
6. Consideraciones especiales en el comercio internacional de alimentos¹

6.1 Las políticas alimentarias

El negocio del comercio internacional ha involucrado negociaciones tortuosas, altos niveles de frustración y frecuentes puntos muertos. De hecho, los acuerdos internacionales de comercio han asignado tradicionalmente a la agricultura una categoría especial, debido a que es sensible para la mayoría de naciones y a que es muy difícil alcanzar acuerdos multilaterales en esta área. Lo común es que el alimento es y siempre será una mercancía política.

Los gobiernos intervienen en el comercio agrícola por una variedad de razones. Pueden utilizar aranceles para aumentar sus ingresos, proteger las industrias domésticas de las prácticas de dumping o para compensar los subsidios injustos en otros países. Respetando sus compromisos comerciales adquiridos multilateral o bilateralmente, pueden también establecer barreras comerciales, en reacción a las medidas proteccionistas que se han tomado en otros países para impulsar políticas de desarrollo económico, tales como, sustitución de importaciones o industrialización o para proteger industrias infantiles o declinantes.

Las barreras comerciales se usan para proteger industrias vitales, tales como la agricultura, de manera que la seguridad nacional no se vea amenazada por escasez de alimentos. Los temas relacionados con la seguridad de alimentos se extienden a la cantidad, calidad, variedad y precio del alimento en el mercado doméstico. Con el fin de asegurar una oferta segura de alimentos, la producción puede estar altamente subsidiada. Esto es cierto en Japón, donde el precio doméstico del arroz puede ser hasta seis veces el valor del mundial. (Robins, 1993)

Cuando las importaciones de alimentos de bajo costo convierten a los finqueros domésticos en no competitivos, los grupos agrícolas de cabildeo surgen y a menudo obtienen éxito en la preservación de barreras al comercio. Los finqueros japoneses, de la Unión Europea, así como los grupos que administran la oferta en Canadá y los Estados Unidos son ejemplos de grupos que hacen cabildeo en favor de barreras comerciales. El poder político de estos grupos puede ser significativo.

Muchos países están dispuestos a pagar el costo de los subsidios agrícolas y de las barreras arancelarias, con el fin de mantener una población rural viable. Cuando los finqueros que no cuentan con habilidades transferibles tienen que dejar la tierra, pueden enfrentar problemas importantes de desempleo y convertirse a la vez en un problema social en las ciudades. En muchos países en desarrollo donde las áreas rurales contienen entre el 60% y el 70% de la población, los problemas de urbanización son graves. Aún cuando el proceso de urbanización está comenzando, éste desemboca en graves problemas sociales, debido a que en las ciudades no se puede instalar la infraestructura rápidamente como para poder recibir a las nuevas personas que llegan, ni proporcionarles trabajo.

¹ Documento elaborado por el IICA con base en Forum for International Trade Training (FITT).

6.2 Barreras al comercio

6.2.1 Barreras arancelarias

Un arancel es un impuesto, que se aplica cuando pasan a través de las aduanas de un país importador. Existen dos tipos de aranceles: específicos y ad valorem. Los aranceles específicos se cobran mediante un valor definido por unidad del bien. Los ad valorem se calculan como un porcentaje del valor del bien.

Los aranceles han sido tradicionalmente el método de protección comercial sugerido por la OMC, que es la institución mundial que gobierna el comercio. Se prefieren los aranceles, porque se pueden aplicar igual a todos los países y porque no alteran la rentabilidad competitiva de los mismos, de acuerdo con los costos relativos de producción. Como resultado, sus efectos sobre el flujo de productos y uso de recursos productivos se ven minimizado. Además, debido a que los aranceles son fijados y preanunciados no agregan incertidumbre a los planes comerciales. La OMC también sugiere la utilización de aranceles porque hacen más fácil comparar el nivel de protección de un país con otro y determinar si este nivel está cayendo o se está incrementando a lo largo del tiempo.

6.2.2 Barreras no arancelarias

En años recientes, los aranceles se han reducido en forma significativa por medio de los acuerdos de la OMC y las barreras no arancelarias se han vuelto más comunes. Este tipo de barreras se pueden definir como aquellos obstáculos a las importaciones que no son aranceles. Algunos ejemplos se presentan a continuación.

6.2.2.1. Cuotas de importación

Una cuota de importación es un límite en el número de unidades de un bien que puede ser importado por un país en un período determinado.

