



**CENTROAMÉRICA Y EL COMERCIO INTERNACIONAL
DE PRODUCTOS AVÍCOLAS**

Eduardo Gitli
Randall Arce
Eliana Villalobos
Rev. 22/08/2001

Heredia, agosto de 2001
inca00@sol.racsa.co.cr

CENTROAMÉRICA Y EL COMERCIO INTERNACIONAL DE PRODUCTOS AVÍCOLAS

Eduardo Gitli¹
Randall Arce
Eliana Villalobos
Rev. 22/08/2001

Resumen

En este documento se exponen los lineamientos, muchas veces proteccionistas, que rigen el comercio internacional de productos avícolas, y que por tanto han afectado de una u otra forma la inserción internacional de Centroamérica en ese mercado. Se estudian las medidas zoosanitarias requeridas para el comercio de productos avícolas, y se hace un análisis comparativo de los derechos arancelarios de importación en diferentes países y por acuerdos comerciales, para estos productos. Interesa resaltar el recorrido que deben realizar los productores avícolas de la región centroamericana para poder obtener acceso a mercados extra-regionales, y al mismo tiempo llamar la atención sobre algunos problemas de compatibilidad de las medidas zoosanitarias con el Acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias.

1. INTRODUCCIÓN

En el informe realizado por la UNCTAD en 1998, sobre los Países Menos Desarrollados se encuentran ejemplos de países (Bangladesh, Madagascar, Mozambique, Nepal y Uganda) que han sufrido pérdidas significativas en sus exportaciones, debido a su incapacidad de responder adecuadamente a medidas sanitarias y ambientales presentes en los mercados de países desarrollados. Estos requerimientos pueden tomar diferentes formas, entre las cuáles se encuentran: estándares técnicos (como cantidades limitadas de ciertas sustancias en los productos), medidas zoosanitarias y fitosanitarias, etiquetados, requerimientos de empaque y medidas voluntarias como el eco-etiquetado.

Ante tales acciones, los exportadores enfrentan problemas como falta de tiempo e información precisa para adaptarse a las regulaciones, aplicación de diferentes estándares simultáneos, costos y dificultades en los procedimientos de prueba y verificación, y la

¹ El presente estudio ha sido comisionado por UNCTAD para el proyecto “Strengthening Developing Countries Capacities to Respond to Health, Sanitary and Environmental Requirements”. Eduardo Gitli y Randall Arce son investigadores del Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE), Universidad Nacional, Costa Rica. Eliana Villalobos participó en una primera fase de esta investigación. Los autores se han beneficiado de información obtenida de Manuel Hoffman y Edgar Bailey de Guatemala; Carlos Molina, Gerente General de la Asociación Avícola de El Salvador; Donald Tuckler de Nicaragua; Alejandro Hernández, Director Ejecutivo de la Cámara de Avicultores de Costa Rica; Byron Gurdíán, Miriam Jiménez, Victor Hugo Sancho, Julio César Jiménez y Luis Fernando Salas, del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) de Costa Rica; Marcia Ramírez y Carlos Jiménez de la Escuela de Medicina Veterinaria de la Universidad Nacional, Costa Rica. El contenido del estudio se ha visto beneficiado por comentarios recibidos durante un Taller co-patrocinado por UNCTAD y COMEX el 20 de agosto del 2001. Se agradecen los comentarios de Adriaan Ten Kate y de María Pérez-Esteve. Los resultados son responsabilidad de los autores. Para enviar sus comentarios escribir a inca00@sol.racsa.co.cr

incertidumbre surgida de los cambios rápidos y repentinos en los requerimientos de acceso a mercados externos. Esta situación se ve agravada porque los países en desarrollo tienden a jugar un papel de “tomadores” más que de “fijadores” de estándares, y porque no existe una participación efectiva de los mismos en su fijación internacional. Dentro de este marco general se aborda el caso de la avicultura.

El comercio internacional de productos avícolas parece evadir todos los acuerdos internacionales. Está sujeto a una serie de obstáculos arancelarios, así como a requerimientos de orden no arancelario, que le han dado a este mercado un matiz muy particular e interesante de explorar. A partir de este punto, se ha elaborado el presente estudio, dándole énfasis a las dificultades que ha representado para los países centroamericanos el cumplimiento de tales requisitos y en qué forma han reaccionado.

Las normas sanitarias que se deben cumplir para comerciar productos avícolas son estudiadas en este documento. Este tema es de gran importancia por cuanto se busca identificar si las mismas han adquirido un carácter proteccionista más que de legítima protección de la salud humana. Por tanto, se estudia el marco de general por medio del cual se establecen este tipo de reglamentaciones, pasando luego a un nivel de detalle en donde se presentan los requerimientos de importación de productos avícolas establecidos en diferentes países, y la problemática que en torno a ello ha surgido. El reconocimiento de áreas o países libres de Newcastle (enfermedad exótica que ataca las aves), y la certificación de la implementación del Análisis de Riesgo y Control de Puntos Críticos, conocido como HACCP, son tan solo dos de los requerimientos indispensables para las industrias avícolas, para poder tener acceso a los mercados. Se concluye con la identificación de algunos problemas de acceso a mercados enfrentados por los productos avícolas y con una interpretación de la congruencia de las normas sanitarias de este sector con lo establecido en el Acuerdo sobre medidas sanitarias y fitosanitarias.

El documento muestra como los requisitos zoonosanitarios se transforman en un complemento, y en casos en un sustituto de las restricciones fronterizas de viejo cuño, las que solían ser más explícitas, aún dentro de su aparente irracionalidad (como los permisos de importación). La permanencia de estas restricciones arroja una pesada sombra sobre la inserción internacional de los países en desarrollo en materias agrícolas que las negociaciones debieran corregir. Sin embargo, existen justificaciones técnicas vinculadas con la protección de la salud humana y de los animales, que no pueden dejarse de lado, y que por lo tanto influyen sobre los requerimientos de carácter zoonosanitario que imponen los países para realizar importaciones de estos productos.

2. LAS EXPORTACIONES CENTROAMERICANAS DE PRODUCTOS AVÍCOLAS

El comercio de productos avícolas realizado por los países centroamericanos es muy reducido y básicamente es intrarregional. El Cuadro 1 presenta las exportaciones totales de países seleccionados, según mercado de destino. Costa Rica exportó en 1998 un total de 3.2 millones de dólares, de los cuáles el 78 por ciento se exportó hacia Centroamérica, y el resto se dirigió a Colombia (específicamente San Andrés) (18.1 %), China (2.3 %) y Hong Kong (1.3%).

