar cuáles son los niveles arancelarios apropiados para una industria eficiente.

## II. EL PROYECTO DE LA FAO SOBRE LOS AUMENTOS REPENTINOS DE LAS EXPORTACIONES

5. Las actividades del proyecto se han centrado en la elaboración de enfoques analíticos, tanto para abordar las cuestiones conceptuales relacionadas con los aumentos repentinos de las importaciones como para llevar a cabo trabajos sobre el terreno y consultas con los interesados directos en los distintos países. En lo que atañe a las cuestiones conceptuales se ha dedicado una atención considerable a la definición de los aumentos repentinos de las importaciones y la cuantificación de su alcance sobre la base del análisis de conjuntos de datos procedentes de 102 países en desarrollo, relativos al período comprendido entre 1980 y 2003.

En el documento CCP: ME 06/CRS 4 del Grupo de Trabajo Intergubernamental figuran algunos cuadros del estudio.

6. Para el trabajo empírico sobre el terreno se elaboró un criterio concertado respecto de los elementos fundamentales que habían de incorporarse a los estudios de casos nacionales. La metodología de evaluación rápida del mercado e investigación cualitativa elaborada con este fin se experimentó sobre el terreno en Ghana con la participación de ActionAid International, organización con la que colabora la Secretaría, y de los expertos del país que realizaron las investigaciones de campo. Se han completado los estudios de casos relativos a los siguientes países: Camerún, Côte d'Ivoire, Filipinas, Ghana, Jamaica, Kenya, Malawi, Mozambique, Sri Lanka y Tanzania.<sup>1</sup>

### **III. FRECUENCIA DE LOS AUMENTOS REPENTINOS DE LAS IMPORTACIONES DE AVES DE CORRAL Y PRODUCTOS LÁCTEOS**

7. El examen de los conjuntos de datos generados por el proyecto para 102 países en desarrollo, relativos a 1980-2003, reveló que entre los productos alimenticios que registran una mayor incidencia de aumentos repentinos de las importaciones se cuentan los productos ganaderos y, en particular, la carne de aves de corral y algunos productos lácteos. Si bien no existe una definición única de "aumento repentino de las importaciones", se utilizaron dos métodos de uso muy difundido. Adoptando como base una desviación de 30 por ciento respecto del promedio variable de los volúmenes de importación de tres años, la frecuencia de los aumentos repentinos de las importaciones de carne de aves resultó superior al 20 por ciento (es decir, uno cada cinco años), mientras que para determinados productos lácteos la frecuencia oscilaba entre 14 y 17 por ciento (véase el Cuadro 1). Al utilizar las definiciones contenidas en las disposiciones de salvaguardia especial (SGE) del Acuerdo sobre la Agricultura de la Organización Mundial del Comercio (OMC), crecía considerablemente el porcentaje de incrementos repentinos.<sup>2</sup> En virtud de las disposiciones de salvaguardia especial, se produce un aumento repentino de las importaciones cuando crece bruscamente el volumen importado, o bien disminuyen bruscamente los precios de importación con respecto a un volumen y unos precios de activación definidos.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> El estudio de caso relativo a Tanzania se presentó en un seminario organizado por la Economic and Social Research Foundation y en la sexta Conferencia Nacional de Fomento Lechero, celebrada en Tanzania el 2 de junio de 2006.

<sup>2</sup> Aplicando el enfoque de SGE que se describe en el Acuerdo se identificaron los países que podrían haber dado lugar a medidas basadas en el volumen.

<sup>3</sup> En el primer informe de síntesis del proyecto de la FAO sobre los aumentos repentinos de las importaciones (FAO Import Surge Project Brief No. 1 "Import Surges: What are they and how can they be identified?") se describen las principales características de las distintas disposiciones de salvaguardia de la OMC.

**Cuadro 1: Aumentos repentinos de las importaciones de carne y productos lácteos determinados por los métodos del promedio variable y las SGE, 1982-2003**

	Método del promedio variable (desviación de 30 %)		Método SGE	
	Número total de casos*	Porcentaje	Número total de casos*	Porcentaje*
Carne de aves	509	22,7	669	29,8
Carne de cerdo	488	21,7	665	29,6
Carne bovina	431	19,2	719	32,0
Carne ovina	352	15,7	633	28,2
Leche desnatada en polvo	379	16,9	689	30,7
Mantequilla	377	16,8	735	32,8
Queso	374	16,7	780	34,8
Leche entera en polvo	306	13,6	595	26,5

\*Para cada producto, el número total de casos posible es el producto de 22 observaciones anuales por el número de países (102), es decir, 2 244 casos. El porcentaje de casos se calcula sobre la base del número posible para cada producto. Se ha empleado el mismo método para obtener el desglose del número de casos entre el período anterior a 1995 y el sucesivo a 1994 que figura en el Cuadro 2.

