

Las barreras no arancelarias en el comercio agrícola de los países en desarrollo

Soffa Boza Martínez²⁵

Resumen: Las últimas décadas se han caracterizado por una apertura comercial muy significativa, basada principalmente en la reducción de los aranceles. No obstante, se ha producido al mismo tiempo un avance de las barreras de tipo para-arancelario. Dentro de esta categoría encontramos las barreras técnicas y sanitarias al comercio, cuya imposición se ha justificado por la necesidad de garantizar la protección del medioambiente, la salud de las personas y/o el bienestar animal, tanto en los procesos productivos como en el consumo. La relevancia creciente de este tipo de barreras comerciales ha llevado a que se desarrolle un importante número de investigaciones centradas en los efectos que éstas tienen para los flujos de importaciones y exportaciones. En este contexto, el sector agropecuario ha sido especialmente analizado, sobre todo en lo que se refiere a barreras sanitarias. Asimismo, se ha tratado de diferenciar los impactos de las barreras no arancelarias según el grado de desarrollo económico, y en muchos casos por ende técnico, de los países. El objetivo general del presente trabajo es, mediante una revisión bibliográfica, sintetizar los principales resultados de las investigaciones señaladas, con especial atención en el impacto de las barreras no arancelarias sobre el comercio agropecuario de los países en desarrollo.

Palabras clave: barreras no arancelarias, comercio agroalimentario, desarrollo económico.

Abstract: The last decades have been characterized by trade liberalization, mainly based on the reduction of tariffs. However, at the same time there has been an increase of non-tariff barriers. Within this category are the sanitary and technical barriers to trade, which imposition has been justified by the need to ensure protection at production processes and consumption of the environment, the health of individuals and/or animal welfare. The growing importance of this type of trade barriers has led to the development of a

25. Española. Doctora en Economía. Máster en Desarrollo Económico y Políticas Públicas. Académica de la Facultad de Ciencias Agronómicas de la Universidad de Chile. Avenida Santa Rosa 11315, La Pintana, Santiago, Chile. Teléfono 56-2-9785984. Correo electrónico: sofiaboza@u.uchile.cl. Miembro de la Red Iberoamericana de Estudios del Desarrollo.

significant number of researches focused on the effects that NTB's have on the flow of imports and exports. In this context, the agricultural sector has been particularly discussed, primarily in regard to sanitary barriers. It has also sought to differentiate the impacts of non-tariff barriers by level of economic and technical development of countries. The overall goal of this work is to summarize - through a literature review - the main results of the researches indicated, with special attention to the impact of non-tariff barriers on agricultural trade in developing countries.

Key words: non-tariff barriers, agro-food trade, economic development.

INTRODUCCIÓN

Los mercados agroalimentarios actuales se caracterizan por la confluencia de dos tendencias: el incremento del consumo y la preocupación por la procedencia y composición de los productos adquiridos. Dicha preocupación se debe, por una parte, a la intensidad y frecuencia de eventos críticos relacionados con la inocuidad alimentaria; así como a la mayor concienciación sobre los efectos tanto a nivel individual como colectivo a los que las decisiones de compra contribuyen.

Sin embargo, resulta evidente que aquellas cualidades de los productos agroalimentarios conducentes a su compra por parte de un consumidor preocupado por la inocuidad de los alimentos adquiridos o la sustentabilidad ambiental de su producción, no pueden ser comprobadas directamente por él mismo. De hecho, según señala la Organización Mundial de Comercio (2012), la presencia de asimetrías en la información es una de las razones para la imposición de medidas no arancelarias, junto con la internalización de las externalidades, la potenciación de los efectos en red del consumo y la limitación del poder de monopolio de las empresas extranjeras. No obstante, se señala asimismo que el proteccionismo (derivado de la atención a intereses particulares) y la manipulación de los términos de intercambio motivaría también la imposición de medidas no arancelarias. Los efectos en el comercio y el bienestar generados por dichas medidas dependerían principalmente de en qué proporción éstas se dirigen a la resolución de fallos de mercado.