Cuadro 1
Exportaciones de la partida SAC 0207 (productos avícolas) de países seleccionados, según mercado de destino, 1998
(miles US \$)

	Centroamérica	Panamá	Estados Unidos	México	Unión Europea	Otros	TOTAL
<i>Costa Rica</i>	2,518	0	0	0	0	697	3,216
<i>El Salvador</i>	2,362	0	0	0	0	0	2,362
<i>Guatemala</i>	1,365	0	0	0	0	0	1,365
<i>Honduras</i>	0	0	0	0	0	0	0
<i>Nicaragua</i>	115	0	0	0	0	0	115
<i>Panamá</i>	6	0	0	0	0	0	6
<i>República Dominicana^{1/}</i>	0	0	0	0	0	0	0
<i>México</i>	1	0	289	0	0	2,651	2,941
<i>Estados Unidos</i>	15,489	4,485	0	212,056	37,365	1,685,035	1,954,430

Fuente: Datos de Costa Rica (PROCOMER –1998); El Salvador (Estadísticas de Comercio Exterior –1998); Guatemala Honduras y Nicaragua (SIECA – 1998); Estados Unidos (MAGIC); Panamá, y México con datos de DATA-INTAL –1996. 1/ Los datos disponibles para República Dominicana en DATA-INTAL son hasta 1994, año en que no se reportan exportaciones de productos avícolas (al igual que en los dos años anteriores).

De los países centroamericanos, Costa Rica es el que presenta una mayor diversificación en cuanto al destino de sus exportaciones en mercados fuera de la región. El Salvador, si bien es cierto es el segundo exportador regional de productos avícolas, no presenta exportaciones hacia mercados fuera de Centroamérica. Nicaragua y Panamá presentan niveles muy poco significativos de exportaciones avícolas, y las pocas que se hacen es a nivel regional. Lo anterior, podría explicar, el por qué solamente Costa Rica ha realizado esfuerzos para ser declarado libre de Newcastle V-V como un requisito para ingresar al mercado estadounidense. En los otros casos, pareciera que el sector empresarial de la región esta más interesado en mantener su “hegemonía” sobre la demanda doméstica, que en explorar otros mercados y esto se explica por al menos dos razones: **a)** los empresarios perciben que el mercado interno es suficiente para desarrollar sus negocios, y **b)** no desean verse expuestos a la competencia internacional.

El Cuadro 2 muestra para los países de Centroamérica, los niveles de producción de pollo, en donde se puede observar que Guatemala es el mayor productor con 230 millones de libras en 1997. Sin embargo, Guatemala también realiza importaciones importantes. Honduras produjo 137 millones de lib. en 1997, pero sigue siendo deficitario con niveles altos de importación de productos avícolas.

La participación del valor de la producción de pollo dentro del PIB en los países centroamericanos se estima entre 1 y 2.5 por ciento. La misma relación con respecto al PIB agrícola indica que la producción de pollo representa entre el 9 y el 15 por ciento del PIB agrícola en los diferentes países centroamericanos². Este es un indicador aproximado de la integración de la industria avícola en las diferentes economías. Sin embargo es necesario

² Suponemos que en Costa Rica el peso real de la avicultura en el PIB agrícola está entre el 5 y 6 por ciento debido al uso del maíz amarillo importado. En cambio en el resto de los países ese indicador puede estar más aproximado a la realidad, dado el uso de bienes intermedios nacionales en una mayor proporción.

tener en cuenta que dicha comparación se realiza entre un concepto de valor de producción y un concepto de valor agregado, tal como lo es el PIB.

Cuadro 2
Centroamérica: Datos de Producción y Consumo Aparente de carne de pollo, 1997

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Producción pollo (lib)	149,300,000	125,100,000	230,000,000	137,800,000	65,416,200	140,000,000
Precio promedio libra (US \$)	0.92	1.02	0.95	0.72	0.75	0.73
Valor estimado de producción (millones US \$)	137	128	219	99	49.0	102
PIB (millones pesos CA corrientes) ⁽¹⁾	9697.9	11140.9	17,783	4,702	2,022.8	8,700
Valor producción pollo / PIB (%)	1.42	1.15	1.23	2.11	2.42	1.17
PIB Agrícola (millones pesos CA corrientes) ⁽¹⁾	1,466.8	1,449.9	4,216.4	949.2	686.2	678.8
Valor producción pollo/PIB agrícola (%)	9.36	8.80	5.18	10.45	7.13	15.06
Consumo aparente ⁽²⁾	134	127	221	101	50	103
Exportaciones (millones US \$)	3.22	2.36	1.37	0.00	0.12	0.006
Importaciones (millones US \$)	0.008	1.44	3.62	1.35	0.89	0.425
Exportaciones / Consumo Aparente (%)	2.40	1.86	0.62	0.00	0.23	0.01
Importaciones / Consumo Aparente (%)	0.01	1.14	1.64	1.34	1.79	0.41

Fuente: Elaborado con base en datos de SIECA, CORECA, AVES de El Salvador y Banco Central de Nicaragua.

(1) Un peso centroamericano equivale a un US \$.

(2) Es el valor de producción (VP) - Exportaciones (X) + Importaciones (M)

Nota: En rigor estos cálculos dan orden de magnitud. Empero, se debe tener en cuenta que la carne de pollo representa valor de producción y el PIB es un concepto de valor agregado. Por tanto, los porcentajes reales de participación serían algo menores (dependiendo del país).

En cuanto al comercio exterior, se puede decir que realmente es una sección muy reducida del consumo aparente en los países centroamericanos, ya que en promedio para la región anda por niveles de 1 por ciento.

Problemática del comercio avícola centroamericano

Uno de los puntos más criticados por Guatemala en el comercio de productos avícolas (principalmente con Estados Unidos) es con respecto al precio de venta de los muslos y piernas de pollo, las que acorde con ellos se vende por “debajo de su costo de producción”³. Otro de los aspectos se refiere al temor de que este comercio adopte la forma de “comercio de excedentes” ya que es muy voluble. Esto es una situación de gran

³ La queja del sector empresarial de la región es que Estados Unidos comete dumping en sus exportaciones de *muslos*. Sin embargo, el hecho de que la demanda por estos productos sea más reducida en ese país, permite un precio diferenciado con respecto al de la *pechuga* por lo que el dumping no existiría. De hecho, las cámaras se están moviendo hacia abandonar esta posición. Sin embargo, hay también otra interrogante muy importante que se refiere a los subsidios otorgados por el gobierno estadounidense a las exportaciones y a la producción. En el caso de los subsidios a las exportaciones, estos son claros y relativamente fáciles de determinar. Pero en el caso de los subsidios a la producción existe una falta de transparencia porque los mismos son otorgados en diversos niveles (estatal, nacional), por lo que su identificación y seguimiento se vuelven sumamente complicadas. El sector privado plantea que mientras la cuestión de los subsidios en los países desarrollados (ambas clases, a la producción y a la exportación) no se aclare, la apertura del sector debe ser extremadamente cautelosa.

significación para los países pequeños, en donde un pequeño excedente de consumo que “arroje” un país grande a precios de regalo puede arruinar una industria entera.