En la actualidad, hay productos agrícolas sujetos a cuotas de importación que fueron negociados en la Ronda de Uruguay. Los aranceles correspondientes y volúmenes de importación pactados para estas cuotas, aparecen en las listas adjuntas al Acuerdo sobre Agricultura y son denominadas en la actualidad como: contingentes arancelarios.

En dicha ocasión, un total de 36 países asignaron contingentes arancelarios para más de 12 artículos agrícolas, en sus distintas formas y grados de elaboración.

Los contingentes arancelarios están sujetos a las mismas reducciones arancelarias pactadas (36% en 6 años para países desarrollados y 24% en 10 años para países en desarrollo) y deberán incrementarse del 2 al 5% del consumo interno en los mismos plazos señalados.

A nivel de acuerdos bilaterales de libre comercio, también se negocian contingentes de importación, es a través de estos que se le garantiza a una Parte un acceso limitado de un bien considerado sensible por la Parte que otorga el contingente.

6.2.2.2 Gravámenes variables

Los gravámenes variables son impuestos que se aplican en la frontera. Están diseñados para aumentar el precio del bien una vez que está en tierra hasta un nivel fijo y predeterminado. El monto del impuesto será el monto de dinero requerido para incrementar el valor del bien, desde el mercado mundial hasta un precio doméstico artificial.

Los gravámenes variables fueron utilizados extensamente por la Unión Europea con el fin de implementar su Política Agrícola Común (PAC). La PAC estableció precios internos que eran significativamente mayores que los internacionales.

Debido a estos precios domésticos más altos, los productores europeos incrementaron la producción y Europa pasó de ser un importador neto de granos a uno de los más grandes exportadores del mundo.

6.2.2.3 Regulaciones sanitarias y fitosanitarias

Las regulaciones sanitarias, fitosanitarias y las relacionadas con la salud humana, dictan las condiciones físicas que las mercancías y los alimentos deben cumplir para atravesar las fronteras de un país. Estas regulaciones también pueden abarcar la manera en que los bienes son cultivados y manipulados, con el fin de asegurar que no se utilicen procedimientos o materiales que puedan dañar el ambiente o la cadena alimentaria. Además pueden convertirse intencionalmente o no, en serias barreras al comercio. Si se utilizan de forma intencional para bloquear el acceso al mercado, pueden crear lo que se denomina “enfermedades políticas”.

Las medidas sanitarias y fitosanitarias se pueden implementar siempre y cuando se justifique científicamente su aplicación.

Los gastos en que una empresa puede incurrir para cumplir con las regulaciones de otro país pueden ser tan altos que tornen el producto no competitivo.

Algunos ejemplos de estos gastos son:

- Cambios físicos en las líneas de producción;
- Inspección por parte de oficiales del país extranjero;
- Duplicación o multiplicación de exámenes;
- Exámenes en el mercado meta;
- Cambios en el etiquetado y empaque; y
- Capacitación y certificación del personal o los inspectores, en algunas ocasiones en el país extranjero.

Hay numerosos ejemplos de regulaciones de salud, sanitarias y fitosanitarias que afectan el comercio agrícola. Una es la restricción sobre importaciones de carne de países que tienen Fiebre Aftosa (FA), por parte de los países libres de dicha enfermedad. Esta restricción se justifica con base en el deseo de prevenir la introducción de una seria enfermedad. No obstante, también limita severamente la habilidad de muchos países de exportar carne. En la medida en que más

países y bloques comerciales luchan por eliminar la fiebre aftosa en sus hatos de ganado doméstico, sus restricciones se volverán más fuertes, limitando adicionalmente las exportaciones de países que poseen la enfermedad.

6.2.2.4 Barreras técnicas para la protección de consumidores

La legislación de protección al consumidor puede servir como una barrera intencional o no para el comercio. De hecho, cada país tiene el derecho de establecer y hacer cumplir estándares de seguridad y legislación para todos sus ciudadanos, pero estos estándares pueden crear conflictos comerciales y, cuando esto ocurre, pueden ser muy difíciles de superar. Por ejemplo, la prohibición por parte de la Unión Europea de la importación de carne de bovinos que han sido tratados con hormonas, lo cual eliminó las exportaciones de carnes canadienses a la Unión Europea debido a que no se pudo obtener un examen a bajo costo para identificar las exportaciones de carnes libres de hormonas.