8. En el caso de la carne de aves y los productos lácteos, los aumentos repentinos de las importaciones fueron particularmente frecuentes en África. Durante el período comprendido entre 1999 y 2003, alrededor del 50 % de los aumentos repentinos de importaciones de leche en polvo y carne de aves se produjeron en este continente. Entre 1995 y 2003 la mayor frecuencia de aumentos repentinos relativos a productos lácteos se trasladó de África meridional a África occidental (Cuadro 1 del Apéndice). La mayor parte de las exportaciones de leche en polvo está destinada a los países en desarrollo, a los que corresponde el 95 % del comercio mundial de estos productos; las importaciones a África representan el 95 % del consumo regional de leche en polvo.

9. Como consecuencia de ello, en un número creciente de informes de prensa y de organizaciones de la sociedad civil se ha expresado preocupación por los efectos perturbadores que determinan en los precios, la producción y la seguridad alimentaria de las zonas rurales los aumentos repentinos de las importaciones, en particular de aves de corral y productos lácteos. Además, existen algunas indicaciones de que tales aumentos repentinos se han hecho más frecuentes en los países en desarrollo desde mediados de la década de 1990. Tal parece ser el caso en varias categorías amplias de carne y productos lácteos.

**Cuadro 2 - Número de aumentos repentinos de las exportaciones de carne y productos lácteos, 1982 – 2003**  
(desviación del 30 % respecto del promedio variable de un período de tres años)

	Número de casos			Porcentaje*		
	Total	Antes de 1995	Después de 1994	Total	Antes de 1995	Después de 1994
Carne de aves	509	275	234	22,7	20,7	25,5
Carne de cerdo	488	257	231	21,7	19,4	25,2
Carne bovina	431	249	182	19,2	18,8	19,8
Carne ovina	352	187	165	15,7	14,1	18,0
Leche desnatada en polvo	379	185	194	16,9	14,0	21,1
Mantequilla	377	216	161	16,8	16,3	17,5
Queso	374	194	180	16,7	14,6	19,6
Leche entera en polvo	306	129	177	13,6	9,7	19,3

\* Véase en la nota al pie del Cuadro 1 la descripción del método empleado para calcular el porcentaje de aumentos repentinos.

10. A causa de la elevada frecuencia de los aumentos repentinos de las exportaciones y de la difundida inquietud al respecto manifestada por parte de la prensa y los interesados directos, el documento se centra en la carne de aves y los productos lácteos. De hecho, entre los países que fueron objeto de estudios de casos en el marco de este proyecto, en cuatro (Camerún, Côte d'Ivoire, Ghana y Jamaica) los aumentos repentinos de las exportaciones se consideraban una característica del comercio de carne de aves, mientras que en otros cinco (Jamaica, Kenya, Malawi, Sri Lanka y Tanzania) suscitaban preocupación las grandes oscilaciones de las importaciones de productos lácteos.

#### IV. POSIBLES CAUSAS DE LOS AUMENTOS REPENTINOS

11. Algunos observadores atribuyen la creciente frecuencia de aumentos repentinos de las importaciones a la apertura de los mercados como consecuencia de la aplicación del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC, en un entorno en el que las subvenciones internas y a la exportación, especialmente de aves de corral y productos lácteos, a menudo se consideran responsables de alzas repentinas de la oferta de productos a bajo precio que producen efectos perturbadores del comercio. A la luz del exhaustivo análisis realizado esta interpretación parece reductiva, ya que los aumentos repentinos de las importaciones suelen ser producto de la acción de una compleja gama de factores, tanto externos como internos.

##### *Factores relacionados con los mercados externos*

- En el caso de los productos ganaderos, uno de los principales motivos subyacentes de los aumentos repentinos de la importación es el crecimiento de la competitividad de los mayores países exportadores gracias a **relevantes avances de la tecnología de producción, elaboración y transporte**.
- Las perturbaciones del mercado ocasionadas por **devaluaciones repentinas** en países terceros que son grandes exportadores o importadores de aves de corral pueden ocasionar aumentos bruscos de las importaciones a otros mercados. Por ejemplo, la devaluación aplicada en agosto de 1998 en Rusia, el mayor importador mundial de aves de corral, determinó drásticas reducciones de los precios internacionales de los productos de aves,

en particular cuartos de muslo de pollo, que a su vez se tradujeron en un aumento brusco de las importaciones en muchos mercados más pequeños, especialmente de África y el Caribe.