El Cuadro 3 presenta una lista de precios para las partes de pollo en supermercados de Estados Unidos, Costa Rica y República Dominicana. En el primer caso, el precio promedio por libra de pechuga (\$2.60) es casi el doble al correspondiente por libra de muslitos (drumsticks) de pollo (\$1.44). Esto permite comprobar como efectivamente en el mercado norteamericano existe una marcada diferenciación de precios para las partes de pollo, dados los gustos y preferencias de sus consumidores, situación que se refleja en las discusiones sobre el comercio internacional de carne de pollo. En el caso de Costa Rica, los precios obtenidos dan cuenta de que no existe una diferenciación tal como en Estados Unidos. Por el contrario, la pechuga presenta un costo de \$1.15 por libra, inferior al \$1.30 por libra de muslitos (drumsticks). La relación de precios del pollo en República Dominicana, indica que el precio por libra de pechuga es dos veces superior al de muslitos.

Cuadro 3
Precios de supermercado de pollo y sus partes, 1999 y 2000
(dólares / libra)

Marca Ciudad o país	<i>Foster Farms</i> Las Vegas	<i>Tyson's</i> Las Vegas	<i>n.d</i> Columbus	<i>Promedio</i> USA	<i>Su Ave</i> Costa Rica	<i>PIPASA</i> Costa Rica	<i>CIBAO</i> Rep. Dominicana
<i>Pollo entero (whole)</i>	1.29	n.d	n.d	1.29	0.92	0.94	0.69
<i>Pollo entero en partes (cut up)</i>	1.59	1.19	n.d	1.39	n.d	n.d	n.d
<i>Pechuga (breasts)</i>	2.99	2.59	2.29	2.60	1.15	1.19	1.36
<i>Alas (wings)</i>	2.99	1.99	1.49	2.00	0.95	0.96	0.76
<i>Cuarto de Muslo (thigh)</i>	1.49	1.39	0.99	1.30	0.79	0.86	n.d
<i>Muslitos (drumstick)</i>	n.d	1.39	1.49	1.44	1.30	1.40	0.76
<i>Pierna</i>	n.d	n.d	n.d	n.d	0.83	0.91	0.63

Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por Mel Jamenson (Las Vegas) y Stefan Krause (Columbus, Ohio). Los precios de Las Vegas y Columbus son del 12 de diciembre de 1999. Para Costa Rica los precios son del 11 de enero del 2000 (Su Ave) y 22 de noviembre de 1999 (PIPASA). Para República Dominicana, los datos fueron proporcionados por Arlette Pichardo. Todos los precios corresponden a pollo con piel y hueso.

Otro de los argumentos presentes en las críticas de los productores avícolas se refiere a las consideraciones zoonosanitarias, que según su percepción son arbitrarias, y que dado que la carne de pollo guatemalteca no entra a Estados Unidos por dichos requerimientos, no tiene sentido abrir el comercio en este tipo de productos. Esto es, las normas zoonosanitarias representan una actitud en contrasentido de las negociaciones comerciales.

El Salvador no tiene mucho interés en exportar fuera de la región. Algunos empresarios argumentan que hay bastante espacio para aumentar el consumo per cápita en toda la región, que es bastante bajo aún. En 1994, la producción llegó a 45,000 toneladas métricas, volumen suficiente para satisfacer la demanda nacional. Sin embargo, los

productores salvadoreños se sienten inquietos ante las posibles importaciones de algunas partes de pollo procedentes de los Estados Unidos; los pollos enteros salvadoreños son competitivos en el mercado, pero una vez divididos en partes sostienen que no pueden competir con los bajos precios de las alas, muslos y patas de pollo de los Estados Unidos.

La percepción de algunos avicultores de Costa Rica es que el comercio a nivel de Centroamérica está totalmente distorsionado y desorganizado, ya que por ejemplo, El Salvador ha detenido contenedores provenientes de Costa Rica argumentando que se está dando una triangulación de partes de pollo provenientes de Estados Unidos. Con respecto a Honduras se dice que este país, pese a que se la ha solicitado la inspección de plantas en Costa Rica a fin de poder exportar hacia Honduras, no lo ha hecho “por meras trabas burocráticas”. Esta situación se presentó en 1999, y parece ser que ha tomado la forma de “represalia” ante el hecho de que Costa Rica ha sido reconocido internacionalmente como país libre de Newcastle V-V⁴ y por tanto tiene la potestad de exigir a cualquier país que quiera ingresar su producto al mercado nacional, medidas equivalentes a las aplicadas nacionalmente, además de hacer el Análisis de Riesgo del país con el que podría comerciar.

Como se verá más adelante, el hecho de que Costa Rica haya sido declarado libre de la enfermedad de Newcastle constituye un factor de confrontaciones, en la medida en que los productores nacionales pueden mirar hacia fuera de la región, en tanto que el resto de los países basan sus estrategias de largo plazo en profundizar el consumo interno.

El comercio de Costa Rica con El Salvador se da en “pollitos de un día” de la especie Hy-line, con Guatemala se centra en huevo fértil de ponedoras, y con Nicaragua en huevo fértil de engorde.

3. DERECHOS ARANCELARIOS DE IMPORTACIÓN

3.1 Organización Mundial del Comercio

El Sector agrícola no ingresó plenamente en las negociaciones comerciales multilaterales hasta la Ronda Uruguay, la cual finalizó en 1994 y lo hizo específicamente bajo el Acuerdo sobre Agricultura. El mismo establece una serie de concesiones y compromisos en tres grandes áreas: i) acceso a mercados, ii) ayuda interna y iii) subvenciones a las exportaciones.

Los compromisos en materia de acceso a mercados que los países adquirieron como parte del Acuerdo sobre Agricultura, giran en torno a dos elementos fundamentales:

- a) Sustitución de medidas no arancelarias por aranceles (arancelización). Con la arancelización se elimina una serie de barreras no arancelarias, y en su caso se

⁴ La enfermedad Newcastle Velogénico Viscerotrópico es una enfermedad exótica que ataca las aves. La misma se encuentra dentro de la lista A de enfermedades establecida por la Oficina Internacional de Epizootias, por lo que estar libre de ella es un requisito para poder comerciar internacionalmente productos avícolas. Este tema se amplía en la segunda parte del documento.

establece un arancel, que viene a ser el punto de partida para desgravaciones durante el periodo siguiente (10 años para países en desarrollo y 6 años para desarrollados), y además determina una base para una próxima ronda de negociaciones desde la cual se pudiera negociar con mayor seriedad y transparencia. Para los productos arancelizados, se deben mantener las oportunidades de acceso actual y establecer contingentes arancelarios de acceso mínimo, el cual representa un 3 por ciento del consumo de ese bien en el período base (1986-1988), que crecerá a un 5 por ciento al final del período de aplicación. Estos contingentes o arancel-cuota gozarán de un trato arancelario especial, es decir, un arancel relativamente más bajo que el que resultó del proceso de arancelización.

- b) Reducción de los aranceles para el resto de los productos que entran en la cobertura agrícola. Los países debieron establecer techos arancelarios máximos (consolidación arancelaria), y a partir de esto el compromiso de una reducción gradual de dichos aranceles. De esta forma, los países en desarrollo se comprometieron a reducir aranceles en un 24 por ciento en un plazo de diez años, mientras los países desarrollados se comprometieron a una reducción del 36 por ciento en seis años.

