

Diciembre 2000



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

63° período de sesiones

Roma, 6-9 de marzo de 2001

NUEVAS CUESTIONES QUE AFECTAN A LOS MERCADOS DE PRODUCTOS BÁSICOS

INTRODUCCIÓN

1. En su 62° período de sesiones el Comité examinó los estudios realizados por la Secretaría sobre las vinculaciones entre los productos básicos y el medio ambiente, la situación actual del desarrollo de la biotecnología y sus efectos potenciales en los mercados y el comercio de productos básicos, así como las evaluaciones hechas de los efectos sobre el comercio de los Acuerdos de la Ronda Uruguay (RU) sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) y Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC). A este respecto, el Comité señaló la importancia que estas cuestiones tenían para los Estados Miembros. El presente informe contiene un resumen de las actividades emprendidas por la Secretaría en las esferas antes enumeradas desde el último período de sesiones del Comité, así como las cuestiones nuevas que pueden afectar en el futuro a los mercados de productos básicos agrícolas.

VÍNCULOS ENTRE EL COMERCIO Y EL MEDIO AMBIENTE

2. Aunque la Secretaría no ha preparado otros estudios sobre los vínculos entre el comercio y el medio ambiente desde su último informe al 62° período de sesiones del Comité, sigue de cerca las novedades que se registran en el sector del medio ambiente y la diversidad biológica, con miras a evaluar sus posibles efectos en el comercio internacional de productos agrícolas. De hecho, un sector que desde este punto de vista ha adquirido importancia recientemente es el potencial cada vez mayor que la agricultura orgánica ofrece para un mayor comercio y sus efectos benéficos sobre el medio ambiente.

3. La producción y las exportaciones de alimentos obtenidos orgánicamente han aumentado rápidamente en todo el mundo en los últimos 10 años. El Centro Internacional de Comercio (CIC) de la UNCTAD/OMC estimó las ventas al por menor de alimentos orgánicos en los 11 mercados más importantes en 13 000 millones de dólares EE.UU. en 1998. Fuentes de la industria consideran que las ventas se acercarán a los 20 000 millones de dólares EE.UU. en el año 2000, o

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.

sea un aumento del 54 por ciento en dos años. Aunque la venta de productos orgánicos representa menos del 2 por ciento del mercado de alimentos en la mayoría de los países, estos productos han atraído la atención de gobiernos, productores, operadores del mercado, consumidores y medios de información. Este interés se debe en parte a una desconfianza cada vez mayor respecto de los alimentos producidos convencionalmente después de una serie de escándalos sobre alimentos, preocupaciones ambientales y la convicción entre el público de que los alimentos orgánicos pueden tener mejores características en lo que se refiere al sabor. Además, mientras que la venta de alimentos convencionales se ha estabilizado desde hace años, el sector de los alimentos orgánicos ha registrado un fuerte crecimiento, con una demanda que, según se informa, crece más rápidamente que la oferta en muchos países desarrollados. En estos países, los alimentos orgánicos certificados se venden generalmente a precios más altos que los alimentos convencionales. Por consiguiente, además de su reconocido carácter inocuo para el medio ambiente, la agricultura orgánica ofrece oportunidades de mercado alentadoras, también para los países en desarrollo que podrían beneficiarse de una mayor demanda en los países industrializados. Por razones tales como los métodos agrícolas aplicados con pocos insumos, el clima y el costo de la manera de obra, muchos países en desarrollo tienen potencialmente una ventaja comparativa en la producción y exportación de cierta categoría de productos orgánicos.