- Los brotes de **enfermedades de los animales**, en particular gripe aviar, son capaces de influir en las tendencias del comercio y determinar una acumulación de existencias en los países exportadores. A principios de 2006 esto determinó un fuerte descenso de los precios. Es probable que esta caída de los precios internacionales provoque, a corto plazo, aumentos repentinos de las importaciones en los países en desarrollo.
- Las políticas de países terceros, y en particular los cambios en lo que atañe a la ayuda interna y las subvenciones y créditos a la exportación, así como el uso de aves de corral como ayuda alimentaria, a menudo se consideran responsables de aumentos repentinos y perturbadores de las importaciones de carne de aves. El **apoyo interno a los ingresos y los precios** puede contribuir al incremento de los volúmenes de producción y a la acumulación de excedentes que se vuelcan hacia los mercados mundiales. Puesto que no es frecuente que tales políticas se modifiquen bruscamente, también es baja la probabilidad de que determinen aumentos repentinos de las importaciones a corto plazo. Sin embargo, la reducción de los precios mundiales puede influir, a más largo plazo, en las condiciones de la competencia para las industrias de otros países. No es común que los productos de aves de corral cuenten con disposiciones en materia de **crédito a la exportación** o **ayuda alimentaria**, aunque estas existen ocasionalmente para determinados productos lácteos.
- Las **subvenciones a la exportación** son uno de los instrumentos de los países terceros a los que más a menudo se imputan efectos perturbadores del comercio de aves de corral y productos lácteos, especialmente en África, con la consecuencia de que la carga del ajuste se transfiere de los países exportadores a los importadores.<sup>4</sup> Esto afecta especialmente al sector lechero, en el que aproximadamente un tercio de los envíos mundiales está subvencionado, con la consiguiente reducción de los precios internacionales. En épocas de oferta excedentaria o bien de baja demanda de productos lácteos, las subvenciones a la exportación exacerban la reducción de los precios y pueden canalizar los flujos comerciales hacia mercados de acceso relativamente libre. Así pues, tales subvenciones pueden incrementar la frecuencia de aumentos repentinos de las importaciones aunque no se proporcionen directamente a los mercados en cuestión. Puesto que el nivel de subvenciones por tonelada crece considerablemente en los momentos de baja de los mercados, es en esos momentos cuando más posibilidades existen de que las importaciones aumenten bruscamente. El mayor proveedor de subvenciones a la exportación de lácteos ha sido la Unión Europea (UE), que abastece aproximadamente el 25 % de la mantequilla, el 35 % del queso, el 20 % de la leche desnatada en polvo y el 30 % de la leche entera en polvo. Las subvenciones otorgadas a estos productos entre el año 2000 y el 2004 ascendieron respectivamente a 1 670, 1 080, 370 y 790 euros por tonelada (lo que representa un porcentaje de los precios mundiales comprendido entre 132 % para la mantequilla y 28 % para la leche desnatada en polvo). En el pasado también los Estados Unidos proporcionaban subvenciones a la exportación en el marco de su programa de incentivos a las exportaciones de productos lácteos, pero este programa no es operativo desde 2004.
- El posible impacto de las subvenciones a la exportación es menos evidente en el caso de los productos de aves de corral, que apoyan menos del 1 % del comercio mundial de estos productos. Los informes, de gran resonancia en la prensa africana, sobre los daños ocasionados a las industrias locales de aves de corral por las subvenciones de la UE pueden inducir a error, puesto que África no se cuenta entre los destinos de las aves de

---

<sup>4</sup> Para más información sobre la posibilidad de que las subvenciones a la exportación provoquen aumentos repentinos de las importaciones puede consultarse el tercer informe de síntesis del proyecto de la FAO sobre los aumentos repentinos de las importaciones (FAO Import Surge Project Brief No. 3 "Import Surges: What are their external causes?").

corral subvencionadas de la Unión Europea. No obstante, existen indicaciones de que algunos países receptores de productos subvencionados de la UE podrían haberse transformado en importantes puntos de tránsito para el reenvasado y trasbordo de aves de corral con miras a su envío sobre todo a destinos en África. Corresponde a la UE alrededor del 90 % de los reintegros por exportación de aves de corral que se conceden únicamente para ciertos destinos definidos<sup>5</sup> y solo para pollos y gallinas enteras, mientras que solamente en circunstancias excepcionales (por ejemplo, el reciente brote de influenza aviar en Europa) se abonan reintegros por cortes de pollo. Mientras tanto, el programa estadounidense de fomento de las exportaciones, destinado a subvencionar la exportación de aves enteras a Cercano Oriente, no ha sido operacional desde 1999.

