Notas del CEI
Centro de Economía Internacional ■ www.cei.gov.ar
Secretaría de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales ■ Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto
República Argentina

Número 14 – Febrero de 2011

Las Barreras no Arancelarias en el comercio agrícola

Durante las últimas décadas han proliferado nuevas modalidades para restringir el comercio internacional de productos agrícolas, caracterizadas por las denominadas "barreras no arancelarias", instrumentos que son adaptados constantemente por quienes los imponen para atender los disímiles intereses de gobiernos, productores y consumidores. Su identificación, análisis, adecuación y, de ser necesario, su cuestionamiento, deviene imperativo para operar de manera eficiente en el dinámico mercado agroalimentario internacional como exportadores competitivos.

En un mundo que ha avanzado hacia una reducción paulatina de los aranceles aplicados a partir de la celebración de Rondas periódicas de negociaciones multilaterales, plurilaterales y Acuerdos de Libre Comercio, la implementación y aplicación de Barreras no Arancelarias (BNA) en los últimos años ha cobrado suma importancia desde un punto de vista económico, como mecanismo para limitar y controlar los flujos comerciales de bienes y servicios.

No existe una única definición de "barreras no arancelarias". Si bien tradicionalmente este tipo de barreras al comercio agrícola incluía la interposición de medidas gubernamentales como limitaciones a la inversión, regímenes de licencias a la importación, restricciones cuantitativas, reglas de origen, políticas de competencia, reglamentos técnicos y medidas sanitarias y fitosanitarias, en los últimos años han aparecido nuevas restricciones a partir de normas y requisitos cada vez más sofisticados, orientadas presumiblemente a proteger al consumidor en un sentido amplio e impreciso.

Cabe destacar que, mientras las BNA establecidas por los gobiernos han encontrado importantes limitaciones en su aplicación a partir de las normas contenidas en los Acuerdos Multilaterales por los que se rige el comercio de mercancías, - en particular el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio -, la regulación y aplicación de la normativa de la Organización Mundial del Comercio (OMC) a las nuevas BNA es materia de un intenso debate internacional.

Efectos sobre las exportaciones de alimentos de la Argentina y otros países en desarrollo

Numerosos productos agropecuarios exportables de Argentina y otros países en desarrollo han sido objeto de la aplicación de barreras no arancelarias, tanto de aquellas "tradicionales" reguladas por los Acuerdos de la OMC como por nuevas y sofisticadas formas de restricción cuyo marco regulatorio es a la fecha objeto de debate y contradicción.

Entre las nuevas BNA comienzan a desarrollarse aquellas sustentadas en la protección del ambiente y de los recursos naturales, argumento que goza de cierta legitimidad creciente en el público general y las torna más difíciles de cuestionar, máxime si se toman en cuenta las indefiniciones subsistentes en la relación entre los Acuerdos medio ambientales y las normas multilaterales de la OMC.

Ejemplo de ellas son las medidas adoptadas por los Estados Unidos sobre la importación, comercialización y venta de atún y productos de atún, en tanto este país permite la importación de atún y sus productos derivados obtenidos en conformidad con un determinado procedimiento en materia de pesca que lo habilita para acceder a un etiquetado ("Dolphin safe"), que garantiza que las artes de pesca utilizadas no dañen a los delfines. El efecto de las medidas estadounidenses beneficia de hecho al producto que ostenta el etiquetado, afectando las condiciones de competitividad de modo negativo en desmedro de los productos que no pueden hacerlo, hayan o no producido la muerte incidental de delfines. México ha llevado a los Estados Unidos ante el Sistema de Solución de Diferencias de la OMC por estas medidas, caso en que la Argentina participa como tercera parte dadas las implicancias potenciales del uso de un etiquetado sobre la comercialización de un producto alimenticio basado en la imposición de normativa unilateral.

Otras de las nuevas barreras no arancelarias son los sistemas de etiquetado basados en la denominada "huella de carbono", referida a la medición de las emisiones totales de los gases de efecto invernadero resultantes de la producción de un bien, desde el momento del inicio del proceso de producción hasta su arribo al país de consumo. En general se presenta como una medida orientada a generar conciencia en la población para que consuma bienes que han sido producidos con menores emisiones de estos gases, aunque conlleva subliminalmente el criterio de favorecer de manera implícita a los productos producidos localmente en el entendimiento -erróneo- de que cuanto más cerca se encuentre la producción del centro de consumo, menos emisiones de estos gases van a generarse.