En este contexto, en la medida que los controles sanitarios, fitosanitarios o ambientales sobre los productos agroalimentarios dificulten su acceso al mercado del país donde se imponen nos encontramos ante una barrera no arancelaria. En los últimos años los efectos de dichas barreras han ido tomando relevancia en un escenario internacional donde los aranceles promedio han disminuido gracias a los intensos procesos de apertura

comercial. Con el fin de homogeneizar las normas técnicas y sanitarias impuestas a las importaciones, así como evitar la parcialidad y la discriminación, es que la Organización Mundial del Comercio (OMC) ha impulsado acuerdos internacionales en Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) y Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC). En el presente trabajo, analizaremos en primer lugar los contenidos de dichos acuerdos, así como las consecuencias en el comercio que la literatura académica especializada atribuye a la imposición de las medidas sanitarias, fitosanitarias y técnicas para los países en desarrollo.

EL ACUERDO SOBRE APLICACIÓN DE MSF

Este acuerdo tiene como objetivo principal asegurar que se impongan las medidas necesarias para garantizar la inocuidad de los alimentos, así como la salud de las personas, animales y vegetales, sin que esto se utilice con fines de proteccionismo comercial. Para ello, se insta a que los requisitos impuestos tengan como base evidencia científica suficiente que los justifique. En definitiva, las MSF no deben restringir el comercio más de lo estimado oportuno conforme a objetivos coherentes con los riesgos que conlleve el no cumplimiento.

Con el fin de poder sostener lo anterior, cuando un país vinculado al acuerdo MSF pretende poner en vigor una nueva medida debe en primer lugar considerar si existe una norma internacional de referencia. En caso afirmativo se le recomienda circunscribirse prioritariamente a la misma con el fin de lograr una progresiva armonización normativa. Las instituciones internacionales de referencia establecidas por la OMC son el Comité del Codex Alimentarius, la Organización Mundial de la Salud Animal (OIE) y la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF). Por el contrario, si la norma no existe o se considera insuficiente, se distinguen dos tipos de evaluaciones científicas con respecto al riesgo de no imponer la medida sugerida: a) probabilidad de entrada y propagación de plagas y enfermedades en el país importador y b) efectos perjudiciales para la salud de personas y/o animales de los alimentos. La solución de esta controversia es coordinada por un grupo especial designado, el cual puede pedir asesoría de tipo científico o técnico a expertos así como a instituciones internacionales. Finalmente el Órgano de Solución de Diferencias adopta una resolución en base al informe del grupo especial. Este proceso tiene una duración de entre doce y quince meses dependiendo de la existencia de apelaciones.

No obstante, dentro del acuerdo MSF se establece de manera excepcional la aplicación del principio de precaución. Según éste los países miembros pueden adoptar ciertas medidas de manera temporal aunque no haya información científica suficiente

al respecto. En estas situaciones, el país en cuestión se compromete a obtener la información adicional en un plazo de tiempo razonable.

Asimismo, los países miembros del acuerdo MSF se comprometen a informar sobre la creación o cambios en sus medidas siempre que no se adscriban a normas internacionales y se espere que haya un impacto comercial sustancial. Para ello debe definirse una autoridad a nivel nacional encargada de las notificaciones a la Secretaría de la OMC a este respecto. El objetivo de dichas notificaciones es que el resto de países miembros puedan plantear observaciones al proyecto normativo, además de propiciar un plazo de adaptación, ya que se produciría antes de que la medida sea adoptada (excepto que esta tenga carácter urgente).

Por último, el acuerdo MSF reconoce que para los países en desarrollo puede haber dificultades adicionales tanto en el cumplimiento de las normas como en el diseño de las mismas. En consecuencia, se dispone que los países miembros a través de la Secretaría de la OMC tengan que facilitar asistencia técnica a los países en desarrollo. En este proceso pueden participar adicionalmente las tres organizaciones internacionales de referencia para la OMC, así como otras (IICA, OCDE, UNCTAD, ISO...). De igual modo, se espera que las medidas adoptadas busquen la mayor integración comercial de los países en desarrollo o, al menos, se les conceda una mayor flexibilidad en su cumplimiento (ej. plazos más largos).