### *Factores internos*

- **Reducción de los aranceles nacionales.** Por lo general, las reducciones arancelarias multilaterales se aplican en forma progresiva y, por consiguiente, no provocan aumentos importantes y abruptos de las importaciones. Los estudios de casos realizados en el marco del proyecto revelan que, en muchos casos, los recortes de aranceles impuestos por la OMC que habitualmente consistían en una reducción muy gradual, negociada sobre la base de niveles arancelarios consolidados, tenían pocas probabilidades de contribuir al aumento repentino de las importaciones. Con frecuencia los niveles arancelarios aplicados se han reducido en forma unilateral o en respuesta a acuerdos regionales de comercio que, en muchos casos, determinan la modificación de los aranceles con carácter extraordinario. En el caso de las aves de corral esta ha ido acompañada de algunos aumentos importantes y repentinos de las importaciones (por ejemplo, en Senegal). Hay que destacar que muchas veces las reducciones arancelarias no necesariamente se asocian a perjuicios.
- Los **cambios en las preferencias de los consumidores** de los países importadores, especialmente la gran aceptación de los diversos cortes de aves de corral, han dado lugar a incrementos del comercio superiores a los de la mayoría de los productos agropecuarios. Dadas las características de los productos de pollo importados, que consisten generalmente en carne oscura congelada de precio bajo (muslos, alas, etc.), es difícil que puedan competir con los productores locales de pollos enteros frescos, sumamente perecederos y con un costo de producción más elevado.
- Un factor que facilita que sigan produciéndose aumentos bruscos de las importaciones de productos ganaderos es la **estructura de costos relativamente elevados de la producción local**, que acusa diversas dificultades de índole estructural, organizativa y financiera. Estas condiciones desfavorables comportan la posibilidad de que una perturbación que se produce una vez se transforme, como en el caso de los aumentos repentinos de las importaciones de aves a Ghana y Haití, en un trastorno a más largo plazo que determina el estancamiento o el descenso de la producción de productos ganaderos y favorece, al mismo tiempo, la expansión de las importaciones de productos competidores.
- La **variación de los tipos de cambio nacionales** es uno de los factores económicos generales que tienen un impacto directo en los precios de los productos importados. Tal como ocurre con los efectos de las devaluaciones en países terceros, el aumento de los tipos de cambio nacionales hace que las importaciones resulten más atractivas y abordables para los consumidores del país. Por ejemplo, el alza del franco CFA en relación con el dólar EE.UU. influyó en las pautas comerciales de algunos de los países objeto de los estudios de caso.

---

<sup>5</sup> Rusia, algunos países de Asia central, Arabia Saudita, Bahrein, Qatar, Omán, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Jordania, Yemen, Líbano, Irán, Iraq y Angola.



- Crecimiento de la **inversión extranjera directa**. Los supermercados, hoteles turísticos y compañías de aviación han determinado un cambio en las modalidades de compra de productos alimenticios, y un aumento de las importaciones de determinados productos lácteos o de carne congelada de aves de corral.

12. Al evaluar las causas de los aumentos repentinos de las importaciones es preciso dedicar especial atención a **otros factores internos** que podrían, de hecho, ser responsables de tales incrementos.<sup>6</sup> Tales factores pueden relacionarse con las políticas, como en el caso de modificaciones especiales de los gravámenes fiscales o cambios en la reglamentación relativos al cumplimiento de requisitos sanitarios y de inocuidad. Puede tratarse también de factores de carácter general como variaciones en los precios de los insumos o la energía, que podrían tener efectos adversos en la estructura de costos de las industrias nacionales.

## V. CONSECUENCIAS DE LOS AUMENTOS REPENTINOS DE LAS IMPORTACIONES

13. Aunque la frecuencia de aumentos repentinos de las importaciones es cada vez mayor, su número no proporciona una indicación de las posibles consecuencias para la industria nacional. Tales efectos pueden ser limitados (como en el caso, por ejemplo, de un brusco incremento de las importaciones de queso en un país tropical) o más amplios y de gran alcance (como ocurriría con un aumento repentino de las importaciones de cereales que compiten directamente con la producción nacional).

14. Los indicadores que se citan más a menudo como indicio de aumentos bruscos que perturban el mercado interno son: fuerte incremento repentino de las importaciones que ejerce una presión a la baja sobre los precios locales, crecimiento de la cuota de mercado interno absorbida por las importaciones en aumento, reducción de las ventas internas, la producción, la productividad, la utilización de la capacidad y las ganancias, y aumento de las pérdidas y el desempleo.

15. Los efectos de los aumentos repentinos de las importaciones en la economía nacional varían considerablemente en función de las condiciones básicas del mercado, las características de los productos, la estructura de la industria y los interesados directos específicos. Es así como, por ejemplo, un aumento repentino de las importaciones por un período breve, tras una disminución de la producción nacional, permite generalmente a los consumidores obtener productos a precios aceptables, mientras que el desplazamiento a más largo plazo de la producción nacional por importaciones auténticamente competitivas puede influir positivamente en el desarrollo económico general. Sin embargo, a la vez que los consumidores pueden considerar beneficioso que crezcan las importaciones de productos de menor precio, los sectores productivos pueden percibir ese aumento (con o sin razón), como una profunda amenaza para la industria, el empleo y los ingresos nacionales.