Estas iniciativas de huella de carbono se vinculan con otro tipo de etiquetado que busca contemplar lo que se llama kilometraje de los alimentos (*"food miles")*, referido a la medición de las emisiones del transporte de los alimentos desde su lugar de producción hasta el centro de consumo, basado en el argumento de que cuánto mayor distancia recorre un producto hasta el lugar de consumo, más contribuye negativamente al cambio climático por las emisiones del transporte involucrado. Esto ha sido cuestionado por numerosos estudios que consideran que se debe evaluar el ciclo de vida completo para determinar la contribución de un bien al cambio climático, donde el transporte es sólo un componente y no siempre el más importante, ya que la producción en condiciones "naturales" compensaría largamente la incidencia de dicho factor.

Asimismo, en el mercado europeo se han desarrollado *in extenso* estándares privados del tipo GLOBALGAP (antiguo EUREPGAP), que involucran directrices para la producción, el procesamiento y la distribución de productos agrícolas establecidos generalmente por grandes cadenas de supermercados. Los requisitos básicos establecidos para adquirir la certificación de cumplimiento con dichos parámetros están

relacionados con los métodos utilizados para los cultivos y cosechas, las condiciones de higiene e inocuidad, tratamientos post-cosecha y forma de transporte del producto fresco, uso de productos fitosanitarios y fertilizantes, abonos orgánicos, uso del agua, control de vectores y plagas, manejo de residuos, condiciones laborales de los trabajadores y regímenes de trazabilidad de los bienes resultantes.

En 2005, varios países en desarrollo apoyados por Argentina, plantearon en el Comité sobre medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC que la certificación GLOBALGAP había pasado a ser una condición para poder ingresar frutas y hortalizas a toda la UE y en particular poder comerciar con los supermercados del Reino Unido, planteándose una potencial contradicción entre las competencias y derechos del sector privado frente a los compromisos multilaterales asumidos por los Estados Miembros en la Organización Mundial del Comercio y otros foros con responsabilidad primaria en la materia como el Codex Alimentarius (FAO/OMS)[1].

Según estimaciones de la UNCTAD, existen más de 400 sistemas de normas o estándares privados, sobre todo en países desarrollados como los miembros de la Unión Europea y los Estados Unidos, las cuales pueden ser aplicables a la producción y explotación agrícola, estar destinadas a regular el embalaje y la elaboración, o incluso abordar cuestiones específicas de la cadena de suministro.

Los cuestionamientos principales que se aplican a las normas privadas son: i) la ausencia de justificación científica en las prescripciones sobre procesos y métodos de producción; ii) la imposición de límites máximos de residuos (LMR) muy restrictivos a los plaguicidas, fijados como un porcentaje de los requeridos a nivel nacional y superiores a los que fija el Codex Alimentarius para los mismos productos; iii) los costos adicionales de cumplimiento; iv) la falta de equivalencia entre los distintos sistemas; v) la obligación de recurrir a determinados organismos de certificación de difícil radicación en los países en desarrollo; vi) los costos de la certificación y la dificultad de adaptación a distintos compradores, sobre todo para pequeños productores.

Con relación a las barreras no arancelarias actualmente reguladas por los Acuerdos de la OMC, cabe destacar algunos ejemplos en los principales mercados internacionales en los cuales su aplicación injustificada ha restringido o impedido el acceso a los mercados de productos agrícolas de interés para la Argentina.

En varios mercados de singular importancia como la UE y Japón, la comercialización de productos que tengan su origen en organismos genéticamente modificados (OGM) requieren de una aprobación previa por parte de los organismos competentes. El esquema de aprobación de estos eventos involucra la evaluación por parte de varios organismos técnicos y los plazos para su evaluación son muy extensos y pueden generar una barrera injustificada al comercio. En el caso de la UE se practicó una moratoria de facto de estos productos (no obstante contar con dictamen científico favorable la mayoría de ellos) entre los años 1998 y 2003, situación que sólo pudo ser revertida

1 Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación (FAO) - Organización Mundial de la Salud (OMS).

mediante el recurso al Sistema de Solución de Diferencias de la OMC, en el cual la Argentina sentó importantes precedentes.