Cuadro 1. Principios del acuerdo MSF

No discriminación	En caso de otorgarse una ventaja a un país ésta debe otorgarse a todos los demás países miembros
Armonización	El uso de normas internacionales debe ser la base de las medidas concretas en los países miembros
Equivalencia	No obstante las medidas sean diferentes, se alcanzan niveles de protección aceptables para todos los países
Testimonios científicos	Las medidas se deben basar en evaluación científica suficiente para poder ser exigidas
Regionalización	Se considerarán los límites ecológicos y climáticos por sobre los administrativos en las medidas
Transparencia	La entrada en vigor y los cambios en las medidas deben ser notificados de manera pública
Asistencia técnica y trato diferenciado a los miembros en desarrollo	Se facilitará la prestación de asistencia técnica, así como se concederán excepciones y se fomentará la participación para los países en desarrollo

Fuente: Elaboración propia.

EL ACUERDO SOBRE OTC

Muchos de los principios analizados para el acuerdo MSF están presentes asimismo en el acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio. No obstante, en este caso al objetivo de salvaguardia de la salud se suman la protección de la calidad, del medio ambiente, de la seguridad nacional y la prevención de prácticas engañosas. En este contexto, las medidas que se someten al acuerdo OTC son de tres tipos: reglamentos técnicos, normas y procedimientos de evaluación de conformidad, excepto cuando las mismas sean disposiciones sanitarias o fitosanitarias que se entienda pertenezcan al ámbito de aplicación del acuerdo MSF.

Por tanto, en el caso del acuerdo OTC nos encontramos ante una importante amplitud de medidas las cuales abarcan una variada gama de propósitos finales. Por ejemplo, dentro del acuerdo se podrían revisar tanto un reglamento técnico sobre aparatos electrónicos como una norma relativa a etiquetado de alimentos o el procedimiento de inspección y certificación seguido por un laboratorio. A esto se suma que el acuerdo afectaría no sólo a instituciones gubernamentales de distinto nivel, sino que además a entidades no gubernamentales.

Una diferencia importante con el acuerdo MSF es que, si bien se considera relevante la armonización de las medidas, no se detallan instituciones internacionales específicas de referencia. Sin embargo, se establecen seis principios rectores en la elaboración de reglamentaciones: transparencia, apertura, imparcialidad, eficacia, coherencia y consideración del desarrollo.

CONSECUENCIAS DE LAS MEDIDAS: EVIDENCIAS EN LA LITERATURA

La importancia creciente de las medidas sanitarias, fitosanitarias y técnicas ha llevado a que se desarrolle un significativo número de investigaciones centradas en los efectos que éstas tienen para los flujos comerciales internacionales. En este contexto, el sector agropecuario ha sido especialmente analizado, sobre todo en lo que se refiere a barreras sanitarias y fitosanitarias. Asimismo, algunas investigaciones han diferenciado los impactos de las barreras no arancelarias según el grado de desarrollo económico, y en muchos casos por ende técnico, de los países.

Algunos estudios realizados muestran que las MSF y OTC no serían necesariamente restrictivas para el comercio agroalimentario internacional en la medida que las producciones nacionales pudieran adaptarse a los estándares con facilidad. En este sen-

tido Disdier, Fontagné y Mimouni (2008) sugieren que dichas medidas pueden causar un efecto dual en el comercio. Por un lado, no tener impacto en los flujos comerciales o incluso facilitarlos, ya que llevan información de utilidad para los consumidores que incrementa su confianza, asumiendo que los productores puedan cumplir con las especificaciones impuestas. No obstante pueden también impedir el comercio para aquellos productores que son incapaces de cumplir con los estándares. Por tanto, la mayor preocupación sería fomentar dicho proceso en los países en desarrollo. En el mismo sentido, Kee, Nicita y Olerreaga (2009) señalan que los países pobres soportarían una mayor carga relacionada con las barreras no arancelarias. A nivel más específico, Otsuki, Wilson y Sewadeh (2001) realizaron una investigación sobre los previsibles efectos en las exportaciones en una muestra de nueve países africanos de la armonización propuesta a finales de los años noventa a nivel de la Unión Europea de los estándares sobre límites máximos admisibles de aflatoxinas. Dichos autores concluyen que la armonización señalada llevaría a una pérdida muy considerable de ingresos procedentes de las exportaciones de productos agrícolas por parte de los países africanos. Esta pérdida sería mucho más severa que si en lugar del nivel fijado por la UE se pusiera en común los estándares del Codex Alimentarius. Sin embargo, una investigación posterior realizada por Xiong y Beghin (2011) concluyó que los efectos de los límites máximos a las aflatoxinas, al menos para las exportaciones de frutos secos entre África y los países de la Unión Europea, no habían sido significativos.