16. Los estudios de casos realizados en el marco del proyecto indican que el aumento de las importaciones de aves de corral en varios países africanos coincidió con dificultades estructurales de la industria local de pollos de engorde, que redujeron la utilización de su capacidad y obligaron al cierre de actividades. En un país se estimó que el número de criadores de aves de corral se había reducido en un 90 %, con la pérdida consiguiente de un gran número de empleos por año en las zonas rurales a partir del decenio de 1990 (véase el cuadro relativo a los efectos perjudiciales de las importaciones que figura en el documento CCP: ME 06/CRS 4). Al mismo tiempo, datos limitados extraídos de los estudios de casos revelan que el alza repentina de las importaciones de

---

<sup>6</sup> En virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC, para la aplicación de medidas de salvaguardia es necesario, entre otras cosas, verificar que el daño a la industria nacional no sea imputable a factores distintos del incremento de las importaciones (requisito de “no atribución”).

productos lácteos puede haber obstaculizado el crecimiento de la producción local de leche, o limitado el establecimiento de industrias locales de elaboración o la posibilidad de utilizar eficazmente la capacidad existente. Por tanto, las industrias locales no están en condiciones de proporcionar productos lácteos de alto valor en respuesta a la demanda creciente de unos consumidores de ingresos cada vez más altos.

17. Al evaluar las causas de los daños sufridos por la industria nacional, a menudo no se tiene en la debida cuenta la posible contribución de otros factores. Por consiguiente puede ocurrir, por ejemplo, que se atribuya a las importaciones la responsabilidad de la pérdida de empleos agrícolas, mientras que la incapacidad de los proveedores para adaptarse a las exigencias cambiantes del mercado quizás sea una causa más importante de la reducción de sus ventas.

18. El análisis orientado a cuantificar los daños se complica a menudo por los siguientes motivos: 1) los informes sobre el impacto de las importaciones en las ventas, la producción, la capacidad y las ganancias son a menudo anecdóticos, y pueden ignorar los efectos de otros factores; 2) el análisis de las cuotas de mercado puede resultar engañoso, ya que las estadísticas de producción y consumo de productos ganaderos se someten a un control menor que las de cultivos que se asocian a la seguridad alimentaria; 3) a menudo se carece de datos sobre precios, o estos son imprecisos.

19. A falta de un análisis fundado del daño, a menudo las autoridades públicas se encuentran ante la difícil tarea de equilibrar las exigencias de consumo inmediatas de las comunidades urbanas, que hacen oír su voz y son políticamente activas, con los objetivos nacionales de desarrollo a largo plazo y las necesidades económicas y sociales de la población rural.

## **VI. CÓMO RESPONDER ANTE EL AUMENTO REPENTINO DE LAS IMPORTACIONES**

### **A. OPCIONES EN MATERIA DE POLÍTICAS**

20. Reconocer desde el principio un aumento brusco de las importaciones y establecer correctamente sus causas y consecuencias es fundamental para que puedan adoptarse las políticas apropiadas en respuesta a tal situación. En muchos casos, el crecimiento de las importaciones es reflejo de limitaciones estructurales que afectan la competitividad de las industrias locales. Estos aspectos, de potencial interés para los encargados de formular políticas, quizás deberían abordarse mediante medidas tales como programas de inversión o de desarrollo, asociadas a niveles legítimos de protección en las fronteras. Sin embargo, a menudo se adoptan medidas restrictivas del comercio que no van acompañadas de las necesarias intervenciones para fortalecer la capacidad de la oferta, incluso por efecto de políticas internas y arreglos institucionales.

21. Estas conclusiones de los estudios de caso ponen de relieve la importancia de formular distintos regímenes de política comercial para los diferentes sectores, en función de su nivel de desarrollo y competitividad actuales y de la importancia que revisten para el desarrollo rural y el crecimiento económico.

22. En el caso de industrias cuyos productos actualmente no pueden competir con las importaciones, pero que tienen posibilidades de contribuir en medida importante a las perspectivas de crecimiento a largo plazo del país, probablemente será apropiado que se incremente algo el nivel de protección en frontera hasta que empiecen a dar frutos los esfuerzos por elevar la capacidad de la oferta. Otros sectores cuyos productos son más competitivos pueden, en cambio, beneficiarse del aumento de la presión competitiva que se obtiene reduciendo los niveles de protección en frontera, aunque quizás sigan siendo vulnerables a la inestabilidad de los precios internacionales. En caso de descenso repentino de los precios internacionales a consecuencia de perturbaciones imprevistas del mercado, como ocurrió en el comercio de aves de corral tras el reciente brote de influenza aviar, es probable que sea apropiado recurrir a medidas de reparación comercial.

23. Los instrumentos de políticas disponibles actualmente en el marco de la OMC para hacer frente a este tipo de perturbaciones provocadas por crisis externas son el *Acuerdo sobre Salvaguardias* y la *disposición de salvaguardia especial (SGE) del Acuerdo sobre la Agricultura*<sup>7</sup>. En virtud del Acuerdo sobre Salvaguardias, sólo se pueden aplicar medidas de salvaguardia cuando se ha realizado una investigación detallada que atestigüe la presencia de un daño significativo o una amenaza de daño grave; además, es necesario establecer una relación de causa y efecto entre el daño declarado y el aumento de las importaciones.

24. Aunque las disposiciones de SGE del Acuerdo sobre la Agricultura establecen un método más simple para la autorización de medidas de salvaguardia, sólo pueden aplicarlas los 38 Miembros de la OMC (de los que 22 son países en desarrollo) que emprendieron la arancelización (es decir, el proceso de conversión de los obstáculos no arancelarios en aranceles en el curso de la Ronda Uruguay), y únicamente para un número limitado de productos.