Para la aplicación de estas medidas se requiere respetar el Principio de Trato Nacional de la OMC, según el cual cada Miembro concede a los nacionales de los demás el mismo trato que otorga a sus nacionales. El artículo III del GATT exige que se conceda a las mercancías importadas, una vez que hayan pasado la aduana, un trato no menos favorable que el otorgado a las mercancías idénticas o similares de producción nacional.

Cumplir con los estándares y requerimientos de etiquetado de algunos países puede ser muy costoso para la empresa. Por lo menos, los diferentes requerimientos de etiquetado para cada mercado meta requerirán el cierre temporal y la modificación de las líneas de producción. Cumplir con los requerimientos de información en etiquetas puede también requerir exámenes y análisis adicionales del producto. Corresponder los estándares de seguridad puede incluso requerir un cambio en la manera en que se produce el artículo.

6.2.2.5 Restricciones en la frontera

Las restricciones en la frontera se refieren a los diversos impuestos (distintos de los aranceles o gravámenes variables), regalías u otros pagos que se deban hacer en las aduanas antes de que los bienes puedan entrar en el país. También se refiere a los requerimientos de documentación e inspecciones que se deben completar antes de que el producto pueda cruzar la frontera. En el caso extremo, la aplicación de estas restricciones se puede convertir en acoso en las aduanas. Los inspectores de aduanas algunas veces causan retrasos costosos en el transporte, incluso amenazan la calidad al insistir en un examen detallado del embarque o en completar la extensa documentación.

6.2.2.6 Requerimientos de reglas de origen

Estas reglas son negociadas en el marco de áreas de libre comercio o acuerdos comerciales bilaterales. Establecen los requerimientos básicos para que un bien sea considerado originario de una Parte y consecuentemente, pueda ingresar a las otras (a) Partes con mejores condiciones de acceso que los provenientes de terceros países.

Hay varios criterios para definir las reglas de origen, los más comunes son: a) negociar un porcentaje mínimo de valor agregado dado al producto en el país de origen; b) establecer que la materia prima provenga en su totalidad del país de origen (e.g. lácteos), c) que a consecuencia de la transformación del bien en el país de origen, éste cambie de partida arancelaria (Salto arancelario).

6.2.2.7 Requerimientos de origen del transportista

Los requerimientos de origen del transportista dictan que el bien debe ser transportado utilizando las aerolíneas o embarcaciones del país que importa. Esto puede agregar costos considerables si el transportista especificado es más caro que otras alternativas. También puede limitar el acceso al mercado si el espacio adecuado no está disponible en el transporte. Ya sea que haya espacio disponible o no, está sujeto a la manipulación del gobierno local y se puede utilizar para bloquear a veces la importación de bienes.

6.2.2.8 Restricciones en compras gubernamentales

En la mayoría de los países, las actividades del gobierno absorben una parte significativa de la actividad económica nacional. La proveeduría del gobierno representa miles de millones de dólares en bienes y servicios. Existe normativa multilateral que regula a las empresas comerciales del Estado; a nivel de la OMC, el artículo XVII del GATT de 1994 establece que dichas empresas deben ajustarse — en sus compras o en sus ventas que entrañen importaciones o exportaciones- a los principios generales de no discriminación y adoptar sus decisiones sobre importaciones y exportaciones ateniéndose exclusivamente a consideraciones de carácter comercial. En acuerdos comerciales bilaterales este tema se norma más fuertemente.

6.2.2.9 Infraestructura Comercial

En algunos países la escasez de infraestructura de distribución puede limitar la cantidad de mercancías manipuladas, afectar el tiempo de entrega o crear problemas en el mantenimiento de la calidad del producto. En países en desarrollo esto puede ocurrir frecuentemente y es crítico para muchos productos agroalimentarios, debido a una refrigeración muy limitada, servicios de electricidad poco confiables, sistemas ferroviarios y de autopistas limitados y restricciones en los sistemas de comunicaciones. Además, requerimientos de trámites complicados, arreglos de licencias de importaciones y otros arreglos burocráticos pueden hacer difícil el ingreso al sistema de distribución.

