

Análisis de las Medidas No Arancelarias como Limitaciones para el Acceso de los Productos Argentinos a los Mercados Agroalimentarios Internacionales¹

Eduardo Polcan² | Patricio Calonge² | Lara Sorensen³ | Luciano Cristofaro³

²Profesores Adjuntos – ³Ayudantes de la Cátedra de Economía General



En las últimas décadas fueron suscritos numerosos acuerdos comerciales bilaterales y regionales que, junto con los avances en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio (OMC), han dado lugar a la reducción progresiva de los aranceles aplicados a los productos agroalimentarios. No obstante, muchos países implementan medidas no arancelarias (MNA) que limitan y distorsionan el comercio de dichos productos y, en ciertos casos, son utilizadas con fines proteccionistas. El análisis de estas medidas, su impacto en el comercio y los escenarios futuros resultan de utilidad para el diseño de las políticas de inserción comercial internacional. El objetivo de este trabajo es evaluar la incidencia de las MNA aplicadas por los países de destino, en el acceso de los productos agroalimentarios argentinos a esos mercados, a partir del análisis de las notificaciones presentadas ante la OMC. Este análisis será enfocado tanto a nivel de las notificaciones por país de destino, como por producto exportable. Se espera aportar herramientas metodológicas que permitan, a partir del análisis de las notificaciones de MNA, evaluar ex-ante las posibilidades de éxito en las negociaciones que se inicien para la apertura de mercados

¹ Artículo presentado en la 53° Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Agraria “Perspectivas del Sector Agroalimentario en la Región y en el Mundo” Bahía Blanca 26, 27 y 28 de octubre de 2022

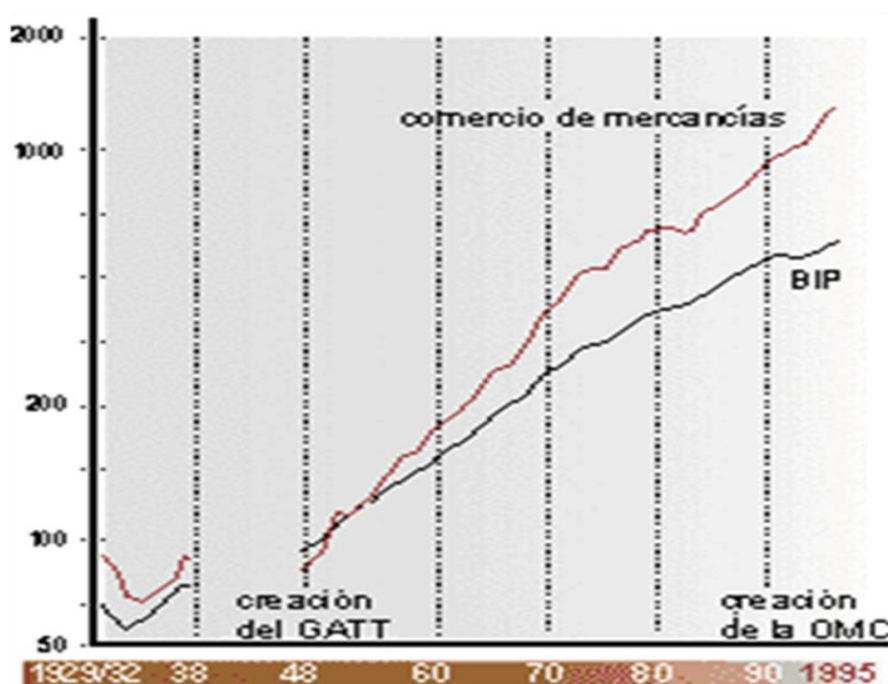
Introducción

Los países, en su gran mayoría, promueven su inserción efectiva en el comercio internacional de bienes y servicios, ya que esto les otorga múltiples beneficios, tales como compensar sus limitaciones de recursos, promover el crecimiento económico, el desarrollo y el empleo, así como proporcionar alternativas de consumo a sus poblaciones.

