

PALABRAS CLAVE

Comercio internacional
Multilateralismo
Competencia
Política comercial
OMC
Proteccionismo
Regulación económica
Cooperación regional
Mercados emergentes
América Latina
Brasil
China
Rusia
India

La globalización y los nuevos escenarios del comercio internacional

Osvaldo Rosales V.

La economía global se caracteriza por la intensidad del cambio tecnológico y el surgimiento de competidores poderosos como China y los demás países BRIC, lo que se ha traducido en drásticos cambios en la competitividad y una tendencia a estructurar la producción en torno a cadenas mundiales de valor. En ese contexto, se han reactivado las amenazas tradicionales de proteccionismo y han aparecido otras vinculadas a las nuevas exigencias en materia de seguridad, las normas privadas de calidad, las buenas prácticas y el cambio climático. Se trata de ámbitos inherentes a la nueva competitividad, pero que sin un enfoque multilateral adecuado pueden transformarse en barreras proteccionistas. Sobre esa base, y dado el actual escenario de crisis global, se proponen algunas políticas orientadas a adoptar una estrategia de internacionalización en los países de la región, haciendo hincapié en la importancia de la innovación y en los temas que pueden abordarse desde una óptica de cooperación regional.

Osvaldo Rosales V.

Director,

División de Comercio Internacional e

Integración

CEPAL

✉ osvaldo.rosales@cepal.org

I

Introducción

Durante las tres últimas décadas, en la economía internacional se ha registrado un intenso proceso de transición caracterizado por el avance de la globalización, la intensidad del cambio tecnológico y el surgimiento de competidores nuevos y destacados como China, la India y, en general, Asia-Pacífico. Las implicancias de esta tríada son variadas y complejas e incluyen, por ejemplo, drásticos cambios en el mapa mundial del intercambio comercial y las ventajas competitivas, así como nuevos ganadores y perdedores a nivel de zonas económicas, países, sectores productivos y empresas. La magnitud de estas transformaciones podría conducir incluso a algunos ajustes del enfoque “centro-periferia”, toda vez que —al menos en sus versiones menos refinadas— no permite explicar la creciente presencia de países en desarrollo competitivos que incursionan en los segmentos dinámicos de la economía mundial y son portadores del cambio tecnológico.

La contracción del crecimiento económico mundial observado hasta la fecha habría sido mucho más severa de no ser por la pujanza de grandes mercados emergentes como los del llamado grupo de los BRIC, integrado por el Brasil, China, la Federación de Rusia y la India, al menos hasta el primer semestre de 2008. En la actualidad, estos países y las economías emergentes en general representan el grueso del crecimiento del producto interno bruto (PIB) mundial y una porción significativa del comercio internacional. El protagonismo de los países BRIC también se aprecia en el ámbito financiero, puesto que desempeñan un papel cada vez más importante en la mantención de los equilibrios económicos globales. Cualquier indicio de lo que estos —sobre todo China— podrían hacer con sus enormes reservas tiene inmediatas repercusiones en los mercados financieros mundiales. Por otra parte, cualquier solución de la crisis, que sea sustentable a largo plazo, debería incluir un mayor espacio en la gobernabilidad financiera internacional a los BRIC y a las economías emergentes.

Uno de los rasgos destacados de la globalización es que las corrientes financieras superan con mucho, en velocidad y volumen, a los flujos reales de la economía. Esta marcada disparidad, sin embargo, oculta el hecho de que las transformaciones que están teniendo lugar en la producción y el comercio mundial son igualmente espectaculares y decisivas en las perspectivas de creci-

miento de los próximos años. Es en estas últimas que se centrará la atención del presente artículo. Las severas repercusiones de la actual crisis financiera global no menoscaban la validez de estos temas. En efecto, el principal costo que ella podría tener para América Latina y el Caribe sería el de repetir los errores que se cometieron mediante las políticas de ajuste de los años ochenta, afectando innecesariamente el crecimiento y el empleo y, más que nada, sacrificando la inversión en infraestructura, educación e innovación. Son esos costos los que explican el aumento de la brecha entre la región y las economías de Asia-Pacífico.