Los aranceles consolidados no necesariamente son los que efectivamente se aplican en frontera por cada uno de los países. Cuando un arancel efectivamente vigente en un país es inferior a su consolidado, éste se puede elevar nuevamente cuantas veces lo desee *siempre y cuando no pase del consolidado*, y al finalizar el período se alcancen los compromisos de desgravación. En caso de que se pase del arancel consolidado, el país debe seguir una serie de procedimientos que se describen en la Salvaguardia Especial o en la Salvaguardia Común.

Se debe tener presente que algunos países tenían aranceles consolidados como condición previa para su adhesión al GATT, por lo que cuando se dio la arancelización, el arancel resultante, en algunos casos resultó mayor que el consolidado que ya había acordado. Estas contradicciones se dieron como en el caso de Costa Rica en los productos lácteos y partes de pollo. En vista de eso, Costa Rica entró en negociaciones con los países que tuvieran “derechos de primer negociador” para tener posibilidades de utilizar niveles por encima del consolidado. Así las cosas, Costa Rica negoció con Estados Unidos y Nueva Zelandia algunas concesiones para poder aplicar niveles superiores de protección arancelaria, respetando los procedimientos que establecía la Ronda Uruguay en materia de arancelización y en la apertura de contingentes. Para el resto de productos, tanto agrícolas como industriales, se consolidó el arancel en un 45 por ciento para el año 2004 (López 1994).

En el Cuadro 4 la columna (A) indica el arancel vigente en el año 2001 para los productos avícolas, en donde se han identificado cargas diferenciadas, para pollo entero, partes de pollo (muslos y piernas), pechugas de pollo y pollo en pasta. La columna (B) presenta el arancel dentro de contingente, para aquellos productos que se arancelizaron como parte de los compromisos de la Ronda Uruguay. De esta forma, es posible determinar que con excepción de Honduras todos los demás países centroamericanos establecieron contingentes arancelarios para las partes de pollo (esto es muslos y cuartos).

El arancel fuera de estos contingentes es considerablemente mayor, como en el caso de Costa Rica (154%) en relación con el arancel dentro de contingente (34 %) ⁵.

El contingente arancelario establecido por Guatemala para las partes de pollo es de 7000 TM, para el cual se aplica un arancel de 15 por ciento. Fuera de este contingente el arancel es del 45 por ciento. La mayor parte de las importaciones dentro del contingente son hechas desde Estados Unidos, y a pesar de ello aparecen importaciones desde Estados Unidos por el doble de lo permitido por la cuota, lo que según los industriales avícolas de este país, indica que las mismas no están siendo vigiladas ⁶.

El Salvador consolidó la mayoría de sus aranceles al adherirse al GATT en 1990 y amplió la cobertura de sus consolidaciones al 100 por ciento en la Ronda Uruguay, aunque a tipos máximos, generalmente del 40 por ciento, que son considerablemente mayores que los que se aplican actualmente (OMC 1996). El Salvador estableció un contingente arancelario para las partes de pollo, fuera del cual el arancel está en el nivel de 176 por ciento. Sin embargo, según el informe de la OMC 1996, dicho contingente nunca se ha rebasado de forma tal que el arancel fuera del contingente no ha sido aplicado.

3.2 Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)

Previo a la entrada en vigencia del TLCAN (1994) México restringía sus importaciones avícolas (desde Estados Unidos) por medio de cuotas, lo que posteriormente cambió a un arancel-cuota transitorio. En 1995 México estableció una cuota de 95,000 TM, la cual crecería 3 por ciento anual hasta el 2004, cuando finalizará el período de transición de 10 años. Todas las importaciones de México hechas desde Estados Unidos que entran dentro de la cuota quedan libres de arancel. Con Canadá, sin embargo, México no negoció la liberalización de los productos avícolas, por lo que estos entran a este país pagando el arancel de nación más favorecida.

Canadá protege su sector avícola con altos aranceles de alrededor del 250 por ciento. Como parte del TLCAN este país negoció una cuota bajo la cual las exportaciones realizadas por Estados Unidos pagan un 1.2 por ciento de arancel. Posteriormente, con los compromisos de la Ronda Uruguay, Canadá estableció un contingente con arancel del 6.6 por ciento para los productos avícolas, lo cual generó una controversia entre ambos países.

⁵ La existencia de un arancel tan elevado para la importación de productos avícolas es interpretado por el sector empresarial costarricense, como un *arancel compensatorio* de las distorsiones existentes en el comercio de este producto. Es compensatorio en el sentido de que una reducción arancelaria debería de permitir el comercio de productos en ambas vías, pero bajo las condiciones actuales, las exportaciones centroamericanas al mercado estadounidense están “bloqueadas” por las barreras de índole sanitario. Si buena parte de los productores latinoamericanos pudieran exportar hacia Estados Unidos, el precio de la pechuga se reduciría y el de las partes oscuras tendería a subir debido al crecimiento de la demanda por exportaciones de Estados Unidos.

⁶ Esto se explica por la forma en que se negoció el contingente en Guatemala, estableciéndose en un 20 por ciento debido a las importaciones realizadas en los años base considerados en el cálculo de dicho contingente.

Los compromisos de Estados Unidos en el NAFTA fueron de realizar una desgravación inmediata total a los productos avícolas, por lo que tanto México como Canadá no pagan aranceles de entrada a ese país. El arancel general para los demás países, en 1999 era de 17.6 c/kg (arancel específico), no encontrándose contingentes a nivel de los acuerdos de la OMC⁷.

3.3 Mercado Común Centroamericano

El comercio intra-centroamericano de productos avícolas se da en el contexto de los avances de la Integración Económica Centroamericana, a pesar de los sobresaltos que la misma ha tenido. El marco jurídico del MCCA se modificó sustancialmente a principios del decenio de los noventa con la adopción de dos nuevos instrumentos. El Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos de 1991 y el Protocolo de Guatemala de 1993, que estableció los principios y etapas para el logro de una Unión Económica. Estas fases incluyen la mejora del libre comercio dentro de la zona y la convergencia a una política comercial conjunta, la mejora del Arancel Centroamericano de Importación, el establecimiento de una Unión Aduanera, la libre circulación de los factores de producción y la integración monetaria y financiera.

Uno de los objetivos del MCCA ha sido alcanzar la convergencia hacia un arancel externo común. El Arancel Centroamericano consta de tres partes. Los productos contenidos en la Parte I, abarcan la lista de bienes cuyos tipos arancelarios son iguales para los países de la región; la Parte II incluye las partidas con aranceles que aún quedan por armonizar, y la Parte III que engloba los productos excluidos del proceso de armonización arancelaria. Este sentido, los productos avícolas, específicamente las partes de pollo (muslos y piernas) se encuentran en la Parte II del SAC, lo que significa que los productores de la región aún no han acordado nada en el sentido de armonizar sus aranceles a estos productos, denotando ello una gran reserva en ese sector.