Como resultado de ello, se observa que luego de la conclusión de la Segunda Guerra Mundial y a partir del inicio del Acuerdo

General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1947, se ha registrado un incremento sostenido de los flujos comerciales a nivel mundial. De acuerdo con los datos de la Organización Mundial del Comercio (OMC), entre 1948 y 1998 el comercio internacional de bienes aumentó a una tasa promedio anual del 6%, valor apreciablemente mayor al de la producción mundial de mercancías, que lo hizo al 4,2% durante dicho período (OMC, 1999). (Gráfico 1)

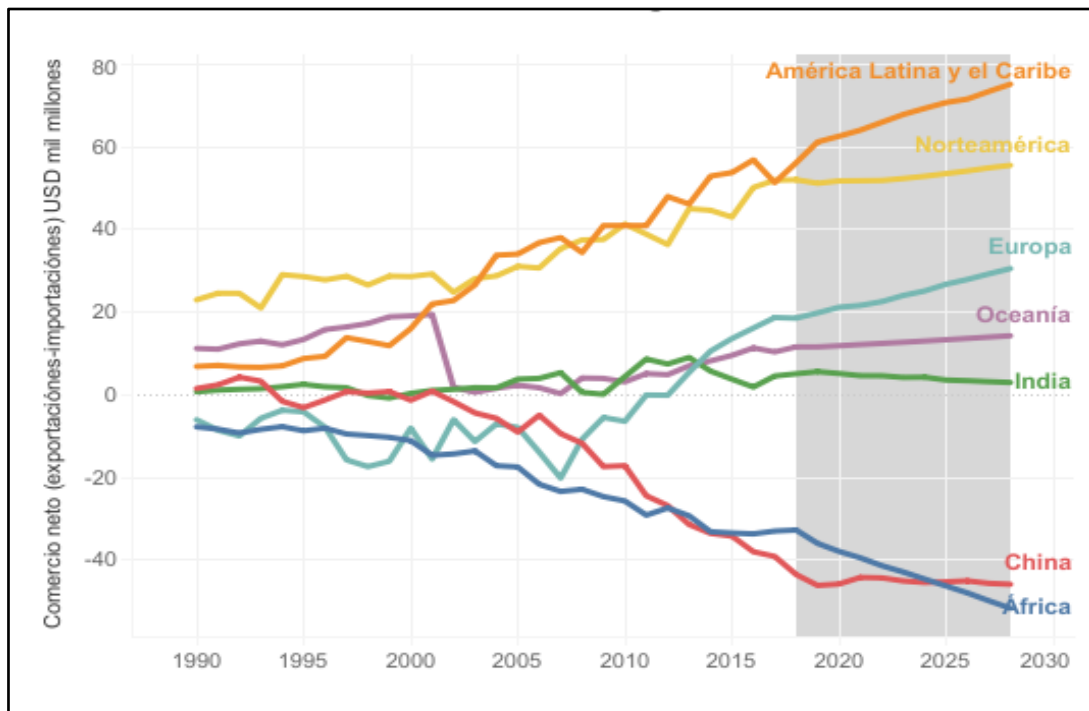
Gráfico 1: Evolución del comercio de mercancías y PBI mundial (valores relativos a 1950 = 100)



Fuente: OMC (1999)

En tanto, en las últimas décadas, el comercio internacional continuó creciendo significativamente, gracias a los avances en el transporte y las tecnologías digitales, como así también a través de la apertura progresiva del mercado a partir de la firma de numerosos acuerdos comerciales multilaterales, regionales y bilaterales.

En particular, el comercio internacional de los productos agroalimentarios ha crecido al 7% promedio anual en términos reales, entre 2001 y 2019 (OCDE, 2022). Cabe destacar que se espera que América Latina y el Caribe, región líder en la exportación neta de alimentos, continúe elevando su participación en el comercio en el resto de la actual década y en la próxima (OCDE-FAO, 2022). (Gráfico 2)

Gráfico 2: Balances comerciales agrícolas por regionales y sus proyecciones.

Fuente: OCDE, 2022.

Como ya se mencionara, los diversos acuerdos comerciales bilaterales y regionales suscritos y profundizados, especialmente a partir de 1990, junto con la conformación de la OMC y la puesta en vigencia del Acuerdo sobre Agricultura en ese ámbito, han contribuido a la reducción progresiva de los aranceles aplicados a los productos agroalimentarios a escala global.