6.2.3 Otras Políticas que afectan el comercio

6.2.3.1 Subsidios a la exportación que distorsionan el comercio

Los países pueden mejorar su posición comercial proporcionando subsidios a empresas domésticas con el fin de que puedan disminuir su costo de producción, dando a los compradores extranjeros incentivos en forma de subsidios directos a la exportación que disminuyen el precio

neto de los productos domésticos y proveyendo subsidios domésticos que hagan las importaciones poco atractivas. Todos estos son considerados subsidios que distorsionan el comercio y serán eliminados por decisión de los Miembros de la OMC a partir del año 2013. Cuando un país encuentra que su industria doméstica ha sido dañada por uno de estos subsidios que distorsionan el comercio, un arancel compensatorio se puede imponer contra el país que subsidia. Desgraciadamente, es poco lo que un tercer país puede hacer si su participación en el mercado en un país importador ha sido dañada por los subsidios a la exportación de otro país.

6.2.3.2 Dumping

El dumping ocurre cuando un país vende un artículo en los mercados internacionales a un precio más bajo que el costo de producción. Esto podría hacerse con el fin de obtener una mayor participación o para disponer de inventarios que causan problemas en los sitios de almacenamiento gubernamental. Si se puede probar que ha ocurrido dumping, se puede aplicar medidas anti-dumping contra el bien según se establece en el Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (OMC). Desdichadamente, probar el dumping puede ser muy difícil y es poco lo que un tercer país puede hacer para proteger su posición ante el país importador.

6.2.3.3 ¿Ayuda alimentaria o comercio de alimentos?

La ayuda alimentaria ha sido usada a menudo para establecer participación de mercado en un país extranjero, para aplicar presión política a los países receptores o para negociar concesiones comerciales en otras áreas. Para el exportador de un tercer país, esto puede significar que los precios caen por el suelo, debido a la presencia de una oferta de alimentos gratuitos o que los arreglos de compra están restringidos al país donante.

La ayuda alimentaria internacional está sujeta a las disposiciones del artículo 10 del Acuerdo sobre Agricultura (AsA) de la OMC, que en esencia estipula que la ayuda alimentaria debe estar desvinculada de las exportaciones comerciales de productos agropecuarios y que dicha ayuda incluida la ayuda alimentaria bilateral monetizada se realicen en conformidad con los “principios de la FAO sobre colocación de excedentes y obligaciones de consulta”.

6.2.3.4 Restricciones a la exportación

Un gobierno doméstico puede restringir las exportaciones a propósito cuando hay escasez nacional y cuándo desea asegurar que el mercado doméstico sea abastecido adecuadamente con el fin de mantener los precios bajos. Es más probable que se apliquen a recursos que son usados por parte de industrias claves, y a productos tales como agrícolas y alimenticios, debido a su impacto sobre la seguridad nacional y la estabilidad social. Para implementar esta política, el gobierno debe usar tanto impuestos a la exportación como cuotas.

Durante los años ochenta, las Restricciones Voluntarias a las Exportaciones (RVE) eran comunes. Las RVE no eran usadas para asegurar la oferta de estos bienes en los mercados

domésticos, sino más bien, para evitar duras medidas de represalia por parte de los países importadores.

Las restricciones y las prohibiciones a las exportaciones de productos alimenticios están sujetas a la normativa de la OMC, según las disposiciones del artículo 12 del AsA.

6.2.4 Esfuerzos para la reducción de las barreras

- *Arancelización.* Durante la Ronda Uruguay del GATT se tomaron algunas decisiones y se establecieron acuerdos críticos en relación con el comercio agrícola. La más notable fue la decisión de buscar la arancelización de las barreras al comercio, tales como las cuotas de importación y los gravámenes variables. El proceso de arancelización requiere que las barreras no arancelarias sean reemplazadas con un arancel que le de a la industria doméstica de ese país un nivel de protección equivalente.
- *Armonización.* Debido que a la arancelización de las regulaciones de salud, sanitarias y fitosanitarias es muy difícil y a menudo poco práctica, se han hecho esfuerzos para armonizar estas regulaciones. La armonización significa que dos o más países se ponen de acuerdo para adoptar un conjunto común de regulaciones, ya sea reescribiendo las regulaciones existentes o desarrollando nuevas regulaciones conjuntas. Una vez que se alcanza la armonización, las empresas pueden embarcar productos entre los países sin experimentar costos extra.
- *Equivalencia.* Una alternativa más barata a la armonización es establecer equivalencias entre las regulaciones de dos o más países. Los estándares o niveles de seguridad o pureza establecidos en los dos conjuntos de regulaciones se comparan y si alcanzan el mismo nivel de protección, se puede decir que son equivalentes. La equivalencia es una alternativa barata en el corto plazo, porque elimina la necesidad de instalar nueva infraestructura, desarrollar nuevos procedimientos o reentrenar y certificar al personal. No obstante, el monitoreo constante requerido para asegurar que se mantenga la equivalencia lo hace más costoso en el largo plazo.
- *Salvaguardias.* Se extienden medidas de salvaguardia a los miembros de la OMC, cuando se ve que un incremento de las importaciones podría causar daño a una industria doméstica. Si se considera que el daño es serio, el país puede invocar medidas de salvaguardia, hasta el nivel que lo compensará por el daño. La OMC establece límites de tiempo estrictos y detallados para la aplicación de medidas de salvaguardias. Dan a la industria doméstica alguna protección, mientras que se ajusta a la presión internacional, sin interferir de forma permanente en el flujo de comercio internacional. Las medidas de salvaguardia pueden mantenerse hasta por ocho años.
Existen dos tipos de salvaguardias, la salvaguardia especial agrícola que se aplica exclusivamente a aquellos productos arancelizados durante la Ronda de Uruguay y que aparecen en las listas nacionales con el sufijo SGE del AsA, y aquellos a los cuales se les aplica la salvaguardia general según procedimientos del Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC.