Más allá de lo anterior, algunos autores destacan la oportunidad que la imposición de estándares puede significar para aumentar la calidad productiva y comercial. En este sentido, Sánchez, Alzúa y Butler (2008) señalan que para el caso de Argentina se evidenciaba que el cumplimiento con las normas internacionales conllevó que las empresas exportadoras mejoraran el nivel promedio de cualificación de sus trabajadores. Por su parte, Marette y Beghin (2007) afirman incluso que en algunos casos la imposición de estándares puede tener un efecto “anti-proteccionista” en la medida en la cual los productores extranjeros aventajen a los nacionales en la solución de la externalidad negativa que se pretenda limitar. En el mismo sentido, Mangelsdorf, Portugal-Pérez y Wilson (2012) concluyen que la introducción de estándares obligatorios por parte del gobierno chino ha tenido efectos positivos en el comercio. Por el contrario, en el caso de la imposición de estándares voluntarios el impacto es menos claro. Los autores sugieren que dependería del balance entre la mayor información a los consumidores y los costos de adaptación.

Asimismo, diversos autores destacan que más que la existencia de estándares, el comercio se ve afectado por la presencia/ausencia de armonización. En este sentido, Disdier, Fontagne y Cadot (2012) concluyen que la existencia de un acuerdo entre el país importador del norte y el país exportador del sur incrementa su comercio bilateral. No obstante, la armonización con estándares regionales lo desincentivaría debido a que los costos asociados a la asunción de dichos estándares (normalmente diseñados para países más desarrollados) supone una gran carga para los productores de los países exportadores en desarrollo. Por otra parte, los autores señalan que la firma de un acuerdo comercial entre un país del sur y otro del norte reduce el comercio con otros países del sur. Esto se sugiere sería debido a que la armonización con los estándares de los países del norte conlleva mayores costos, que llevan también a mayores precios de los productos, los cuales se vuelven muy caros para poder ser competitivos en los países del sur.

En este mismo sentido, Vigani, Raimondi y Olper (2009) investigaron las regulaciones sobre Organismos Genéticamente Modificados (OGM) de los distintos países y los flujos comerciales de un grupo de productos donde los OGM están especialmente presentes. Dichos autores concluyen que los países con importantes diferencias relativas a la regulación sobre OGM comercian significativamente menos, lo que sugiere que lo que importa no es sólo el nivel de exigencia de las regulaciones, sino también la existencia de armonización entre los países.

Sin embargo, considerando también los procesos de armonización, Befus y Brockmeier (2012) tras analizar las consecuencias de la firma en 2007 de un acuerdo comercial entre la Unión Europea y el gobierno de India que implicaba a las medidas no arancelarias, concluyen que se daría un incremento del bienestar, pero en todo caso menor al provocado por la reducción de aranceles. No obstante, esto podría ser explicado por las particularidades del posicionamiento comercial de India.

En lo que respecta a las diferencias sectoriales, buena parte de las investigaciones coinciden en que en el sector agroalimentario tendrían un mayor impacto las barreras no arancelarias que en el comercio manufacturero (Li & Beghin, 2012). Esta conclusión es apoyada por Hoekman y Nicita (2008), quienes después del análisis de las relaciones comerciales en un panel conformado por países desarrollados y en desarrollo, afirman que el comercio agrícola está mucho más restringido que el de manufacturas, tanto en barreras arancelarias como no arancelarias. En consecuencia, los autores señalan que los países en desarrollo tienen mayor restricción para el acceso a mercados porque sus exportaciones están más inclinadas a la agricultura. De hecho, la mayor restric-

ción comercial se daría en el intercambio sur-sur. Estas conclusiones resultan lógicas si consideramos que las MSF están enfocadas en especial a promover la inocuidad de los alimentos, así como los OTC inciden en la calidad, sustentabilidad y etiquetado (entre otros) de los mismos.

Finalmente, el análisis del impacto de las barreras no arancelarias ha sido realizado por algunos autores a nivel microeconómico. En este sentido Ferrantino (2012) sostiene que el número de etapas que tenga una cadena productiva y/o comercial, está relacionado con el costo que las barreras no arancelarias supongan en la misma. Las dificultades logísticas en los países en desarrollo, así como las deficiencias en las infraestructuras y el menor poder de mercado, incrementarían los costos señalados. A nivel empresarial, Song & Chen (2010) observan que las pequeñas empresas agroalimentarias harían frente a un mayor costo de adaptación que las medianas y grandes.