Pese a la magnitud de los cambios registrados en la economía mundial, que coincidieron con un ciclo expansivo notable (2003-2007), no se ha logrado desterrar los peligros del proteccionismo tradicional —en la agricultura, los subsidios a la exportación y los apoyos directos internos, así como el antidumping, entre los más importantes—, mientras que la incertidumbre vinculada al nuevo escenario internacional dificulta los avances en las negociaciones multilaterales de comercio y abre espacios para la aplicación de medidas proteccionistas. Si la economía mundial se contrae en los años 2009 y 2010, no solo se obstaculizará la Ronda de Doha. En un contexto de desaceleración económica y de contracción crediticia en las economías industrializadas, los desafíos competitivos que plantean las economías emergentes pueden activar las presiones en favor de renovadas formas de proteccionismo. Hay temas nuevos de la agenda global tales como la seguridad en el comercio, los vínculos entre comercio, cambio climático y medio ambiente e incluso algunos aspectos inherentes a la competitividad como la certificación de calidad o las buenas prácticas productivas que, de ser mal manejados, podrían acentuar esas tendencias, afectando de preferencia a las exportaciones de recursos naturales y de manufacturas basadas en los recursos naturales.

La relevancia creciente de la innovación y las perspectivas de un escenario internacional menos dinámico subrayan la necesidad de aplicar políticas de internacionalización que, focalizadas en aumentar el conocimiento incorporado en las exportaciones, contribuyan a estimular las alianzas internacionales, la articulación de redes comerciales internacionales, una mayor presencia en las cadenas globales de valor, las

inversiones en el exterior, el apoyo de las pequeñas y medianas empresas (pymes) centrado en el acceso a los aspectos intangibles de la nueva competitividad y, en fin,

una apuesta más sustantiva por la formación de recursos humanos que sea compatible con la magnitud del intenso cambio tecnológico que nos ha tocado vivir.

II

La incertidumbre en el escenario multilateral del comercio

Para abordar los nuevos desafíos globales, es apremiante modificar la institucionalidad y accionar de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Sin embargo, primero habría que concluir la Ronda de Doha, entre otras cosas porque el fracaso de ella reduciría el espacio para efectuar una reforma significativa de la OMC.

1. La necesidad de concluir la Ronda de Doha

Dada la gravedad del escenario internacional en que derivó la crisis *subprime*, han surgido voces que aconsejan archivar la Ronda de Doha para el Desarrollo hasta un momento más propicio. Esta es la peor sugerencia posible. Al contrario, precisamente porque la crisis es tan severa sería necesario concluir cuanto antes el proceso de negociaciones, procurando por supuesto que los resultados sean balanceados y que respondan al objetivo declarado de ser un aporte para el desarrollo. La necesidad urgente de cerrar la Ronda de Doha crece en forma proporcional al empeoramiento de los pronósticos sobre la evolución de la economía y el comercio mundiales durante 2009 y 2010.

Esperar mejores tiempos para retomar las negociaciones de la Ronda de Doha sería particularmente desacertado debido, cuando menos, a dos razones. Por una parte, el hecho de que este proceso haya coincidido con el ciclo más favorable de la economía mundial en los últimos 40 años (2003-2007) y que en ese lapso no fuera posible lograr avances significativos. Por otra, el mensaje enviado al suspender las negociaciones explícitamente en espera de una mejor coyuntura contribuiría a agravar aún más las perspectivas de la economía mundial, puesto que abrirá espacios no solo para aplicar medidas que bloqueen en forma directa el comercio, sino también otras que, con el pretexto de apoyar a los sectores afectados por la crisis, terminen generando nuevas disputas sectoriales que recargarán el ámbito de solución de controversias de la OMC, sin permitirle avanzar en el

área de las negociaciones comerciales. Esto le conviene poco a la Organización, pues la aleja del campo de los acuerdos y la focaliza en el de los conflictos.