- **Trato Nacional.** Principio según el cual cada Miembro concede a los nacionales de los demás el mismo trato que otorga a sus nacionales. El artículo III del GATT exige que se conceda a las mercancías importadas, una vez que hayan pasado la aduana, un trato no menos favorable que el otorgado a las mercancías idénticas o similares de producción nacional. En el artículo XVII del AGCS y el artículo 3 del Acuerdo sobre los ADPIC también se establece el trato nacional en materia de servicios y de protección de la propiedad intelectual, respectivamente.
- **Solución de Diferencias.** Cuando los países están encerrados en una disputa de comercio y no pueden llegar a un acuerdo, pueden llevar el conflicto al mecanismo de solución de controversias. En la década pasada se han hecho esfuerzos para fortalecer los mecanismos de solución de disputas en varios acuerdos comerciales y para darles más presencia. Estos mecanismos son nuevos y tienen pocos precedentes por medio de los cuales juzgar su desempeño.
La OMC es responsable de los mecanismos de solución de disputas, a través de su Órgano de Solución de Diferencias (OSD) el cual mantiene una lista de miembros potenciales para el panel y selecciona candidatos sobre la base de sus calificaciones y experiencia. Los miembros del panel no pueden ser ciudadanos de los países en disputa. Una vez que la disputa se lleva al OSD, ésta debe ser solucionada en un período de un año, en caso de solicitarse apelación por una de las partes, se tardará tres meses más.

6.2.5 ¿Qué hacer en relación con las barreras al comercio?

Los exportadores agroalimentarios deben saber que existen organizaciones especializadas en cada país involucradas en la negociación y resolución de temas relativos al comercio de alimentos. Estos grupos se relacionan con negociaciones comerciales formales bilaterales y multilaterales y con temas que molestan el comercio individual y barreras, identificadas caso por caso.

En el curso de la exportación probablemente encontrará alguno de los tipos de barreras al comercio y elementos que perturban el comercio, discutidos en este capítulo. Hay algunas cosas que usted puede y debería hacer sobre ellos:

- Antes de que comience, infórmese de las barreras al comercio publicadas y conocidas, entre ellas la información técnica sanitaria y fitosanitaria, sobre aranceles, cuotas, e impuestos.
- Si tiene problemas mientras se encuentra en un país extranjero, contacte al Agregado Comercial de la Embajada de su país.
- Reporte problemas o barreras en el comercio al organismo responsable de este tema en su país.
- Informe a las asociaciones industriales de cualquier barrera o problema que encuentre. No todas las asociaciones se involucran en los temas de accesos a mercados, y aquellas que lo hacen varían en su grado de involucramiento. Las asociaciones que toman una posición proactiva investigarán el caso y trabajarán en conjunto con el organismo responsable de este tema en su país, para apurar la resolución de una disputa. Ellos podrían acelerar el tiempo de espera entre el momento en que la barrera es reportada y aquél en que se alcanza una solución con el gobierno extranjero.

- Monitoree el ambiente regulatorio en su mercado exportador y esté preparado para cabildear a favor de los cambios.
- De seguimiento a las negociaciones de armonización y cabildee a favor de los métodos menos costosos para lograr la armonización.
- Estudie la situación de salvaguardia y esté preparado para involucrarse en audiencias sobre el tema.