4. Se prevé que el comercio internacional de estos productos agrícolas orgánicos seguirá aumentando rápidamente a corto y mediano plazo. Sin embargo, el desarrollo del comercio tropieza con varios obstáculos. Es escasa la información fidedigna sobre el mercado (por ejemplo, datos sobre cantidades importadas y precios) debido que las estadísticas nacionales de aduanas no hacen distinción entre productos orgánicos y convencionales. Los gobiernos y los productores necesitan contar con proyecciones a medio y largo plazo sobre la oferta, la demanda y los precios a fin de adoptar políticas y decisiones sobre inversiones bien documentadas. En el mercado relativamente pequeño de los productos orgánicos, el aumento de la producción debe basarse en una información fidedigna sobre el mercado a fin de evitar los excedentes y la disminución de los precios. Además, es necesario armonizar las normas y los sistemas de certificación nacionales en materia de alimentos orgánicos puesto que algunos países se niegan a poner la etiqueta de “orgánico” a los productos importados de países cuyas normas y reglamentos son diferentes de los suyos, con lo cual aumentan los costos de cumplimiento de los países exportadores.

5. A fin de ayudar a los gobiernos y a los operadores del mercado a tomar decisiones bien fundamentadas, la FAO ha emprendido varios estudios económicos y de mercado sobre productos orgánicos. En 1999 se presentó un estudio sobre el mercado del banano biológico al Grupo Intergubernamental sobre el Banano y las Frutas Tropicales (documento CCP: BA/TF 99/7). La FAO está efectuando también un estudio sobre los mercados mundiales para los productos hortícolas orgánicos en colaboración con el CIC, así como un análisis de la economía de la producción de cítricos orgánicos (ambos se publicarán en 2001). La FAO está ensayando un cuestionario para reunir información y estadísticas anuales sobre producción y comercio agrícolas orgánicos de sus Estados Miembros. Además, existen planes para celebrar en 2001 una conferencia sobre “Apoyo a la diversificación de las exportaciones en la región del Caribe/América Latina mediante el desarrollo de la horticultura orgánica”, siempre que se cuente con recursos extrapresupuestarios suficientes. Se proyecta celebrar conferencias similares para las regiones de África y Asia y el Pacífico en los próximos dos años.

6. La Comisión FAO/OMS del Codex Alimentarius aprobó, en julio de 1999, Directrices para la producción, elaboración, etiquetado y comercialización de alimentos producidos orgánicamente. La finalidad de estas Directrices es servir de guía y promover la elaboración y el establecimiento de definiciones y requisitos para los alimentos orgánicos, contribuir a su armonización y, al hacerlo, facilitar el comercio internacional. Las actividades intersectoriales de la FAO sobre agricultura orgánica son coordinadas por un Grupo de Trabajo Interdepartamental (GTI) sobre Agricultura Orgánica y se ha incorporado en el Plan a Plazo Medio de la FAO (PPM). Estas actividades tienen tres objetivos principales: i) establecer servicios de información y redes sobre todos los aspectos de la agricultura orgánica (producción, elaboración, etiquetado y comercialización); ii) proporcionar instrumentos de apoyo en materia de análisis y toma de

decisiones para sistemas de agricultura orgánica productivos y eficientes; iii) efectuar estudios concretos y dar asesoramiento normativo sobre la producción y el comercio de productos agrícolas orgánicos certificados.

7. Por último, en julio de 2000 la FAO creó una nueva página web sobre agricultura orgánica, que contiene información sobre sus actividades, y una base de datos de documentos, así como enlaces con sitios web externos que ofrecen información sobre agricultura orgánica (<http://www.fao.org/organicag>).

NOVEDADES SOBRE EL COMERCIO Y LA BIOTECNOLOGÍA EN LA AGRICULTURA

8. La Secretaría ha continuado trabajando en la evaluación de las consecuencias de los avances de la biotecnología en el mercado de productos básicos. En la actualidad este trabajo se realiza en el marco del Grupo de Trabajo Interdepartamental (GTI) sobre Biotecnología, establecido en respuesta a la solicitud del Comité de Agricultura en su 15º período de sesiones. El GTI sobre Biotecnología tiene como objetivo fomentar el desarrollo de un programa coordinado para la FAO en materia de biotecnología, y hasta la fecha ha completado una encuesta de las actividades biotecnológicas en curso y previstas en la FAO; ha elaborado una declaración de posición para la FAO en materia de biotecnología; y ha tomado parte en los preparativos del Plan de Plazo Medio de la FAO, en el cual se concentrará en la creación de un foro para los miembros de la FAO, la creación de un sitio web de la FAO sobre biotecnología y la coordinación de las actividades de las direcciones técnicas en los sectores prioritarios para una acción interdisciplinaria.