La actual crisis económica internacional, la más severa que se haya registrado en casi 80 años, constituye el principal desafío respecto de los avances recientes en materia de liberalización comercial, sobre todo porque las dos fuerzas motrices de la globalización —el comercio y las corrientes de capital— se encontrarán en receso durante 2009 y parte de 2010. Las amenazas de proteccionismo aparecen entonces como un problema extremadamente delicado del futuro inmediato. En un escenario de contracción económica simultánea en los Estados Unidos, la Unión Europea (UE) y Japón, caracterizado por el aumento del desempleo y las dificultades para acceder al crédito, a las autoridades políticas les será difícil resistir las presiones en favor de los subsidios y las trabas al comercio. El debate sobre el millonario apoyo a la industria automotriz estadounidense ilustra los peligros mencionados. Si otros socios siguieran el mismo camino, se desplazaría el escenario de competitividad desde la calidad y los bajos costos hacia la capacidad presupuestaria de los gobiernos. Este tipo de salvatajes sectoriales puede tener graves efectos en el comercio internacional, dado que es la industria global la que se está viendo sometida a una drástica caída de la demanda y los programas especiales de respaldo financiero favorecen solo a algunos de sus segmentos. En un marco de demanda global, que continúa resintiéndose, los programas de apoyo podrían dar lugar a ventajas competitivas artificiales que obedecen exclusivamente a diversas modalidades de ayuda fiscal.

El peligro proteccionista no solo radica en las medidas que podrían contravenir los compromisos de la OMC. Luego de dos décadas de rebajas unilaterales, los aranceles que se aplican en la práctica son bastante inferiores a los techos máximos consolidados en la Organización. De hecho, los países podrían duplicar

los aranceles actuales sin violar dichos compromisos, con lo cual el comercio internacional se contraería un 8% (*The Economist*, 2008a). Esto es exactamente lo que se necesita para que la crisis actual se convierta en una depresión de proporciones históricas. Si algo se aprendió de la situación de los años treinta fue que las políticas procíclicas y el proteccionismo contribuyeron a profundizar y alargar el problema. Hasta ahora el discurso parece ir bien encaminado, según lo demostró la reunión del Grupo de los Veinte (G-20) realizada en noviembre de 2008, en Washington, D.C. Sin embargo, si se examina el estado de cumplimiento de los tres principales compromisos, queda poco espacio para el optimismo.¹

2. Las reformas de la Organización Mundial del Comercio

Entre las principales reformas de la OMC se han mencionado las siguientes: i) abordar la erosión de los principios básicos de no discriminación (tratamiento de nación más favorecida y trato nacional) a que ha dado lugar la proliferación de convenios preferenciales de comercio o acuerdos de libre comercio; ii) mejorar el trato especial y diferenciado en favor de los países en desarrollo, particularmente de aquellos de menor desarrollo relativo; iii) mayor coordinación entre la Organización y las agencias multilaterales de financiamiento, a fin de acompañar las reformas comerciales con asistencia financiera a los países en desarrollo; iv) crear mecanismos institucionales que permitan una toma más rápida y eficaz de decisiones, y v) reforzar los vínculos entre la OMC y las organizaciones de la sociedad civil (OMC, 2004).

a) *Conservar la no discriminación*

Uno de los rasgos destacados del escenario internacional es la proliferación de acuerdos de libre comercio de carácter bilateral o plurilateral cuyos beneficios, por definición, se limitan exclusivamente a sus signatarios. Ellos contravienen los principios de no discriminación establecidos tanto en virtud del tratamiento de nación más favorecida, que obliga a los miembros de la OMC a otorgar un trato similar a todos

los interlocutores comerciales, como del trato nacional que, en determinadas materias, exige dar a dichos socios el mismo trato que a los actores económicos nacionales. Este tipo de convenios se han posibilitado gracias al artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), que permitió la existencia de uniones aduaneras y acuerdos de libre comercio, aunque sujetos a ciertas condiciones.² Hasta ahora, la interpretación de estas últimas permanece en el campo de la ambigüedad y no se ha detectado mayor interés de los países por definir las en forma más precisa a fin de comprobar en qué medida la malla de acuerdos preferenciales se ajusta a las exigencias del GATT, hoy OMC.