25. Aunque existe alguna incertidumbre respecto de los debates en curso sobre las modalidades de la Ronda de Doha de Negociaciones Comerciales Multilaterales, se han propuesto dos componentes orientados a resolver algunos de los problemas que aquejan a los países en desarrollo por lo que atañe a la competitividad de las exportaciones:

- La disposición sobre *productos especiales* permitiría a los países en desarrollo designar determinados productos que recibirían, en lo que atañe a la reducción de aranceles, un tratamiento más flexible que otros productos agrícolas. Las cuestiones pendientes en la negociación de esta disposición incluyen la necesidad de equilibrar los criterios relativos a la seguridad alimentaria y el desarrollo rural con la mejora general del acceso al mercado de todos los productos, incluidos los exportados por otros países en desarrollo.
- También se está estudiando un *mecanismo de salvaguardia especial* que permitiría a todos los países en desarrollo imponer derechos por encima del límite máximo establecido para proteger a su sector agrícola de perturbaciones del mercado a corto plazo. Queda por debatir qué productos tendrían derecho a la aplicación de este mecanismo, así como el volumen posible y los precios de activación; asimismo debe determinarse si el mecanismo se aplicará con carácter temporal o por un tiempo indefinido.

26. La flexibilidad de la política comercial y las medidas de esa política se han debatido ampliamente en el marco de las negociaciones multilaterales, pero tales aspectos no son menos importantes en la negociación de acuerdos regionales o bilaterales. El estudio de caso sobre Tanzania, por ejemplo, destaca las diferencias en los niveles arancelarios de los distintos países de la Comunidad del África Oriental, que reflejaban los distintos niveles de desarrollo de sus sectores agrícolas. De hecho, mientras que en las negociaciones en curso de la OMC se busca concertar reducciones de los tipos consolidados, los acuerdos regionales y bilaterales se concentran en los tipos de aplicación efectiva, por lo que adquiere una importancia aun mayor que se elaboren disposiciones apropiadas por lo que atañe a la flexibilidad.

## **B. EL PROBLEMA DE LA VIGILANCIA DEL COMERCIO**

27. Las instituciones competentes en materia de comercio internacional en los 11 países objeto de estudios de casos señalaron que existían considerables problemas de capacidad en lo que atañe a los recursos financieros y humanos para la formulación de políticas y la vigilancia del comercio. Con la excepción de Filipinas, los gobiernos carecían de recursos analíticos para

---

<sup>7</sup> Para un examen detallado de las disposiciones de los textos de la OMC referentes al aumento repentino de las importaciones véase Mosoti, Victor y Sharma, Ramesh, "The Interpretation of Various Import Surge-Related Concepts and Definitions in the WTO Legal Texts", FAO Import Surge Project Working Paper No. 3, mayo de 2005. El primer informe de síntesis del proyecto de la FAO sobre aumentos repentinos de las importaciones (FAO Import Surge Project Brief No. 1, 2006) contiene información resumida al respecto.

examinar las políticas comerciales y sus repercusiones en los distintos sectores de la economía y los diferentes grupos de medios de vida. Las entrevistas con funcionarios clave de los gobiernos revelaron la existencia de diversos problemas que obstaculizan la formulación eficiente de las políticas. Los recursos humanos y financieros insuficientes limitan la capacidad de los gobiernos para ejercer la vigilancia del comercio o investigar con eficacia las reclamaciones comerciales. Existen, además, graves carencias de datos, faltando en particular estimaciones puntuales y precisas de los volúmenes y precios de los productos importados. Al carecer de la capacidad necesaria, los gobiernos se basan únicamente en las reclamaciones de los productores nacionales y no están en condiciones de investigar los casos concretos. Por consiguiente, a menudo aplican políticas comerciales sin analizar a fondo sus consecuencias en lo que atañe, por ejemplo, a asegurar el suministro interno de los productos esenciales. La adopción de medidas gubernamentales de reparación comercial en respuesta a los aumentos repentinos de las importaciones requeriría una inversión considerable de capital humano.

## VII. LECCIONES APRENDIDAS

28. El examen general de las posibles causas de los aumentos repentinos de las importaciones y el análisis de las situaciones específicas presentadas en los estudios de casos del proyecto permitieron extraer las siguientes conclusiones sobre la carne de aves de corral y los productos lácteos:

### *Frecuencia de los aumentos repentinos de las importaciones*

- En los últimos años se han experimentado, sobre todo en África, aumentos repentinos de las importaciones a los que se asociaron efectos de perturbación del mercado. Los resultados de los estudios de casos indican que el fenómeno es consecuencia de numerosos factores, tanto internos como externos, entre los que han tenido un peso considerable los cambios en el acceso al mercado en el marco de acuerdos comerciales regionales. Se han hecho más frecuentes los aumentos repentinos de las importaciones de productos lácteos; en todo caso se observa una tendencia al aumento gradual de las importaciones, que supone una presión sobre los elaboradores nacionales.