Desde 1960, el comercio intrarregional ha pasado progresivamente a estar exento de derechos de aduana, salvo en el caso de determinados productos *sensibles*⁸ que están sujetos a derechos de aduana y/o régimen de vigilancia de las importaciones, en función del origen. Sin embargo, en la producción avícola el cumplimiento de medidas zoonosanitarias ha limitado las posibilidades de comerciar estos productos dentro de la región, especialmente con Costa Rica, por lo que una eliminación en el pago de aranceles no tienen efectos inmediatos en los flujos de comercio. La situación zoonosanitaria en el comercio de productos avícolas será analizada más adelante.

⁷ De cualquier forma la carne de pollo de México no puede entrar a Estados Unidos por la influenza.

⁸ Café, azúcar, harina de trigo, alcohol etílico, bebidas alcohólicas destiladas, cigarrillos y determinados derivados del petróleo.

Cuadro 4
Derechos Arancelarios para los productos avícolas en diferentes países

PRODUCTO	Derecho Arancelario de Importación		(C)					
	(A) Arancel General 2001 (%)	(B) Arancel contingente OMC (%)	Especiales					
			México	República Dominicana	Centroamérica	Costa Rica	Canadá	Estados Unidos
Costa Rica	Pollo entero	40%	-	<i>Excluido</i>	<i>Excluido</i>	(4)	-	-
	Pechuga	40%	-	"	"	"	-	-
	Los demás (muslos) ⁽¹⁾	154%	34%	"	"	"	-	-
	En pasta	40%	-	"	"	"	-	-
El Salvador	Pollo entero	15%	-	-	"	-	-	-
	Pechuga	15%	-	-	"	-	-	-
	Los demás (muslos)	176%	17%	-	-	"	-	-
	En pasta	5%	-	-	"	-	-	-
Guatemala	Pollo entero	45%	15 %	-	-	"	-	-
	Pechuga	45%	15 %	-	-	"	-	-
	Los demás (muslos)	45%	15%	-	-	"	-	-
	En pasta	5 %	-	-	-	"	-	-
Honduras	Pollo entero	35%	-	-	-	"	-	-
	Pechuga	35%	-	-	-	"	-	-
	Los demás (muslos)	70%	-	-	-	"	-	-
	En pasta	5%	-	-	-	"	-	-
Nicaragua	Pollo entero	30%	60%	30%	-	"	-	-
	Pechuga	30%	60%	30%	-	"	-	-
	Los demás (muslos)	170%	60%	170%	-	"	-	-
	En pasta	5%	-	0%	-	"	-	-
Panamá	Pollo entero	15%	-	-	-	"	-	-
	Pechuga	15%	-	-	-	"	-	-
	Los demás (muslos)	293%	n.d	-	-	"	-	-
	En pasta	15%	-	-	-	"	-	-

PRODUCTO	(A) Arancel General 2001 (%)	(B) Arancel contingente OMC (%)	(C) Especiales						
			México	República Dominicana	Centroamérica	Costa Rica	Canadá	Estados Unidos	
República Dominicana	Pollo entero	25%	-	-	-	-	-	-	-
	Pechuga	25%	-	-	-	12.5% ⁽²⁾	-	-	-
	Los demás (muslos)	25%	-	-	-	-	-	-	-
	En pasta	25%	-	-	-	-	-	-	-
México	Pollo entero	240%	N.D.	-	-	-	<i>Excluido</i>	<i>Excluido</i>	<i>Libre</i>
	Pechuga	240%	N.D.	-	-	-	-	-	<i>dentro de</i>
	Los demás (muslos)	240%	N.D.	-	-	-	-	-	<i>la cuota</i>
	En pasta	240%	N.D.	-	-	-	-	-	<i>NAFTA</i> ⁽³⁾
Estados Unidos (aranceles específicos) ⁽⁶⁾	Pollo entero	8.8c/kg	-	<i>Libre (0%)</i>	<i>Libre Arancel</i>	<i>Libre Arancel</i>	<i>Libre Arancel</i>	<i>Libre (0%)</i>	-
	Pechuga	17.6c/kg	-	<i>desde el</i>	<i>por Iniciativa</i>	<i>por Iniciativa</i>	<i>por Iniciativa</i>	<i>desde el</i>	-
	Los demás (muslos)	17.6c/kg	-	<i>inicio del</i>	<i>para la Cuenca</i>	<i>para la Cuenca</i>	<i>para la Cuenca</i>	<i>inicio del</i>	-
	En pasta	17.6c/kg	-	<i>NAFTA</i>	<i>del Caribe</i> ⁽⁵⁾	<i>del Caribe</i> ⁽⁵⁾	<i>del Caribe</i> ⁽⁵⁾	<i>NAFTA</i>	-
Canadá	Pollo entero	259.4%	9%	<i>Excluido</i>	-	-	-	-	1.2%
	Pechuga	271%	9%	“	-	-	-	-	1.2%
	Los demás (muslos)	271%	9%	“	-	-	-	-	1.2%
	En pasta	259.4%	0.0%	“	-	-	-	-	1.2%

(A) Corresponde al Derecho Arancelario de Importación.

(B) Corresponde al arancel que se paga dentro del contingente establecido al finalizar la Ronda Uruguay para los productos que se arancelizaron.

(C) Se refiere a aquellos países con los que se tienen tratados de libre comercio, en este caso: TCL CR- México; TLCAN; Nicaragua-México; CR-Rep.Dominicana; Rep. Dominicana-C.A.

(1) Al finalizar el periodo de desgravación de partes de pollo el 01/07/2000 el arancel pasó de 166% a 154%; para pollo en pasta el arancel final pasó de 55% a 35%.

(2) La cuota asignada a Costa Rica para las pechugas de pollo corresponde al 18% del contingente arancelario específico para ese producto estipulado en la lista de concesiones dentro del Acuerdo de Agricultura de la OMC, el cual se incrementa anualmente partiendo de 1170 TM en 1999, hasta alcanzar el monto de 2070 TM en el 2004.

(3) El arancel fuera de cuota-NAFTA era de 208 % en 1998. El período de transición para los productos avícolas en el NAFTA fue de 10 años a partir de 1994, en donde se fijó una cuota inicial de 95000 TM, la cual crece a un 3% anual durante 10 años.

(4) Algunos países centroamericanos tienen aranceles compensatorios (Nicaragua 15% y en algún tiempo El Salvador) para la carne avícola costarricense porque este país se salió del arancel común centroamericano para el maíz amarillo asignándole solamente un 1% de arancel. Los demás países teóricamente gozan de libre comercio para estos productos.

(5) En los hechos esta condición no tiene gran efecto debido a que los requerimientos zoonosanitarios de Estados Unidos no permiten hasta el momento el ingreso de ningún producto avícola de esta región.

(6) Este arancel específico equivaldría aproximadamente a un arancel ad-valorem entre 12% y 15%.

Para el caso de El Salvador, Guatemala y Honduras los aranceles corresponden a 1999, y para República Dominicana y Nicaragua son los aplicables en el 2000.

EXCLUIDO: en los casos en que un producto se encuentra excluido de un TLC negociados entre 2 o más partes, corresponde pagar el DAI general.