Dada esa proliferación de acuerdos de libre comercio, nos adentramos en un mundo en que el tratamiento de nación más favorecida que hace dos décadas era la norma pase a ser la excepción, debilitando severamente a la Organización Mundial del Comercio, puesto que el grueso de las corrientes comerciales se regiría de acuerdo con disciplinas que —aunque similares— no dependerían de ella. Los países signatarios de este tipo de convenios deben informar de ellos a la OMC, pero se trata de un trámite meramente formal y la Organización no cuenta con mecanismos eficaces para evaluar sus efectos internos y sus repercusiones en otros socios.³ Desde este punto de vista, podría ser más atractivo que se abocara a estudiar la posibilidad de mejorar los vínculos entre los distintos acuerdos, a fin de que constituyan realmente un elemento positivo (*building block*) para el libre comercio y no un obstáculo (*stumbling block*), esto es, utilizar los acuerdos preferenciales para avanzar hacia la multilateralización de los compromisos y evitar que se conviertan en una fortaleza que impide el intercambio con otros socios que no pertenecen a ellos.

² Básicamente, se trata de las siguientes condiciones: i) que la constitución de estas agrupaciones no se traduzca en barreras arancelarias o regulaciones comerciales más restrictivas, tanto entre los miembros de una determinada unión aduanera o zona de libre comercio como respecto de terceros países no integrantes de ellas y ii) que los acuerdos comerciales originados a partir de esas uniones aduaneras o zonas de libre comercio permitan eliminar en lo esencial los obstáculos al intercambio comercial entre los países signatarios.

³ Se ha sugerido incorporar este aspecto en el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales, dotando a la OMC de mayores facultades para evaluar el aporte real de los acuerdos de libre comercio a la liberalización de las corrientes comerciales. Sin embargo, ello implicaría atender la agenda comercial relevante en su conjunto —tanto los temas viejos como los nuevos—, pues solo así se reduciría el incentivo a suscribir ese tipo de convenios. Pero esta posibilidad se ve lejana y todo indica que en los próximos años persistirá la tendencia a concertar acuerdos de libre comercio.

¹ Al parecer, en ninguna de estas 20 economías se ha concretado el compromiso de aplicar una política fiscal anticíclica y un programa de gasto adicional equivalente a un máximo del 2% del PIB; el de concluir la Ronda de Doha en 2008 fracasó, mientras que el de no imponer nuevas barreras comerciales durante 12 meses ya lo quebrantaron varios de los gobiernos participantes de esa reunión.

b) *Mejorar las disposiciones en materia de trato especial y diferenciado*

Los mecanismos tradicionales han consistido, por una parte, en otorgar mayor plazo para cumplir los compromisos a los países en desarrollo de menor desarrollo relativo y, por otra, en la posibilidad de que un conjunto significativo de sus productos pueda ingresar al mercado de los principales países o agrupaciones en condiciones de liberación total o parcial del pago de aranceles. El análisis del grupo de expertos convocado por la OMC concluyó que estas modalidades eran insuficientes y, algunas de ellas, incluso inconducentes. En efecto, se estimó que el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) que aplican, por ejemplo, los Estados Unidos y la UE en el caso de las exportaciones de los países en desarrollo termina siendo ineficaz por las siguientes razones: i) como se trata de beneficios concesionales y no vinculantes, no son estables ni permiten emprender planes de inversión conexos a largo plazo; ii) en algunas ocasiones, las preferencias se vinculan a obligaciones que no están relacionadas con el comercio; iii) los beneficios tienden a favorecer más a quien otorga las concesiones, lo que se deduce de la cantidad de productos abarcados y de los márgenes de preferencia otorgados; iv) el techo de los beneficios suele ser reducido, puesto que las preferencias se modifican arbitrariamente en función de la mayor competitividad que va adquiriendo el producto beneficiado; y v) existe una tendencia por parte de los países beneficiarios a apoyarse de manera excesiva en estas preferencias, limitando sus esfuerzos por diversificar las exportaciones (OMC, 2004).