### *Factores que explican los aumentos repentinos*

- Reducciones graduales de los aranceles como las que se requieren para cumplir con las reglas de la OMC no suelen ser responsables de aumentos repentinos de las importaciones. En algunos casos, los recortes arancelarios aplicados en el marco de acuerdos comerciales regionales han sido más abruptas y han determinado aumentos repentinos de las importaciones de carne de aves, lo que sugiere la necesidad de analizar atentamente las consecuencias de tales regímenes de aranceles a la importación así como los niveles arancelarios efectivos que se necesitan para mantener la eficiencia de las industrias nacionales.
- Las subvenciones a la exportación se aplican sólo al 1 %, aproximadamente, del comercio internacional de carne de aves de corral, y en el caso de África solamente un país está designado como receptor de reembolsos por exportaciones de la Unión Europea. Sin embargo, algunos destinos de exportaciones subvencionadas de carne de aves en los que rige la exención de impuestos se han transformado en importantes centros de trasbordo, con lo que pueden haber contribuido al flujo de piezas de pollo de menor precio a diversos mercados, en particular algunos mercados africanos. Por otra parte, un tercio de los envíos mundiales de productos lácteos está subvencionado. En períodos de oferta excedentaria o de baja demanda, las subvenciones a la exportación exacerbaban el descenso de los precios y pueden canalizar los flujos comerciales hacia mercados de acceso relativamente libre, acrecentando así la frecuencia de los aumentos repentinos de las importaciones.

- Las repercusiones de los aumentos repentinos se prolongan a menudo a causa de la relativa ineficiencia de la industria nacional, aquejada por diversas dificultades. El hecho de que los precios de los pollos de engorde nacionales, que se comercializan principalmente como canales frescas enteras, no puedan competir con los de las piezas de pollo congeladas de importación constituye una causa subyacente del aumento de los volúmenes de aves de corral importadas frente al estancamiento, o el descenso, de la producción nacional.
- Análogamente, el rápido aumento de los ingresos de los consumidores urbanos y la demanda creciente de productos animales de bajo precio han sostenido el incremento de las importaciones de aves de corral y de ciertos productos lácteos. Estos factores, sumados a la capacidad de los grandes exportadores para producir y almacenar sus productos y venderlos a precios diferentes en los distintos mercados, hace más difícil la competencia para los elaboradores locales de pollos de engorde y productos lácteos.
- Los costos variables y relativamente elevados de las industrias que producen insumos (en particular, piensos) para los mercados de aves de corral y lácteos, así como los altos costos de transacción (costo del transporte de aves/carne fresca) pueden determinar un aumento repentino de las importaciones o agudizar aún más las dificultades competitivas de las industrias nacionales de aves de corral.

### ***Respuestas***

- En general, los países no estaban preparados para hacer frente a los eventos en cuestión por carecer de mecanismos apropiados de vigilancia del comercio, en particular disposiciones institucionales, y por no disponer de datos y estructuras suficientes para el análisis.
- Las medidas de restricción del comercio destinadas a aliviar las dificultades de los productores locales pueden tener una eficacia limitada si no van acompañadas de estrategias que fomenten la producción y estimulen la innovación y las inversiones. Por ejemplo, la limitación de contingentes impuesta a la importación de aves de corral en uno de los países de los estudios de casos resultó difícil de aplicar e incluso ante importaciones menores la industria nacional no estaba en condiciones de compensar la reducción de los suministros, lo que se tradujo en un incremento de los precios. El aumento de los precios de las proteínas animales puede suscitar preocupación en los consumidores, especialmente en las zonas urbanas.
- Aunque la mayor oferta de partes de pollo a precios más bajos ha beneficiado a los consumidores, los productores, y sobre todo los de explotaciones más pequeñas, se han visto perjudicados, y muchos se han retirado del mercado.

## **VIII. MEDIDAS DE SEGUIMIENTO BAJO LOS AUSPICIOS DEL GRUPO**

29. En vista de la frecuencia con que se producen aumentos repentinos de las importaciones en países en desarrollo, sobre todo en los sectores de la carne de aves y los productos lácteos, el Grupo quizás desee:

Manifestar preocupación respecto de:

- los efectos que pueden determinar los aumentos repentinos de las importaciones en la producción nacional, los índices de empleo y los medios de vida de los productores de carne de aves de corral y productos lácteos, que tienen una importancia económica considerable para muchas comunidades rurales;
- las consecuencias negativas que podrían tener, para el sector productivo de los países en desarrollo, las subvenciones otorgadas por países terceros y las prácticas poco

transparentes de comercialización y fijación de precios, sin dejar de reconocer que los factores internos pueden contribuir en medida importante al aumento repentino de las importaciones;

- las carencias de capacidad de los países en desarrollo para ejercer la vigilancia del comercio, que limitan su posibilidad de identificar con exactitud los cambios bruscos y perturbadores que se producen en mercados externos así como otros factores determinantes, y de reaccionar ante tales eventos. Para mejorar esa capacidad de vigilancia se requiere, entre otras cosas, el mantenimiento de datos completos y el desarrollo de la capacidad de análisis para seguir de cerca los aumentos repentinos de las importaciones.