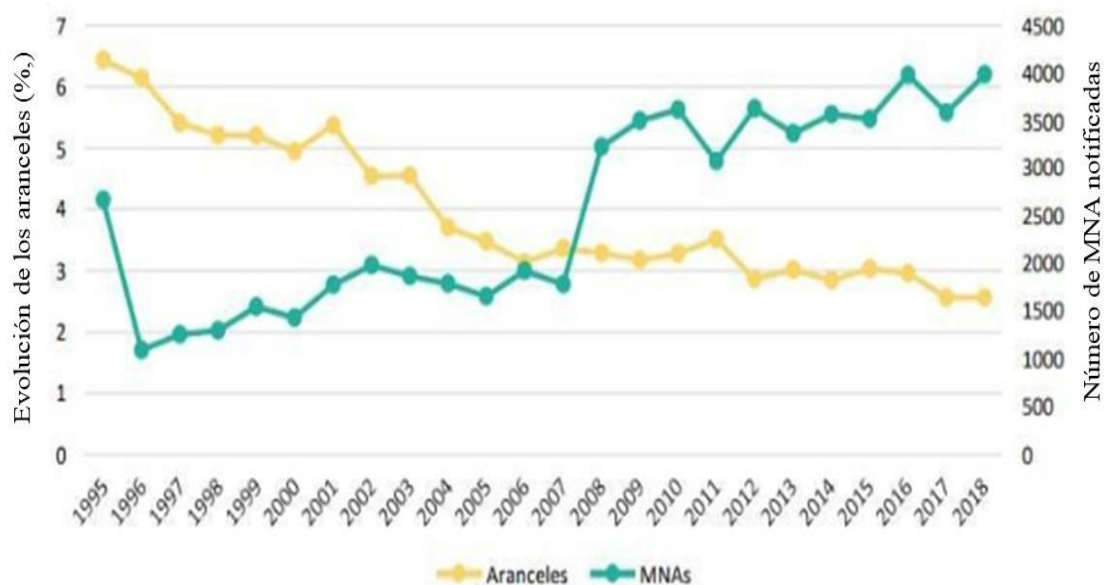
No obstante, ello, muchos países aún aplican políticas de apoyo interno e implementan medidas no arancelarias (MNA) que limitan y distorsionan el comercio de dichos productos. Si bien los países muchas veces implementan estas medidas con el objetivo de alcanzar metas de políticas públicas (como por ejemplo en materia sanitaria), estas pueden ser usadas en ocasiones con fines proteccionistas, lo que podría dificultar la distinción de los verdaderos motivos legítimos de dichas medidas (OMC, 2019).

Las MNA se definen como aquellas medidas de política, distintas de los aranceles

aduaneros ordinarios, que pueden tener repercusiones económicas en el comercio internacional de mercancías, modificando el volumen de las transacciones, los precios o ambas (UNCTAD, 2019). El término incluye, entre otros, los reglamentos técnicos, las normas y los procedimientos de evaluación de la conformidad y las medidas sanitarias y fitosanitarias.

De acuerdo con la OCDE, estas medidas aumentan innecesariamente los costos del comercio y tienen efectos negativos significativos en el bienestar, la resiliencia y la seguridad alimentaria, así como en el desarrollo y la sostenibilidad agrícola.

Por otra parte, se puede observar que, en forma global, la reducción de los aranceles al comercio internacional de las últimas décadas coincidió con una proliferación de las MNA por parte de los estados miembros de dicho organismo. (Gráfico 3)

Gráfico 3: Evolución de los aranceles y cantidad de MNA notificadas entre 1995 y 2018

Fuente: Banco Mundial (2020) y del Portal Integrado de Inteligencia Comercial de la OMC (I-TIP, 2020)

En la literatura existente se sugiere que las MNA posiblemente distorsionan el comercio aún más que los aranceles. Además, su contribución relativa al nivel total de protección parece aumentar con el nivel del PBI per cápita y el sector agroalimentario es el más afectado. Se calculó que el 63% de las medidas notificadas está dirigido a bienes agrícolas y la mayoría son medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) y obstáculos técnicos al comercio (OTC) (OMC, 2012).