Es posible replantear entonces el concepto de tratamiento especial y diferenciado, vinculándolo en mayor medida a las temáticas de ayuda para el comercio y de facilitación de este, proveyendo a los países en desarrollo de recursos que les permitan mejorar y ampliar su infraestructura, su oferta exportable, la formación de recursos humanos y la capacitación de sus trabajadores, así como la agrupación de sus pymes y el acceso de estas al crédito y a las nuevas tecnologías. Ello requiere de una relación más estrecha y funcional entre la OMC y las agencias multilaterales de financiamiento como el Banco Mundial y los bancos regionales, a fin de contar con recursos que permitan acompañar las reformas comerciales con los complementos necesarios en materia de infraestructura, recursos humanos y tecnologías. Los acuerdos comerciales, sea discriminatorios o no, generan solamente oportunidades potenciales de aumento de la demanda que solo pueden aprovecharse si se cuenta con la oferta exportable pertinente. Esta necesidad de ampliar y diversificar la oferta exportable es aún mayor en los

países en desarrollo de menor desarrollo relativo. Dicho en breve, el énfasis de la renovación del tratamiento especial y diferenciado debería desplazarse desde la demanda hacia la oferta de exportaciones.

c) *Mejorar el funcionamiento de la OMC*

Otro tema de debate es el procedimiento de toma de decisiones de la Organización Mundial del Comercio, ya que estas se adoptan por consenso y no por votación. Por cierto, hay pros y contras en cada una de estas opciones,⁴ pero lo que hoy se está discutiendo es la necesidad de contar con mecanismos más ágiles y reuniones ministeriales más eficientes, así como reforzar la participación política de alto nivel. Al respecto, se han examinado modalidades de “geometría variable” que permitirían circunscribir los compromisos a quienes respalden inicialmente las decisiones, sin perjuicio de irlos multilateralizando a medida que se vayan incorporando nuevos socios.

Otra inquietud es la de seguir avanzando en las normas sobre transparencia y de mejorar los vínculos con las organizaciones de la sociedad civil, difundiendo más activamente las funciones y acciones de la OMC, capacitando y ofreciendo asistencia técnica sobre las normativas comerciales a gobiernos, academia, organizaciones empresariales y medios de comunicación. Al respecto, el mecanismo de solución de controversias —uno de los más prestigiados de la Organización— es uno de los pocos espacios multilaterales en que las quejas de los países en desarrollo no solo han encontrado eco, sino que en muchos casos han conducido a la modificación de las políticas de los países industrializados que ellos cuestionaron.⁵

El principal aporte de la OMC al fortalecimiento de la economía mundial consiste en un conjunto de disciplinas comerciales que garantizan la utilización de reglas del juego previsible y que evitan los retrocesos en épocas de crisis o contracción/desaceleración económica como la que se está viviendo en la actualidad. En ausencia de iniciativas de reactivación de la Ronda de Doha, convendría realizar mayores esfuerzos por detectar y difundir las consecuencias de la crisis financiera en el comercio, registrando las medidas de protección que los miembros de la Organización están aplicando al respecto, sea que

⁴ Para una discusión más detallada al respecto, véase OMC (2004).