Asimismo, en muchos países es obligatorio el etiquetado de productos genéticamente modificados o de aquellos alimentos que contengan OGMs. No obstante, según las recomendaciones del Codex Alimentarius (FAO/OMS) y el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC, el etiquetado de OGMs no deberá resultar obligatorio en aquellos casos en que no se cuestione la "inocuidad del producto", ya que en caso de estar aprobada su comercialización en un determinado país el mismo supone una evaluación de riesgo previa y su consecuente consentimiento en materia de inocuidad. Por el contrario, en aquellos casos en los que se establece el etiquetado obligatorio de OGMs bajo el argumento de proporcionar información al consumidor, este estará justificado solo cuando el producto en cuestión posea características que no sean "similares" al producto original no OGM. Esta medida establece una barrera injustificada al comercio ya que permite discriminar un producto OGM bajo la presunción de no ser inocuo a partir de un etiquetado obligatorio de carácter “negativo” cuando en realidad se trata de un producto "similar" al no OGM.

Esta clase de BNA afecta seriamente las exportaciones argentinas de varios productos del complejo oleaginoso y cerealero, entre los que se destaca la soja y el maíz, así como sus subproductos.

A través del Programa Nacional Orgánico (NOP, por sus siglas en inglés), Estados Unidos regula la producción, el etiquetado y el comercio de productos orgánicos, reconociendo como “orgánicos” únicamente a aquellos productos producidos bajo los estándares USDA y certificados por agentes del NOP, no aceptando la equivalencia y evaluación de conformidad de los mismos según estándares internacionales.

Asimismo, y aún cuando el producto es certificado por agentes del NOP como orgánico, las normas en EE.UU. presentan innumerables violaciones a los Acuerdos de la OMC al exigir su identificación en 3 categorías según la composición de sus ingredientes y/o cambiar continuamente el listado nacional de sustancias orgánicas sobre las que se lleva a cabo la certificación. Por ende, constituye una BNA por sus costos adicionales innecesarios, la falta de reconocimiento de los estándares internacionales y las consecuencias negativas sobre la percepción del consumidor, destacándose que no encuentra fundamento en las disposiciones del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC.

Finalmente, puede citarse entre éstos ejemplos a Rusia, que no autoriza un gran número de pesticidas y medicamentos veterinarios reconocidos en varios países y organismos internacionales, exigiendo asimismo en muchos casos límites máximos de residuos más estrictos que aquellos establecidos por los organismos internacionales con competencia en la materia (Codex Alimentarius FAO/OMS), sin que se observe evidencia científica que así lo justifique.

Límites a la aplicación de las BNA en la normativa OMC

En cuanto a los reglamentos técnicos y las medidas sanitarias y fitosanitarias, a partir de la incorporación de los Acuerdos específicos mencionados como parte de los resultados de la Ronda Uruguay y los textos de la OMC, se ha abierto para los países exportadores la posibilidad de demostrar su inconsistencia con las previsiones de dichos Acuerdos y solicitar su adecuación en la medida en que sean más restrictivas de lo necesario para lograr un objetivo de política determinado, restrinjan el comercio más de lo necesario para alcanzar un objetivo legítimo teniendo en cuenta los riesgos que crearía no alcanzarlo, o no estén basadas en principios científicos.

Si bien los Acuerdos de la OMC autorizan a los Miembros a establecer sus propias normas, también estipula que las reglamentaciones se deben basar en principios científicos y ser mantenidas con suficiente evidencia científica, sin discriminar de manera arbitraria entre países en que prevalezcan condiciones idénticas o similares.

Por otra parte, la extensión del ámbito de aplicación de los Acuerdos Comerciales Multilaterales a las nuevas barreras no arancelarias, -en especial las normas y estándares privados-, y la determinación del grado de responsabilidad que le cabe a los gobiernos por garantizar su observancia es, como se dijo anteriormente, objeto de un intenso debate en la comunidad internacional.

Conclusiones

Es difícil hacer una estimación precisa de la repercusión en el comercio internacional que entraña la imposición de la compleja madeja de barreras no arancelarias. Puede asegurarse, sin embargo, que su observancia conlleva un aumento considerable en los costos para los exportadores, involucrando en muchos casos la adaptación de las instalaciones de producción para ajustarse a las prescripciones extranjeras, lo que conlleva en muchas oportunidades una verdadera invasión de la jurisdicción de los países productores y exportadores.

La reseña precedente refuerza la necesidad de identificar, analizar, adaptar y -de ser necesario- recurrir a los instrumentos que pone a disposición el sistema multilateral de comercio para rechazar las barreras no arancelarias que no estén adecuadamente sustanciadas e impidan a los productores agrícolas competitivos como la Argentina operar de manera eficiente en el dinámico mercado agroalimentario internacional.

El contenido de esta publicación puede ser reproducido libremente, citando la fuente.