En el ámbito de la OMC, se han logrado avances a fin de que estas MNA no se conviertan en barreras encubiertas al comercio. Los Acuerdos sobre la aplicación de MSF y sobre OTC de la OMC han disciplinado en gran parte, la naturaleza y la forma de aplicación de las leyes, reglamentos y requisitos relacionados con ellas.

Por lo dicho, se considera que aquellas acciones y políticas que promuevan la inserción internacional de los productos agroalimentarios argentinos, mediante la apertura y sostenimiento de nuevos mercados, así como la identificación y remoción de las barreras injustificadas al comercio, resultan estratégicas para el mejor desempeño económico del país. En este sentido, contar con herramientas metodológicas de análisis robustas, colaborarán en la conformación e implementación de políticas públicas más efectivas.

Se plantea que, en vistas de cumplir con dicha estrategia, es necesario el análisis exhaustivo de las MNA, su potencial impacto

en el comercio, plantear escenarios futuros y analizar nuevos mercados agroalimentarios, como parte de la información necesaria para el diseño de estas políticas.

Antecedentes

El sector agroalimentario argentino participa en más del 60% del valor total de las exportaciones del país (INDEC, 2022). Es por ello que el logro de mejoras en el acceso a los mercados externos resulta ser un objetivo estratégico de la política económica nacional.

La forma más directa de lograr mejoras en el acceso a los mercados es a través de la obtención de reducciones arancelarias, obtenidas como resultado de la firma de acuerdos comerciales. En el caso de Argentina, la negociación y cierre de dichos acuerdos se debe realizar necesariamente en forma conjunta con el resto de los Estados Parte del MERCOSUR, como bloque comercial. Si bien la necesidad de lograr consensos acarrea tiempos prolongados en la conclusión de los acuerdos, en los últimos años MERCOSUR ha logrado firmar tratados de libre comercio con la UE (2019), EFTA (2019) y recientemente con Singapur (2022).

Cabe destacar que junto con las concesiones arancelarias, dichos acuerdos contienen capítulos específicos referidos a MSF y OTC, que significan mejoras consensuadas, en términos del tratamiento de las MNA,

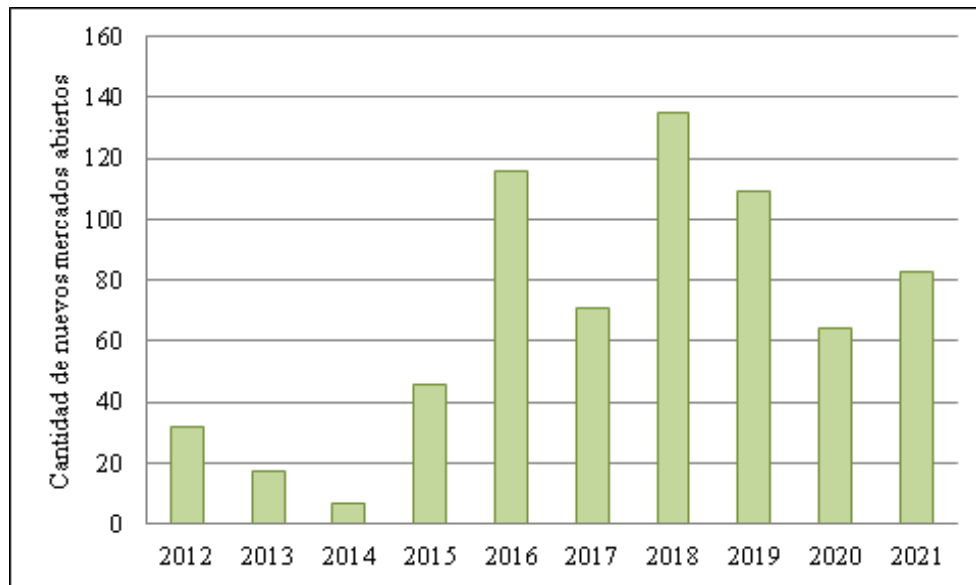
respecto de lo acordado multilateralmente en la Ronda Uruguay del GATT.