⁵ Para una visión de conjunto de las controversias en la OMC, es posible consultar la Base de datos integrada de controversias comerciales de América Latina y el Caribe (BADICC), preparada por la División de Comercio Internacional e Integración de la CEPAL [en línea] <http://badicc.eclac.cl> o <http://www.cepal.org/comercio>.

cumplan o no con la normativa vigente. Asimismo, sería importante documentar el monto de recursos involucrado y los costos que ellas representan para los países en desarrollo. Algo parecido podría hacerse en relación con el costo de las medidas proteccionistas que estos mismos países utilizan y sus efectos distributivos que,

normalmente, afectan en mayor medida a los grupos de menores ingresos. Ello sería un esfuerzo pedagógico de alerta internacional sobre los rumbos que va tomando el comercio y contribuiría a sensibilizar a los miembros de la OMC sobre la necesidad de retomar las negociaciones de la Ronda de Doha.

III

Las nuevas amenazas de proteccionismo en el siglo XXI

La acelerada dinámica del cambio tecnológico y sus repercusiones en la jerarquía competitiva de empresas, conglomerados y naciones tiende a manifestarse también en la definición de nuevos temas comerciales que inciden en la competitividad, aunque muchos de ellos no hayan sido abordados aún en la normativa multilateral del comercio.

Las normas sobre seguridad comercial que promueven unilateralmente algunos países, o que son recomendadas por organismos multilaterales como la Organización Mundial de Aduanas (OMA), se traducen en fuertes presiones para realizar mejoras institucionales y de operación en toda la cadena de actividades comerciales. En este ámbito, se han impulsado normas privadas que son de aplicación voluntaria, pero que pueden afectar las condiciones de competitividad de los países. Destacan entre ellas las buenas prácticas agrícolas, las certificaciones de inocuidad, las normas de la Organización Internacional de Normalización (ISO) y las certificaciones de calidad. También ha crecido la influencia de los movimientos ambientalistas y de consumidores, particularmente en Europa, lo que provoca efectos indirectos en el comercio internacional al elevar el nivel de exigencias en materia de inocuidad y “trazabilidad” de los productos alimenticios en los mercados de los países industrializados. Por último, cabe mencionar el tema de los efectos ambientales y climáticos del crecimiento económico y del comercio internacional.

Se aprecia, pues, un marcado rezago del sistema de comercio multilateral en comparación con la intensidad del cambio tecnológico y frente a las iniciativas unilaterales respaldadas normalmente por la nueva estructura de actores empresariales que, en muchas ocasiones, tiene mayor incidencia en los temas comerciales que los propios gobiernos de los países

industrializados. Esta interacción —que podríamos simplificar como desarrollo tecnológico y empresarial, por una parte, e incorporación de nuevos temas e instituciones, por otra— es muy compleja, ya que combina los requisitos que surgen a partir del avance tecnológico, como la certificación de calidad y los modelos de negocio basados en el cambio tecnológico que pretenden limitar la competencia y proteger las actividades privadas, tal como ocurre con ciertas exigencias de certificación vinculadas a laboratorios y empresas específicos.

Los límites entre el avance tecnológico, los nuevos temas, la creación de nuevas agencias e instituciones y el proteccionismo son muy sutiles y pueden traspasarse con facilidad, particularmente si los países en desarrollo no cuentan con una capacidad técnica que les permita diferenciar los cambios propios de la modernidad, a los cuales habría que adecuarse, de aquellos que no corresponden más que a formas novedosas de negocios privados que pueden obstaculizar la competencia o estimular el proteccionismo.

1. La seguridad en el comercio internacional

Tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, las normas de seguridad pasaron a ocupar un lugar más relevante en las relaciones internacionales, afectando el marco normativo del comercio debido, en particular, a la necesidad de evitar que la cadena mundial de suministro de bienes se utilizara con fines terroristas. Esto condujo a la creación de la Asociación aduanera y comercial contra el terrorismo (C-TPAT) en los Estados Unidos (2002), del programa de Operador Económico Autorizado (OEA) de la Organización Mundial de Aduanas (2005) y del programa Socios para la Protección del Canadá, iniciativas orientadas a asegurar los canales de

aprovisionamiento.⁶ Los nuevos programas de seguridad en el comercio van más allá del producto y consideran el correcto tratamiento y rastreabilidad de la carga a lo largo de toda la cadena de suministro, basándose en el concepto de que “la seguridad de la cadena de transporte es siempre igual a la del eslabón más débil” (Comisión de las Comunidades Europeas, 2003).