CONSIDERACIONES FINALES

En una sociedad en la cual el consumidor es cada vez más exigente con respecto a las cualidades de los productos agroalimentarios que adquiere, así como las instituciones públicas incluyen en su agenda dar mayor garantía al respecto, la imposición de estándares relativos a la protección sanitaria, fitosanitaria y técnica, toma relevancia. Con el fin de que estas medidas no alteren más de lo necesario el comercio internacional es que la OMC ha auspiciado acuerdos para promover el armónico desarrollo de dicho proceso. No obstante, pese a ello distintos estudios han destacado el efecto limitador del comercio internacional que supone la imposición de estos estándares, en especial para el sector agroalimentario. De igual modo, el carácter de urgencia de algunas de las medidas tomadas, así como la posible ambigüedad en la consideración de una norma como adecuada, dificulta la restricción del proteccionismo comercial. A esto se suma que, actualmente, los roles del sector público y privado en este tema se diluyen; por ejemplo mediante la imposición de condiciones de calidad ambiental a los productores por parte de las grandes cadenas de supermercados. En este contexto, el sector agroalimentario se enfrenta a un importante reto, sobre todo en lo que respecta a productores con menor nivel tecnológico. Sin embargo, dicho reto puede ser enfocado como una oportunidad de mejora en los sistemas productivos, considerando no obstante la necesidad de facilitar el proceso de adaptación para productores más vulnerables.

Bibliografía

- Befus, T. & Brockmeier, M. 2012. EU-India Free Trade Agreement: Do Non-Tariff Barriers in the Food and Agricultural Sector Make a Difference? International Conference of Agricultural Economists. Foz do Iguacu, Brasil.
- Disdier A. C., Fontagné L. & Cadot, O. 2012. North-South Standards Harmonization and International Trade. Fondation pour les Etudes et Recherches sur le Developpement International.
- Disdier A. C., Fontagné L. & Mimouni, M. 2008. The impact of regulations on agricultural trade: evidence from the SPS and TBT agreements. *American Journal of Agricultural Economics*, 90(2): 336-350.
- Ferrantino, M. 2012. Using Supply Chain Analysis to Examine the Costs of Non-Tariff Measures (NTMs) and the Benefits of Trade Facilitation. World Trade Organization.
- Hoekman, B. & Nicita, A. 2008. Trade policy, trade costs and developing country trade. World Bank, Working Paper.
- Kee H. L., Nicita A. & Olerreaga M. 2009. Estimating Trade Restrictiveness Indices. *The Economic Journal*, 119(January): 172-199.
- Li, Y. & Beghin J. C. 2012. A meta-analysis of estimates of the impact of technical barriers to trade. *Journal of Policy Modeling*, Vol. 34(3): 497-511.
- Mangelsdorf, A., Portugal-Perez, A. & Wilson, J. 2012. Food Standards and Exports: Evidence from China. World Bank, Working Paper.
- Marette, S. & Beghin J. C. 2007. Are standards always protectionist? Center for Agricultural and Rural Development, Iowa State University, Working Paper.
- Organización Mundial de Comercio. 2012. World Trade Report 2012. Trade and Policy: A closer look at non-tariff measures in the 21st century. OMC. 248 p.
- Otsuki, T., Wilson, J., & Sewadeh, M. 2001. Saving two in a billion: quantifying the trade effect of European food safety standards on African exports. *Food Policy*, Vol. 26: 495-514.
- Sánchez G., Alzúa M. L. & Butler I. 2008. Impact of technical barriers to trade on Argentine exports and labor markets. Centro de Estudios Laborales, Distributivos y Sociales, Universidad Nacional de la Plata, Documento de trabajo nro. 79.
- Song, H. & Chen. K. 2010. Trade effects and compliance costs of food safety regulations: the case of China. International Conference on Agricultural Risk and Food Security, Beijing, China.
- Vigani, M., Raimondi, V. & Olper, A. 2009. GMO Regulations, International Trade and the Imperialism of Standards. LICOS Discussion Paper Series, 255.