En trabajos anteriores (Crespo et al, 2020) se ha podido establecer que, si bien los acuerdos comerciales firmados por el MERCOSUR con países de la región implican necesariamente una baja generalizada de aranceles, en ciertos casos mantienen protegidos algunos sectores productivos sensibles, por medio de mecanismos específicos. En dicho trabajo se identifican y cuantifican el impacto de medidas de protección, tanto arancelarias como no arancelarias, por parte de los países de la región con los

que el bloque ha firmado acuerdos, frente a la competencia que significan las exportaciones de productos de algunas cadenas agrícolas principales de nuestro país.

En el caso de los mercados agroindustriales a los que nuestros productos no tienen acceso porque aún no se ha llevado a cabo la gestión de la apertura, Argentina debe negociar bilateralmente hasta lograr acordar las condiciones de exportación, que se verán plasmadas en los certificados oficiales que avalen el cumplimiento de los requisitos exigidos por el país importador. (Gráfico 4)

Gráfico 4: Apertura de nuevos mercados agroalimentarios en el período 2012-2021.



Fuente: Elaboración propia con datos del Senasa.

Por otra parte, a fin de evitar el cierre de mercados a los que Argentina ya tiene acceso, debe trabajarse permanentemente en identificar próximas MNA que surjan de la aplicación de nuevas normativas en proyecto por parte de los países de destino de nuestras exportaciones agroalimentarias e iniciar prontas conversaciones bilaterales a fin de evitar que estas potenciales medidas se conviertan en futuras barreras al comercio.

En ese plano, la OMC cuenta con mecanismos precisos para promover la transparencia en la información por medio de la difusión pública, previa a la puesta en vigor, de los proyectos de normas que afecten al comercio, tal como se establece tanto en el Acuerdo sobre la Aplicación de MSF (Artículo 7 y el Anexo B), como en el Acuerdo sobre OTC (Artículo 10).

En el Anexo B mencionado, se indican los procedimientos para las notificaciones, que

consisten básicamente en la exigencia de la publicación de un aviso, en una etapa temprana, de todo proyecto de norma y reglamentación sanitaria o fitosanitaria y normas (diferentes a los acordados por organismos internacionales de referencia) que se prevé puedan afectar al comercio, de modo tal que sea posible introducirles modificaciones y tener en cuenta las observaciones que formulen otros miembros. Asimismo, se debe notificar los productos abarcados, el objetivo y la razón de ser de la reglamentación en proyecto y se debe prever un plazo prudencial para que los demás países puedan formular observaciones, mantener conversaciones sobre estas y posteriormente ser tomadas en cuenta.

Por otra parte, en el marco del Comité de MSF de la OMC los miembros pueden plantear preocupaciones comerciales con respecto a las medidas que pueden afectar a sus intercambios comerciales. Estos debates permiten proporcionar información

adicional y aclaraciones y trabajar para encontrar soluciones mutuamente satisfactorias.

La cantidad de notificaciones aumenta anualmente (por caso, en 2021 se presentaron a la OMC casi 6.000 notificaciones), por lo que la OMC ha avanzado en la construcción de instrumentos de publicación en su página web de las notificaciones recibidas, para la consulta de los interesados.

Esta organización cuenta con un Portal Integrado de Información Comercial (I-TIP), como ventanilla virtual que permite consultar toda la información sobre medidas de política comercial recopilada por la OMC. El I-TIP recoge información sobre más de 39.000 medidas arancelarias y no arancelarias que afectan al comercio de mercancías, entre otras.

Asimismo, recientemente lanzó una versión mejorada de su plataforma en línea, ePing, para facilitar el acceso a la información de productos de interés. La nueva plataforma facilita el seguimiento de las MSF y los OTC permitiendo identificar los cambios en los requisitos de los productos.

En ese plano, el análisis y seguimiento de las notificaciones y preocupaciones comerciales que son presentadas por los miembros a la OMC resultan acciones estratégicas para tener una apreciación cabal del grado de protección que a través de MNA establecen los países de interés como destino comercial de productos agroalimentarios.

Hipótesis y objetivos

Se plantea en el presente trabajo, evaluar la incidencia de las MNA aplicadas por los países de destino, en el acceso de los productos agroalimentarios argentinos a esos mercados, a partir de la identificación y análisis de las notificaciones presentadas ante la OMC.