El cumplimiento de las nuevas exigencias se traduce en nuevos costos; más aún, ellas varían de acuerdo con la situación previa de la empresa y el nivel de certificación solicitado.⁷ Estas medidas pueden afectar adversamente a los pequeños y medianos productores, puesto que si no logran cumplir con los requisitos de los programas citados, se arriesgan a perder mercados por falta de competitividad frente a quienes ya lo hacen y cuyas mercaderías ingresan no solo en forma más rápida, sino con mayores garantías de seguridad. Así, la competitividad de los productos ya no radica únicamente en calidad y precio, sino también en la seguridad, variable cuyo peso en relación con el acceso a los mercados más sofisticados podría aumentar.

2. Las normas privadas que regulan la calidad e inocuidad de los alimentos

Existe una preocupación creciente por la inocuidad de los alimentos y por la posible contaminación accidental de los mismos. Una de las consecuencias de la globalización de las cadenas agroalimentarias es que se van integrando eslabones productivos que responden a diversos estándares institucionales nacionales, incluidas la calidad de la regulación sanitaria y fitosanitaria, la protección transfronteriza e incluso la eficiencia y honradez funcionarias. Si bien en las últimas décadas la inocuidad de los alimentos ha mejorado de manera espectacular, los avances a nivel de países son irregulares, de manera que persisten importantes brotes de enfermedades transmitidas por alimentos contaminados por microorganismos, sustancias químicas o toxinas. De este modo, el comercio transfronterizo de alimentos contaminados puede contribuir a la propagación de tales brotes (OMS, 2007).

Los estándares voluntarios de calidad han aumentado tanto en cantidad como en nivel de exigencias, con miras

a lograr la inocuidad de los productos y el compromiso empresarial con la protección ambiental y los derechos laborales, entre otros. Varias instituciones públicas y privadas que velan por la inocuidad y la sostenibilidad de la producción promueven conceptos y programas de buenas prácticas agrícolas y de manufactura, junto con los distintos actores de la cadena agroalimentaria.⁸

Por otra parte, en los últimos años han surgido organizaciones que promueven el concepto de “comercio justo” y la certificación privada, esto es, la emisión de sellos que garantizan que un determinado producto se elaboró de conformidad con ciertos criterios que ellas mismas han definido. En la actualidad, existen 20 iniciativas de comercio justo certificado, que pertenecen principalmente a países de Europa y América del Norte y cuyo objetivo es regular el uso del sello de certificación de los productos.⁹

Se sabe que para participar en las cadenas globales de valor es preciso satisfacer los estándares internacionales de calidad. En este sentido, el cumplimiento de las normas privadas y voluntarias pertinentes puede facilitar el acceso a los segmentos más rentables de esas cadenas. Sin embargo, en algunas ocasiones el concepto de “comercio justo” puede lindar peligrosamente con las tentaciones proteccionistas, sobre todo cuando se busca imponer prácticas empresariales bastante específicas originadas en las economías industrializadas y que no son necesariamente superiores a las que puedan haber surgido en los países en desarrollo. Por otra parte, restringe bastante el hecho de que en las prácticas de comercio desleal (*unfair trade*) no se haga suficiente hincapié en denunciar el proteccionismo agrícola de las economías industrializadas. En otros casos, la propia certificación de calidad puede convertirse en un atractivo negocio, desligándose hasta cierto punto del objetivo inicial de contribuir al predominio de buena calidad en toda la cadena de valor. Debido a la proliferación de normas privadas y a su creciente exigencia en los mercados, particularmente en el sector alimentario, los exportadores deben acudir a un mercado de certificaciones de calidad

⁶ Para mayores detalles sobre estas iniciativas, véase CEPAL (2008a, cap. III).