Recomendar que la Secretaría:

- siga brindando asistencia a los países en desarrollo en lo que atañe al análisis y la divulgación de informaciones sobre las posibles consecuencias de las propuestas alternativas que se debaten en los foros internacionales, en particular la OMC y las organizaciones regionales de comercio, para hacer frente a los aumentos repentinos de las importaciones que perturban los mercados o tienen repercusiones negativas para la seguridad alimentaria;
- procure establecer, con los recursos proporcionados para tal actividad, una red de información y alerta sobre los mercados de carne de aves y productos lácteos, que informe a los Estados Miembros de los posibles trastornos del mercado internacional capaces de provocar reducciones bruscas de los precios y, por consiguiente, aumentos repentinos y perturbadores de las importaciones;
- preste apoyo a los países en desarrollo en lo que atañe al reconocimiento de los aumentos repentinos de las importaciones y el análisis de sus causas y les ayude, con los recursos disponibles para esta labor, a determinar políticas apropiadas de comercio agrícola, incluidos los niveles arancelarios y la aplicación de medidas de salvaguardia, con miras a establecer y mantener una industria nacional económicamente viable teniendo en cuenta la necesidad de asegurar a los consumidores el acceso a productos de precios competitivos;
- ayude a potenciar la capacidad de vigilancia del comercio. En el marco de los recursos disponibles para esta actividad, los equipos regionales de la FAO deberían brindar asistencia técnica para potenciar la capacidad de seguimiento y análisis de los aumentos repentinos de las importaciones. Asimismo los equipos de la FAO deberían asesorar a los países en materia de políticas por lo que atañe a la respuesta apropiada ante aumentos repentinos de las importaciones en determinados mercados de productos básicos;
- manifieste, por último, su agradecimiento al Departamento del Reino Unido para el Desarrollo Internacional por el apoyo brindado para continuar el trabajo en este campo, en especial respecto de las actividades de la fase III del proyecto cuyo propósito es analizar los aumentos repentinos de las importaciones y sus consecuencias, teniendo en cuenta en particular las implicaciones de los regímenes arancelarios regionales, la diferenciación de los productos y la competencia, y los aspectos relativos a la seguridad alimentaria rural.

30. Además, el Grupo quizás desee hacer propuestas a posibles asociados para apoyar el proceso de potenciación de la capacidad comercial en los países en desarrollo.

31. En la próxima reunión del Grupo la Secretaría debería informarle de las medidas adoptadas.

**Apéndice: Cuadro 1**

**Frecuencia de los aumentos repentinos de las importaciones de leche en polvo y carne de aves de corral, por regiones**

(Método SGE de la OMC, véase la nota a pie de página N° 3)

Número de aumentos repentinos	Leche en polvo				Aves de corral	
	Desnatada		Entera		1995-98	1999-03
	1995-98	1999-03	1995-98	1999-03		
África occidental	17	44	23	52	19	40
África austral	24	17	21	17	9	17
África oriental	9	13	9	15	9	7
África central	10	13	17	18	10	18
África septentrional	4	6	2	3	3	3
Asia meridional	15	20	11	17	4	10
Asia sudoriental	10	11	12	11	10	5
Islas del Pacífico	9	10	11	12	14	20
Cercano Oriente	7	11	2	6	6	7
Caribe/Am. Central	17	21	14	21	21	21
América del Sur	8	6	8	3	1	1
Europa oriental	1	3	6	6	10	5
CEI	9	16	7	9	18	10
<b>Total</b>	<b>140</b>	<b>191</b>	<b>143</b>	<b>190</b>	<b>134</b>	<b>164</b>

**Porcentaje de aumentos repentinos**

África occidental	12%	23%	16%	27%	14%	24%
África austral	17%	9%	15%	9%	7%	10%
África oriental	6%	7%	6%	8%	7%	4%
África central	7%	7%	12%	9%	7%	11%
África septentrional	3%	3%	1%	2%	2%	2%
Asia meridional	11%	10%	8%	9%	3%	6%
Asia sudoriental	7%	6%	8%	6%	7%	3%

---

<b>Islas del Pacífico</b>	6%	5%	8%	6%	10%	12%
<b>Cercano Oriente</b>	5%	6%	1%	3%	4%	4%
<b>Caribe/Am. Central</b>	12%	11%	10%	11%	16%	13%
<b>América del Sur</b>	6%	3%	6%	2%	1%	1%
<b>Europa oriental</b>	1%	2%	4%	3%	7%	3%
<b>CEI</b>	6%	8%	5%	5%	13%	6%
<b>África</b>	43%	46%	49%	54%	35%	50%