9. En el marco del GTI, las actividades futuras relacionadas con el seguimiento de las novedades en materia de biotecnología, prestando especial atención a los productos básicos, incluirán la elaboración de bases de datos que proporcionen información sobre las patentes que se aplican a los alimentos y otros productos básicos agrícolas, clasificados de conformidad con el marco conceptual examinado por el Comité en su 61º período de sesiones, y sobre las medidas reglamentarias de carácter nacional adoptadas por los países en desarrollo en esta esfera a fin de complementar la labor emprendida por la OCDE en el caso de los países desarrollados. Además, la Secretaría continuará actualizando sus evaluaciones de los posibles efectos de estas novedades sobre la competitividad de los productos básicos agrícolas y las estructuras del comercio internacional.

10. Desde la última reunión del Comité, la Secretaría completó la evaluación de la situación en el sector de los cereales, que fue examinada en la reunión conjunta de los Grupos Intergubernamentales sobre los Cereales y el Arroz, celebrada en septiembre de 1999.¹ El análisis indica que probablemente el primer efecto de la evolución de la biotecnología en el comercio de cereales sería reforzar las actuales estructuras del comercio, porque las actividades desarrolladas hasta ahora se han dirigido a los productores comerciales, situados en los países productores y exportadores de cereales más desarrollados, que las han adoptado lo que ha dado como resultado una disminución de los costos de producción. Sin embargo, los efectos en el comercio de cereales podrían verse limitados por la renuencia de los consumidores en algunos mercados a comprar alimentos que contienen cereales modificados genéticamente. Se desconocen todavía las consecuencias comerciales de la adopción por los productores y la aceptación por los consumidores de la próxima generación de tecnologías que podrían fomentar el desarrollo de nuevas características y usos de los cereales, puesto que aún no están disponibles en el comercio. Además, si la investigación del sector público sobre biotecnología cobra impulso y los resultados

¹ Véase el documento CCP:GR 99/3 - RI 99/3 *Progresos de la biotecnología y sus posibles efectos sobre el comercio de cereales*. Se presentaron estudios similares al Grupo Intergubernamental sobre Semillas Oleaginosas, Aceites y Grasas (CCP:OF 97/4) y al Grupo Intergubernamental sobre la Carne (CCP:ME 98/7).

benefician a los países en desarrollo, esto podría llevar a una modificación de las estructuras del comercio de cereales.

11. En fecha más reciente la Secretaría actualizó sus primeras investigaciones sobre patentes que habían constituido la base de los documentos examinados por los Grupos Intergubernamentales en sus anteriores períodos de sesiones. Está en preparación un documento más elaborado, pero en el Cuadro 1 se presenta un breve resumen de los resultados en forma de una distribución de la frecuencia relativa que pone de relieve la concentración de las nuevas solicitudes en función de sus posibles efectos en los mercados. Por ejemplo, casi el 75 por ciento de las nuevas solicitudes de patentes en el sector de las semillas oleaginosas (siendo los principales productos la soja, el girasol y la colza) están destinadas a mantener o aumentar el rendimiento de estos cultivos. Las solicitudes relacionadas con la resistencia a plagas y enfermedades representan una proporción importante de las clasificadas en la categoría “mantenimiento del rendimiento o reducción de la variabilidad”. Esta es también la categoría en la que la mayor concentración corresponde a los cereales (30 por ciento), y en la que el maíz y el arroz son los cultivos que reciben más atención. La creación de nuevos usos para los cereales es la categoría en la que se registra la segunda concentración en orden de importancia, seguida por las solicitudes destinadas a mejorar los rendimientos (13,4 por ciento) y la comerciabilidad (12,4 por ciento). En lo que respecta al sector de la ganadería, los esfuerzos más recientes parecen concentrarse en las esferas de los usos medicinales de los productos animales y las vacunas contra patógenos, tanto para los animales como para los seres humanos, correspondiendo casi las dos terceras partes de las solicitudes a las categorías *nuevos usos y vacunas*.