⁷ Esto abarca, por ejemplo, medidas de seguridad física en la empresa, protección de la carga, procedimientos de seguridad del personal, sistemas de identificación y de monitoreo del personal y sistemas de comunicación electrónica y de base de datos.

⁸ Las “buenas prácticas agrícolas” son las medidas que se aplican en el ámbito de la producción, procesamiento y transporte de productos de origen agropecuario a fin de asegurar la inocuidad de los productos y la protección del medio ambiente y del personal que trabaja en su explotación.

⁹ Estas iniciativas se agrupan en la *Fairtrade Labelling Organizations International* (FLO), asociación que proporciona apoyo directo a los productores certificados, definiendo los criterios de lo que considera “comercio justo”. Sobre la base de las normas ISO para organismos de certificación, la FLO inspecciona y certifica a unas 500 organizaciones de productores en más de 50 países de África, América Latina y Asia.

poco transparente, con marcadas barreras de entrada y con cierto grado de conflicto de intereses entre estas agencias y los principales productores de las economías centrales. En este sentido, no deja de ser preocupante que en los mercados internacionales tiendan a imponerse unas normas que comenzaron siendo privadas y voluntarias y que se originaron en grandes consorcios mundiales, bien por su gradual multilateralización de facto, su gran incidencia en los mercados clave o el carácter oligopólico de las agencias de certificación.

En algunos casos, los gobiernos adoptan total o parcialmente las exigencias de calidad del sector privado y buscan normalizar el tema, con lo cual, en la práctica, estos requerimientos pueden tornarse obligatorios. De esta manera, el sector agropecuario, y sobre todo el agroexportador, se ve obligado a adaptarse a una gran cantidad de exigencias tanto públicas como privadas (Salles de Almeida, 2008).¹⁰

3. Los efectos comerciales de la implementación de estándares privados

La adopción de los estándares privados —además de las normas oficiales de aplicación obligatoria— constituye un desafío y una oportunidad para los países de la región, ya que su cumplimiento puede convertirse en un requisito de hecho para exportar productos agropecuarios a mercados de mayor conciencia ambiental y crecientes exigencias de calidad. Si bien es posible que la observancia de este

tipo de normas favorezca las oportunidades de acceso a los mercados exigentes, ellas también pueden conformar una barrera comercial si se considera el costo que representan, sobre todo para los proveedores de los países en desarrollo. Asimismo, podrían esconder una intención proteccionista si las exigencias pertinentes exceden los requisitos establecidos en el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF) de la Organización Mundial del Comercio. En general, los exportadores agropecuarios de los países en desarrollo sienten inquietud ante la proliferación de normas privadas. Al respecto, la OMC distingue entre las preocupaciones comerciales relacionadas con el contenido y las relativas al cumplimiento de ellas (véase el cuadro 1).

Las principales inquietudes que se han planteado ante la OMC se refieren a la relación entre las organizaciones privadas y las instituciones internacionales de normalización —en general, las normas privadas son más rígidas que los estándares internacionales—; al carácter innecesario de algunas restricciones al comercio impuestas por las normas privadas, sobre todo para los pequeños agricultores; a las medidas que podrían adoptar los gobiernos para asegurar que las organizaciones privadas cumplan con el Acuerdo MSF, y a su relación con otras esferas de trabajo de la OMC, tales como los obstáculos técnicos al comercio. También preocupa la falta de transparencia de las normas del sector privado, considerando que estas no se notifican a la OMC.

En lo que respecta a las buenas prácticas agrícolas, los países en desarrollo enfrentan tres importantes desafíos: i) garantizar que incluyan los intereses de los pequeños productores tanto en materia de inocuidad de los productos como de sostenibilidad de la producción interna, ya que los criterios demasiado exigentes

¹⁰ Entre las más relevantes se cuentan las normas ISO, de producción orgánica, de inocuidad, de buenas prácticas, de denominación de origen y las indicaciones geográficas.

CUADRO 1

Preocupaciones relativas a la aplicación de normas sanitarias y fitosanitarias privadas

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_1902