3.4 Otros Tratados de Libre Comercio

Los productos avícolas han sido excluidos de la mayor parte de los TLCs regionales, tal es el caso del TLC Costa Rica-México y más recientemente TLC Chile-Costa Rica, denotándose con ello, la sensibilidad que para los productores regionales tiene la liberalización de ese bien. Las negociaciones realizadas entre los países Centroamericanos y República Dominicana por establecer un TLC indican que el tratamiento a los productos avícolas ha sido el mismo, es decir se excluyó del tratado bilateralmente. Sin embargo entre Costa Rica y República Dominicana se negoció un contingente establecido únicamente por este último país a las importaciones de pechuga provenientes de Costa Rica, en donde el arancel preferencial ha quedado en 12.5 por ciento. Esto representa la mitad del arancel general aplicado a todas las demás naciones. En el caso del TLC México-Nicaragua la carne de pollo quedó incluida, aunque el sector avícola argumenta que Nicaragua quedó en una posición desventajosa fundamentalmente por el costo de las materias primas y por el rápido dominio y presencia de grandes compañías estadounidenses en México (Donald Tuckler, comunicación personal).

Dentro del TLC Centroamérica - República Dominicana, cabe señalar la posición adoptada por Nicaragua. Este país decidió no ratificar el acuerdo, después de concluidas las negociaciones en 1999, pues se consideró que la apertura del mercado dominicano de determinados productos agropecuarios (entre los que se cuentan los avícolas) no era para nada satisfactoria en relación con los intereses de Nicaragua (OMC 1999). No obstante, en caso de ratificarse el acuerdo con República Dominicana, Nicaragua tendría asegurada una cuota preferencial para la carne de pollo en ese mercado. Guatemala no incluyó los productos avícolas en su negociación para el TLC con República Dominicana (Hoffman y Bailey, comunicación personal).

4. NORMAS SANITARIAS: ELEMENTOS GENERALES

Las medidas sanitarias y fitosanitarias buscan la protección de la salud humana, la seguridad y el ambiente. Su aplicación refleja el derecho de un Estado a establecer sus propios niveles de sanidad. Sus objetivos son facilitar el comercio y proteger la vida de las personas y los animales, así como proteger los vegetales. Las medidas sanitarias se clasifican según protejan las plantas y vegetales como fitosanitarias; mientras que las que tratan de animales y productos animales son las denominadas zoonosanitarias, que son de particular interés en este documento.

A nivel internacional, los esfuerzos por definir lineamientos claros para el tema en cuestión han originado compromisos como el Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (AMSF) de la OMC, que se ha convertido en la base para la regulación del tema a nivel mundial y en su interrelación con el comercio internacional. En el siguiente apartado se hace referencia a dicho acuerdo.

4.1 Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC

Como parte del Acta Final de la Ronda Uruguay, el Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (AMSF) definió una serie de entendimientos de cómo estas medidas se deberían establecer, adoptar y poner en práctica por cada país individual. Según este acuerdo, las medidas sanitarias se pueden adoptar en tanto sean para proteger la vida o la salud de las personas y de los animales o para preservar los vegetales y no deben discriminar de manera arbitraria o injustificable entre los miembros en que prevalezcan condiciones idénticas o análogas. Las disposiciones del acuerdo se concentran en los siguientes elementos:

- i) el uso de base científica para definir las medidas;
- ii) el reconocimiento de *áreas libres de* plagas o enfermedades y de áreas de baja prevalencia de pestes o enfermedades, a fin de permitir el comercio de productos provenientes de estas regiones (regionalización);
- iii) participación en organizaciones internacionales que establecen estándares a nivel internacional a fin de hacerlo de forma más armonizada;
- iv) reconocer tratamientos equivalentes entre países así como de prácticas de cuarentena para facilitar el comercio;
- v) transparencia en dar a conocer los procedimientos y normas bajo los cuales se evalúan las condiciones sanitarias de una empresa o país con el cual se podría iniciar el comercio; y
- vi) proceso de solución de disputas.

A partir del AMSF, las organizaciones internacionales competentes para definir los estándares, reconocidas por la OMC son: la Oficina Internacional para la Protección Fitosanitaria (OIPP- para medidas de sanidad vegetal), la Oficina Internacional de Epizootias (OIE – para medidas de sanidad animal) y la Comisión del Codex Alimentarius (seguridad en los alimentos)

Es interesante señalar que de 34 países latinoamericanos; 30 pertenecen a la OIPP; 19 a la OIE y 11 a la Comisión del CODEX (IICA, 1997:9). Debido a que para los países en desarrollo el ajuste a medidas Sanitarias y Fitosanitarias es un proceso bastante costoso, es de esperarse que el mismo sea lento, y de hecho, por esta razón no todos los países son miembros de estas organizaciones y comisiones internacionales.

Así las cosas, el comercio de productos avícolas está regulado en primer término por las disposiciones generales que para ello define la OIE. Esta oficina ha clasificado las enfermedades en dos grupos, de acuerdo a las características epidemiológicas de las enfermedades de los animales. Las enfermedades de la Lista A, son las que tienen un impacto más directo en el comercio internacional, ya que son las que presentan un gran poder de difusión y especial gravedad, que pueden extenderse más allá de las fronteras nacionales, cuyas consecuencias socioeconómicas y sanitarias pueden ser graves y cuya incidencia en el comercio internacional de animales y productos pecuarios es importante. La Influenza Aviar altamente patógena y la enfermedad de Newcastle, son males que atacan a las aves y que se encuentran en esta lista. De ahí la importancia de que los países estén libres de Newcastle si quieren comerciar productos avícolas.

La lista B designa las enfermedades transmisibles que se consideran importantes desde el punto de vista socioeconómico y/o sanitario a nivel nacional y cuyas repercusiones en el comercio internacional de animales y productos de origen animal son considerables. Estas enfermedades son por lo general objeto de un informe anual.

Uno de los conceptos más importantes surgidos como consecuencia de la presencia de enfermedades que bloquean el comercio de ciertos productos es la *regionalización o áreas libres*. Esta designación contenida en el AMSF ha sido de gran importancia para el comercio mundial desde su utilización, dado que la misma sugiere que los países deberán tener la oportunidad de exportar desde áreas que hayan demostrado estar libres de una enfermedad o plaga particular, o donde la prevalencia de la enfermedad fuese baja, aún cuando la peste o enfermedad existiese en algún otro lugar dentro del territorio nacional. Este concepto marca un gran avance en relación con políticas de algunos países en donde se practicaba cero tolerancia al riesgo. Para ser declarado libre de alguna enfermedad o peste, los países requieren someterse a un proceso de varios años de recolección de datos para el análisis y la evaluación pertinente.

Se ha encontrado en Centroamérica la opinión, sobre todo de fuentes guatemaltecas, de que el territorio es uno sólo y las fronteras son simples márgenes para los fenómenos fito y zoonosarios. Esta visión implicaría que solamente un esfuerzo regional, podría llevar a los países a estar libres de enfermedades tales como el Newcastle V-V de manera permanente. De otra forma, los esfuerzos individuales de los países, implicarían mecanismos de control muy fuertes a la entrada de estos productos, tal como lo demuestra el caso de Costa Rica.