Cuadro 1: Clasificación de patentes prioritarias para alimentos básicos (1998-2000)

% de patentes que corresponden a cada categoría			
Categorías	Semillas oleaginosas	Cereales	Carne
Aumento del rendimiento	23,4	13,4	6,9
Mantenimiento del rendimiento o reducción de la variabilidad	49,1	29,7	4,4
Mejora de la comerciabilidad	5,4	12,4	4,1
Creación de nuevos usos	15,2	29,5	34,2
Nuevas vacunas	0,0	0	30,6
Elaboración de hormonas	0,0	0	4,9
Otros	6,9	14,9	15,9
Número total de patentes	389	599	459

La clasificación de las patentes se basa en el marco conceptual examinado por el CCP en su 61º período de sesiones (véase el documento CCP 97/17).

La patente prioritaria es la primera etapa del proceso de solicitud de patentes y corresponde a la fecha en que se presenta por primera vez la solicitud a la autoridad de patentes antes de su aprobación.

SEGUIMIENTO DE LAS NOVEDADES RELACIONADAS CON LOS ACUERDOS MSF Y OTC EN LA AGRICULTURA

12. En vista de la importancia cada vez mayor que para el comercio tienen las medidas sanitarias y fitosanitarias y los obstáculos técnicos al comercio, la Secretaría preparó estudios en los que se evaluaban las repercusiones de estas medidas en cierto número de productos agrícolas², que fueron examinados posteriormente por los respectivos Grupos Intergubernamentales. La

² Documentos CCP:ME 96/3 y CCP:OF 97/3.

Secretaría está elaborando una metodología para cuantificar los efectos de estas medidas en el comercio. Sin embargo, mientras tanto en la OMC se va acumulando gradualmente experiencia en la aplicación de estas medidas. Esta sección ofrece un breve resumen de los procesos que está estableciendo la OMC para aumentar la transparencia y facilitar la armonización entre los países miembros, y resume el enfoque adoptado por la Secretaría para evaluar los efectos de estas medidas sobre el comercio.

13. Con los cambios introducidos en el entorno normativo de muchos países, las restricciones arancelarias y cuantitativas al comercio alimentario y agrícola se están reduciendo progresivamente. La atención se concentra ahora en medidas técnicas tales como los reglamentos sobre inocuidad de los alimentos y los requisitos de etiquetado, ya que la repercusión de las preocupaciones genuinas sobre la salud relacionadas con los alimentos aumenta en un número creciente de países. Estas preocupaciones de los consumidores exigen en mayor medida que los encargados de la reglamentación aseguren no sólo la inocuidad y la calidad de los alimentos que consumen, sino también las preocupaciones ambientales, sociales y éticas relacionadas con la producción alimentaria y agrícola.

14. La finalidad de los Acuerdos de la Ronda Uruguay sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC) y la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) era aclarar y disciplinar el uso de los requisitos técnicos, con inclusión de las medidas sobre inocuidad de los alimentos y salud de los animales y las plantas. Para evitar una utilización indebida de las medidas MSF como restricciones encubiertas al comercio, el Acuerdo sobre MSF exige que estas medidas se basen en la ciencia. Pueden aplicarse sólo en el grado necesario para proteger la vida o la salud de los seres humanos, los animales o las plantas, y no deben discriminar de manera arbitraria o injustificada entre países en los que existen condiciones idénticas o similares.