En cuanto a los aportes metodológicos, el presente trabajo brindará elementos valiosos acerca de la utilidad de la información aportada por el I-TIP y el ePing como fuente útil para análisis de este tipo.

Se espera, a partir de este trabajo, contar con herramientas que permitan evaluar ex ante las posibilidades de éxito en las negociaciones que se inicien para la apertura de mercados.

Esto permitirá discriminar regiones y/o productos que muestran barreras al comercio implementadas por medio de MNA y, de

esa forma, poder prever la probabilidad de éxito de posibles negociaciones y los tiempos requeridos para la apertura de dichos mercados.

En segundo lugar, los plazos previstos para la apertura, junto con el mercado potencial que se podría abastecer, permitirá la medición de la relación de costo/beneficio implicado en la decisión política de encarar cada negociación en particular, y, en caso de restricciones de recursos, establecer prioridades en su ejecución.

A la inversa, en el caso que se registre un pobre desempeño exportador, pese a no existir impedimentos de tipo arancelario o de MNA, se deberá poner la atención en posibles cuellos de botella internos que limitan la competitividad de los productos en cuestión para su efectiva presencia en el mercado internacional.

En cuanto al relacionamiento externo del MERCOSUR, contar con información sobre el comportamiento revelado en cuanto al proteccionismo por parte de los posibles socios comerciales, será también un elemento valioso para tener en cuenta a la hora de encarar futuras negociaciones.

Se plantea como hipótesis del presente trabajo, que el nivel de protección que instrumentan los países a los productos agroalimentarios nacionales se condice con el nivel de regulaciones implementadas para sus importaciones. Así, ese grado de protección se puede caracterizar a partir de las correspondientes notificaciones enviadas por los países destino a la OMC.

Materiales y métodos

Este trabajo será enfocado desde dos perspectivas: una a nivel de país de destino, de forma tal de identificar el grado de protección nacional que manifiesta. En este caso se comparan las notificaciones enviadas por el país, en relación con el acceso de los mercados logrados por medio de aperturas de mercado pasadas. Se comenzará analizando la situación de países del Sudeste Asiático (Singapur, Vietnam e Indonesia) ya que las diferencias en cuanto a importaciones de productos agroalimentarios argentinos permite inferir que en parte se deben a la aplicación de MNA.

El otro nivel de análisis será de producto agroalimentario exportable, donde se analiza la protección que registran los mercados de dicho producto, a nivel global. En este segundo caso se analizará la evolución del comercio del producto en cuestión en

relación con las notificaciones que se registren, correspondientes al mismo. Inicialmente se analizarán los mercados de legumbres, en tanto Argentina diversifica sus destinos de acuerdo con el producto que se trate, dentro de este sector.

En un análisis más detallado, se considera evaluar las MNA surgidas de las notificaciones de terceros países, como limitantes al acceso de los productos argentinos seleccionados a mercados específicos (país/producto).

Se efectuará un análisis bi o multivariado, según el caso particular, entre la cantidad de notificaciones de proyectos de normativa con posible impacto en el comercio, con relación al desempeño comercial del mercado de destino (nivel y crecimiento de las importaciones, apertura del mercado a nuevos productos, niveles arancelarios, entre otros.).

Si se verifica un pobre desempeño exportador, pese a no existir impedimentos de tipo arancelario o de MNA, se buscará identificar las cuestiones productivas y comerciales que estén actuando como cuellos de

botella internos que limitan su presencia en el mercado externo.

Por otra parte, se evaluarán las plataformas de datos sobre notificaciones de la OMC, ePing e I-TIP, como fuente de información que permita caracterizar las políticas comerciales de los países de destino de nuestras exportaciones.

Asimismo, se validará la metodología empleada en trabajos anteriores acerca del impacto de las MNA ejercen sobre el comercio de nuestros productos agroalimentarios, a partir del volumen potencial de exportaciones a las que no se pudo acceder por las barreras creadas.

Conclusiones.