4.2 El problema zoonosario del comercio de productos avícolas centroamericano

Uno de los desafíos fundamentales que la industria avícola y el comercio internacional de estos productos tendrá que hacer frente para su desarrollo, es sin duda alguna el cumplimiento de medidas zoonosarias, dado que en algunos casos esas medidas pueden dejarse de establecerse de forma legítima y pasar a convertirse en barreras encubiertas al comercio. Por tanto, el debate surgido alrededor de este tema es si en algunos casos las mismas tienen intentos de proteccionismo a la producción doméstica, ya que el acceso a mercados está cada vez más condicionado al cumplimiento de normas de este tipo, lo que se examinará a lo largo de este apartado. *La regla del pulgar para evaluar este tipo de casos establece que cuando un producto enfrenta en mercados ωnexus distintos tipos de restricciones para su acceso (arancelarias y no arancelarias), es probable que las barreras no arancelarias constituyan una política deliberadamente restrictiva, más que una legítima preocupación sanitaria y zoonosaria.*

Diversas enfermedades atacan el sector avícola. Las que presentan un mayor impacto sobre los flujos de comercio son Newcastle y la Influenza Aviar (enfermedades de la Lista A). Este factor ha conducido a la necesidad de establecer estrictas medidas sanitarias, las que básicamente se han convertido en barreras para la comercialización externa de este producto.

Uno de los requisitos fundamentales para poder realizar exportaciones de productos avícolas, por ejemplo, a Estados Unidos es estar declarado como país *libre de Newcastle*. Para poder gozar de este estatus los países deben pasar por un proceso considerablemente largo, como en el caso de Costa Rica que se tomó 5 años⁹. La declaratoria envuelve una serie de etapas de trabajo conjunto e individual con personeros de instituciones gubernamentales competentes (Ministerio de Agricultura y Ganadería – MAG en el caso costarricense), los sectores empresariales involucrados, así como de el departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA) mediante el Servicio de Inspección de Salud Animal y Vegetal (APHIS). Tal declaratoria permite que Costa Rica pase a formar parte de la lista de países elegibles para realizar exportaciones a Estados Unidos de aves vivas, su carne y subproductos¹⁰.

Sobre el caso costarricense, no está claro de donde vino el impulso mayor para declarar al país libre de Newcastle, si del gobierno, o del sector empresarial. Lo cierto es que las condiciones de estabilidad política y mantenimiento a largo plazo del “establishment” fito y zoonosanitario permitieron la idea de trabajar a largo plazo por la solución del problema técnico real. No parece haber existido ninguna visión de exportar hacia Estados Unidos en algún momento. Sin embargo, ambos sectores trabajaron conjuntamente en la búsqueda de este objetivo.

Vale notar que aún resta por implementar el HACCP en Costa Rica, que es uno más de los requerimientos exigidos para exportar a Estados Unidos, aún no se ha aprobado. De hecho, según un comunicado del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, este país no espera un cambio significativo en las importaciones de productos avícolas provenientes de Costa Rica como resultado de esta medida (USDA – APHIS 1997). Este país comenzó el proceso formal para acreditar que sus empresas cumplen con el HACCP, posteriormente al reconocimiento por parte de Estados Unidos de que es un país libre de Newcastle¹¹. Para lograr este objetivo se requiere cumplimiento de una serie de protocolos o formularios, antes de que el Departamento de Agricultura estadounidense realice la inspección de las plantas.

⁹ Desde que se crea la Comisión Newcastle (Decreto Ejecutivo N°2055-MAG) el 2 de julio de 1991 hasta el 26 de Abril de 1996 cuando se dio la publicación oficial de la declaratoria a Costa Rica de país libre de Newcastle Velogénico Viscerotrópico. Sin embargo según comunicación personal de la Cámara de Avicultores de Costa Rica, este período se extiende a 8 años, tomando en cuenta desde que se inició la inquietud nacional por optar por esta condición, que conllevó una gran etapa de preparación antes de que legalmente se estableciera la Comisión Newcastle.

¹⁰ Al año 2000 los países declarados libres de Newcastle Velogénico Viscerotrópico por el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos son: Australia, Canadá, Chile, Costa Rica, Dinamarca, Fiji, Finlandia, Francia, Gran Bretaña (Inglaterra, Escocia, Gales e Isla de Man) Grecia, Islandia, Luxemburgo, Nueva Zelanda, República de Irlanda, España, Suecia y Suiza (Código de Regulaciones Federales 9CFR94.6).

¹¹ En este sentido, es importante señalar que algunas personas consultadas nos indicaron que el hecho de que el sector empresarial no hay comenzado a implementar el HACCP anteriormente, implica que las expectativas de exportar a Estados Unidos, no eran una prioridad para las empresas del sector.

En este sentido, los autores encontramos una contradicción importante, porque algunas fuentes del Ministerio de Agricultura y Ganadería nos indicaron que estos protocolos se habían enviado hace más de dos años (1998), mientras que otras decían que se enviaron en los primeros meses del 2000. Por su parte, fuentes estadounidenses nos comentaron que esa documentación fue enviada a finales del 2000 y que por lo tanto, el atraso en este envío fue lo que produjo el atraso de las inspecciones del gobierno norteamericano. Al final, encontramos que la comunicación oficial del envío de estos protocolos, se realizó desde Costa Rica, el 18 de diciembre del 2000, y que en la misma se especifica, que el primer protocolo había sido remitido el 16 de junio del mismo año¹². Sin embargo, autoridades costarricenses indican que estos últimos cuestionarios enviados, corresponden a solicitudes adicionales del gobierno estadounidense para poder realizar el proceso de acreditación, y que se agregan a la lista de requerimientos originalmente exigidos por dicho gobierno. Este sería el factor que está retrasando la acreditación de las plantas costarricenses¹³.

Es importante tomar en cuenta que todos los países establecen sus propios niveles de riesgo y definen los lineamientos por los cuales van a determinar si pueden comerciar con un determinado país, por lo que el párrafo anterior es un ejemplo más y así se podría elaborar uno para cada país. Lo que se debe tener presente es que el procedimiento para analizar a un país proviene de una metodología contenida en el Código Zoosanitario Internacional publicado por la OIE. En el se establece la metodología de Análisis de Riesgo, por medio de la cual un país evalúa a un posible socio con el que quiere comerciar productos animales. Este método es el que en principio rige dichas evaluaciones y que por tanto se pretende sean las mismas para todos los países. No obstante esto no borra la realidad de que para algunos países dicho proceso de Análisis de Riesgo es sumamente costoso. Al año 1999 en Costa Rica, solamente dos países cumplen el Análisis de Riesgo como lo son Guatemala (únicamente para pollo procesado) y Estados Unidos.

El Código Zoosanitario Internacional establece que las importaciones de animales o productos de origen animal implican cierto riesgo de enfermedad para el país importador. Ese riesgo pueden constituirlo una o varias enfermedades o infecciones. Es en estos casos en donde el Análisis de Riesgo cobra importancia y validez. Su finalidad es proporcionar a los países importadores un método objetivo y justificable para evaluar los riesgos de enfermedad asociados a cualquier importación de animales, productos de origen animal, material genético animal, alimentos para animales, productos biológicos y productos patológicos. El análisis debe ser transparente para poder dar al país exportador una explicación clara y documentada de los motivos que justifican las condiciones impuestas a la importación o el rechazo de ésta (OIE 1999).