15. A fin de impedir que la multiplicación de requisitos OTC y MSF obstaculicen de manera grave el comercio, se están haciendo esfuerzos por fomentar su armonización entre los países miembros, en especial mediante la elaboración y aprobación de normas internacionales, el fomento de la “aceptación de la equivalencia de los requisitos” y la concertación de “acuerdos de reconocimiento mutuo”. En los últimos años se han llevado adelante con éxito varias iniciativas de esa índole. Sin embargo, los casos en que se han aceptado la equivalencia de los requisitos o los acuerdos de reconocimiento mutuo se han referido sobre todo a países desarrollados.

16. Desde el inicio de los dos acuerdos se han hecho grandes progresos en lo que respecta a la obligación de transparencia en relación con el establecimiento de puntos de consulta, para proporcionar información sobre las medidas MSF y OTC a otros miembros, así como la notificación de medidas de esta índole. En lo que respecta a los puntos de consulta para MSF y OTC, la mayoría de los miembros de la OMC los habían establecido ya en 1999. Sin embargo, la proporción de los países en desarrollo que todavía no han designado un punto de consulta para los reglamentos sobre OTC sigue siendo importante. En cuanto a las notificaciones de las medidas, su número ha aumentado considerablemente en el caso de las medidas MSF, pasando de casi 300 en 1998 a unas 440 en 1999. Aunque el número global de OTC notificados a la OMC no ha seguido una tendencia ascendente similar, es interesante observar que las notificaciones hechas por los países en desarrollo se triplicaron entre 1995 y 1999.

17. Sin embargo, muchos países en desarrollo siguen expresando preocupación por su incapacidad para cumplir los reglamentos sobre MSF y OTC de sus interlocutores comerciales. A pesar de las disposiciones sobre trato especial y diferenciado incluidas en los acuerdos sobre MSF y OTC, y la asistencia técnica proporcionada bilateralmente o por conducto de organizaciones internacionales, estos países no están todavía en condiciones de cumplir sus obligaciones sobre el uso y aplicación de normas internacionales y, por consiguiente, corren el riesgo de verse marginados en el comercio internacional. Además, un examen de los registros del Órgano de Solución de Controversias de la OMC (OSC) revela que los países en desarrollo presentan muchas menos solicitudes de celebración de consultas (46 reclamaciones) que los países

desarrollados (152 reclamaciones), lo que tal vez indique que algunos países en desarrollo carecen de la capacidad técnica para hacer un uso efectivo de este procedimiento.³

EVALUACIÓN DE LOS EFECTOS DE LAS MEDIDAS MSF Y OTC SOBRE EL COMERCIO

18. Dada la importancia cada vez mayor de las medidas MSF y OTC, es evidente que es necesario crear un marco coherente y práctico que permita a los países exportadores evaluar los costos del cumplimiento de esas medidas y sus efectos sobre las corrientes comerciales. Se ha iniciado un análisis a fin de determinar las necesidades básicas para elaborar un marco de esta índole. La mayoría de las medidas se refieren a determinados productos y, por consiguiente, la investigación de sus efectos sobre las corrientes comerciales sólo puede realizarse al nivel de cada producto. Además, como los costos del cumplimiento de estas medidas dependen considerablemente de las condiciones en que se producen los productos en diferentes lugares, las evaluaciones deben ser específicas en lo que se refiere al país y al abastecedor. En otras palabras, para comprender plenamente los efectos de estas medidas es necesario tener un conocimiento detallado de las normas y de los procedimientos de evaluación de la conformidad que se aplican, la manera en que cada abastecedor cumple estos requisitos y los costos correspondientes. Una vez estimados los costos del cumplimiento, es posible evaluar los efectos sobre las corrientes comerciales empleando elasticidades de la oferta y la demanda a fin de determinar la proporción correspondiente a la oferta y a las importaciones nacionales.⁴