Como conclusión general, se espera generar información confiable sobre la demanda potencial de productos agroalimentarios que produce Argentina, a partir del análisis de MNA, y, de manera particular, para distintas situaciones según la relación con los países compradores o competidores, a fin de buscar estrategias para acceder a mercados o nichos con productos específicos.

Bibliografía

- Centro de Economía Internacional, MRECIC: Gestionando la inserción internacional: inventario de barreras a las exportaciones argentinas. Libro digital, 1ª ed.- CABA. 2018
- Centro de Economía Internacional, MRECIC. Localizador de mercados prioritarios: una exploración de nuestros horizontes exportadores. Libro digital, 1ª ed.- CABA, 2018.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo (2019). Clasificación internacional de las medidas no arancelarias. Recuperado en: https://unctad.org/system/files/official-document/ditctab2019d5_es.pdf
- Crespo, M., Polcan, E. Calonge, P. "Impacto de las restricciones comerciales a productos agroindustriales argentinos: el caso de países de América Latina". LI Reunión Anual AAEA, Buenos Aires. 2020.
- Crespo, M., Polcan, E. Calonge, P. "Alianza del Pacífico: Limitaciones al comercio de productos agroindustriales de Argentina". L Reunión Anual AAEA, Buenos Aires. 2019.
- Fossati, V., Galperín, C., & Michelena, G. (2014). "Impacto de las medidas sanitarias y fitosanitarias y de los reglamentos técnicos sobre las exportaciones argentinas de limones". Revista Argentina de Economía Internacional.
- INDEC. <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-2-39>. Complejos exportadores. 2022
- Josling, T. y Roberts, D. (2011). "Measuring the impact of SPS standards on market access". International Food & Agricultural Trade Policy Council Policy Brief. Recuperado en: <https://www.standardsfacility.org/sites/default/files/48632882.pdf>
- NACIONES UNIDAS. Comtrade database.; <https://comtrade.un.org/>
- OCDE 2022 Seguimientodel panorama cambiante de los mercados y el comercio agrícolas <https://www.oecd.org/agriculture/topics/agricultural-trade/>

- OCDE-FAO Perspectivas Agrícolas 2022-2031 Mercados agrícolas y alimentarios: tendencias y perspectivas (2022) https://www.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/oecd-fao-agricultural-outlook-2022-2031_f1b0b29c-en
- OCDE. Tariffs are the tip of the iceberg: How behind the border issues impact trade. Recuperado en: <https://www.oecd.org/trade/topics/non-tariff-measures/2022>
- OCDE Comercio y políticas públicas: análisis de las medidas no arancelarias en el siglo XXI. Editorial OMC, 2012. https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/anrep_s/world_trade_report12_s.pdf
- OCDE. <https://www.oecd.org/agriculture/entendiendo-el-sistema-alimentario-global/el-futuro-de-la-alimentacion-y-la-agricultura/>. 2022
- OMC, FAO, ONU. Standards and Trade Development Facility Use of Economic Analysis to Inform SPS-related Decision-Making November 2011. www.standardsfacility.org/en/TAEcoAnalysis.htm
- OMC. CONFERENCIA MINISTERIAL. INFORMACIÓN SOBRE LA REUNIÓN Algunos hechos y cifras — estadísticas para la Conferencia de Seattle). , SEATTLE, 1999
- OMC (Informe sobre el comercio mundial). https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/anrep_s/world_trade_report12_s.pdf 2012
- Pietti A, Casta Vila H, Garfinkel F, Sacco E, Martín F, Nunes Chas B y Carreras V. Cadenas productivas argentinas. Ministerio de Economía Argentina. 2022
- SAGyP. Subsecretaría de Agricultura. Exportaciones Agrícolas Argentinas. I Semestre 2022. inédito
- van Tongeren, F., J. Beghin and S. Marette (2009-11-01), “A Cost-Benefit Framework for the Assessment of Non-Tariff Measures in Agro-Food Trade”, OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, No. 21, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/220613725148>
- Vizgarra O, Espeche C y Plopper D. (2013). El cultivo de garbanzo en el Noroeste Argentino. Estación Experimental Agroindustrial Obispo Colombres. Recuperado en: https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/2569/10_6_257_PublEspGarbanzoEvoluci_nCultivoArgentina.pdf?sequence=1&isAllowed=y