19. Los costos del cumplimiento se definen como gastos adicionales realizados necesariamente por las empresas comerciales para satisfacer los requisitos que les impone el cumplimiento de un determinado reglamento. A fin de facilitar los cálculos, los costos del cumplimiento pueden clasificarse en dos categorías diferentes:

- Costos directos e indirectos: los costos directos están asociados con la finalidad fundamental de las normas técnicas y/o con los procedimientos de evaluación de la conformidad, mientras que los costos indirectos son resultado de efectos no relacionados directamente con la finalidad de estos requisitos. Por ejemplo, entre los costos directos del cumplimiento del requisito de incluir una determinada información en la etiqueta de un producto podría estar comprendido el nuevo diseño de la etiqueta. Los costos indirectos pueden incluir la adaptación del producto en respuesta al requisitos de etiquetar el producto de esta manera.
- Costos no recurrentes y recurrentes: los costos no recurrentes se refieren a los gastos realizados una sola vez que son necesarios para el cumplimiento inicial, por ejemplo inversiones en nuevos equipos. Los costos recurrentes están asociados con aumentos más permanentes de los gastos de funcionamiento, por ejemplo requisitos relativos al ensayo del producto. La distinción entre costos recurrentes y no recurrentes indica que debe tenerse en cuenta la etapa del proceso del cumplimiento en que se calculan los costos.

20. De esta manera, el enfoque entraña la determinación de los cambios y procedimientos concretos que las empresas deben realizar para cumplir las diversas medidas. Por consiguiente, es necesario que en el ámbito de cada empresa exista un buen conocimiento del proceso de

³ *Overview of the State-of-Play of WTO Disputes*, Sitio web de la OMC, 28 de septiembre de 2000.

⁴ Debe observarse que también es posible medir los efectos comerciales de manera indirecta estimando el equivalente arancelario correspondiente a los costos del cumplimiento de los requisitos técnicos en el comercio mediante las variaciones en los precios del mercado. Para ello, en general es necesario proceder a una medición del grado en que los precios en frontera de una mercancía importada superan el precio pagado por los importadores nacionales a los exportadores extranjeros, con inclusión de los costos de transporte y de todo derecho arancelario aplicado por el país interesado. Sin embargo, la precisión de este método depende de la capacidad para separar los efectos de estas medidas de otras influencias en los precios del mercado.

cumplimiento. Los costos del cumplimiento de los requisitos técnicos especificados se estiman entonces caso por caso, utilizando los datos sobre costos comunicados al nivel de la empresa, haciendo que los resultados sean en general más fidedignos y permitiendo que los costos puedan relacionarse con las características de determinadas normas y procedimientos de evaluación de la conformidad.

CONCLUSIONES

21. Un seguimiento efectivo de las novedades mundiales en los mercados de productos básicos agrícolas exige la recopilación, cotejo, análisis y difusión de información sobre todos los factores importantes que afectan a la competitividad de los productos agrícolas. En este contexto, el Comité deseará tal vez reiterar su apoyo a las siguientes actividades del programa de trabajo de la Secretaría:

- Continuar analizando los factores económicos de la producción orgánica de productos agrícolas, así como la recopilación de información y estadísticas anuales sobre producción y comercio de productos agrícolas orgánicos de los Estados Miembros, en colaboración con otras instituciones que actúan en esta esfera.
- Seguir vigilando la evolución de la biotecnología con el objeto de evaluar sus posibles efectos en los mercados de productos básicos agrícola, y contribuir a las actividades del Grupo de Trabajo Interdepartamental sobre Biotecnología.
- En vista de la importancia cada vez mayor de las medidas MSF y OTC, y teniendo en cuenta el volumen de la información detallada y de los análisis que se necesitan sobre los distintos productos y países, a fin de evaluar los efectos comerciales de estas medidas, realizar una serie de estudios que abarquen los productos agrícolas que contribuyen considerablemente a la capacidad de los países en desarrollo para obtener divisas.