¹² Específicamente, el 18 de diciembre se enviaron los siguientes cuestionarios *Regulations For Meat and Poultry Products Inspection, Slaughter/Processing, Cuestionario Obligatoriedad, Cuestionario Sanidad, Cuestionario Enfermedad Animal*. Por su parte, el cuestionario *Criteria For Assessing the Adequacy of the Residue Control Program* fue enviado el 16 de junio del 2000.

¹³ Una queja constante de quienes tramitan los requerimientos sanitarios del mercado estadounidense es que “cada vez que se termina de cumplir con un requisito, aparece uno nuevo”, y que las demoras no se deben a entrega de información incompleta por parte de Costa Rica, sino a la aparición de nuevas solicitudes de información y criterios de inspección.

Recuadro 1
Declaratoria de Costa Rica como país libre de Newcastle Velogénico Viscerotrópico

El interés por demostrar que Costa Rica se encuentra libre de la enfermedad de Newcastle Velogénico-Viscerotrópico fue una iniciativa tanto comercial como gubernamental, surgida a raíz de la necesidad de la empresa privada por abrir nuevos horizontes comerciales para la carne de pollo y sus derivados, en donde un requerimiento fundamental es estar reconocido como país libre de esta enfermedad exótica. Estados Unidos requiere que los países que exporten carne de pollo a su mercado estén dentro de la lista de países elegibles reconocidos por el Departamento de Agricultura, e incluso ni siquiera permite que se realice el tránsito o transbordo por su territorio, si no está reconocido como país libre.

En Costa Rica el proceso de declaratoria tomó 5 años a partir de la creación de la Comisión Newcastle (Decreto Ejecutivo No.2055-MAG del 2 de julio de 1991), conformada por 4 representantes del sector gubernamental (Ministerio de Agricultura y Ganadería), 2 representantes del sector privado y 1 representante de USDA-APHIS. Sin embargo se debe considerar que previo a la creación de dicha comisión se dio un proceso de organización que ha dado lugar a estimar el período en 8 años. El proceso requirió la participación de muchos sectores involucrados en la actividad avícola y una serie de actividades como las siguientes:

- Preparación del Manual de prevención, control y erradicación de la enfermedad Newcastle V-V, para ser utilizado en caso de brote.
- Preparación del Manual de Prevención de procedimientos para la Regulación de las Importaciones de productos y subproductos avícolas hacia Costa Rica.
- Seminario – Simulacro de un brote de Newcastle VV, a los Médicos Veterinarios oficiales y de industrias avícolas, con la participación del USDA.
- Responder y Traducir el cuestionario de USDA-APHIS para tales efectos, requisito para optar por la declaratoria de país libre de Newcastle V-V (el mismo fue enviado a Washington en junio de 1993, del cual se recibió respuesta positiva en setiembre del mismo año).
- Realización de charlas divulgativas a los pequeños, medianos y grandes productores, utilizando material didáctico variado.
- Elaboración y divulgación de folletos informativos para los productores con la intención de mantenerlos en alerta.
- Visita de las autoridades estadounidenses del USDA-APHIS, en febrero de 1994, quienes se reunieron con la Comisión Newcastle con la finalidad de evaluar los avances de la declaratoria. En abril de 1994 se recibió el informe escrito realizado por el USDA a razón de su visita previa a Costa Rica.
- Muestreo Nacional en aves de traspatio (zonas de alto riesgo como poblados cerca del cordón fronterizo norte, en las áreas de mayor población avícola industrial y en las áreas cercanas al Aeropuerto Internacional Juan Santamaría) y explotaciones industrializadas abarcando aves reproductoras.
- El estudio abarcó el muestreo de un total de 426 granjas, de las cuales 17 eran explotaciones industrializadas y 405 eran casas con aves de traspatio y 4 aves de otro tipo. Se muestrearon un total de 3,065 aves en todo el territorio.
- Diagnóstico Laboratorial Serológico (Inhibición de la Hemaglutinación).
- Implantación del muestreo de Vigilancia Epidemiológica a nivel de Empresas Avícolas Reproductoras y en las aves de traspatio en las zonas de riesgo epidemiológico.

La declaratoria de país libre se hizo el viernes 26 de abril de 1996, fecha en la que Costa Rica se declara unilateralmente como país libre de Newcastle VV luego de haber considerado que cumplió con todo el proceso de forma precisa. Sin embargo, una vez realizada la declaratoria unilateral, se debió esperar un año más para que Estados Unidos hiciera el reconocimiento oficial de Costa Rica como país libre de Newcastle. Esto sucedió el 6 de Junio de 1997, día en que se publicó oficialmente en Estados Unidos el cambio de estatus de Costa Rica, y con ello pasó a estar en la lista de países elegibles.

Fuente: Vargas (1996) y USDA – APHIS (1997)

En el proceso de análisis del riesgo asociado a las importaciones suele ser necesario tener en cuenta los resultados de una evaluación de los Servicios Veterinarios, la zonificación y la regionalización, así como los sistemas de vigilancia utilizados en el país exportador para el control continuo de las enfermedades animales (OIE 1999).

En Costa Rica, para realizar importaciones el Departamento de Cuarentena Animal del MAG, es el encargado de realizar un Análisis de Riesgo del país que tiene la intención de exportar. Con esto se evalúa el Sistema de Salud Animal del país, y se determina su calificación para ingresar productos al país receptor, o bien se realiza una equivalencia de las medidas. Para realizar este análisis, como se mencionó anteriormente, los lineamientos los da la OIE, por lo tanto el procedimiento para esta etapa es muy similar en los distintos países. Una vez realizado el reconocimiento del país, se procede al reconocimiento del establecimiento. Para realizar propiamente el trámite de importación se debe llenar un formulario de desalmacenaje y 48 horas después se entrega el permiso, el cuál tiene vigencia para 30 días por un embarque. El permiso debe contener la autorización para que el inspector abra el contenedor y realice el examen correspondiente.

El control zoonosario de los productos de origen animal es importante debido a que algunas de las enfermedades se pueden transmitir por medio de la carne, y no únicamente de animales vivos. En el caso avícola, la transmisión por medio de la carne, no se produce necesariamente porque el virus de, por ejemplo, el Newcastle V-V permanezca en la carne, sino porque en el procesamiento de este producto, este puede estar sujeto a contaminación con el virus. Además, los procesos de refrigeración ayudan a que el mismo no pierda su capacidad de transmisión, a pesar de no encontrarse en un organismo vivo. En este sentido, según consultas realizadas en Costa Rica con especialistas en la materia, técnicamente este tipo de controles tienen sentido, porque ayudan a preservar a las poblaciones de estos animales libres de estas enfermedades.

Centroamérica ha aprobado recientemente un Reglamento Centroamericano de Medidas y Procedimientos Sanitarios y Fitosanitarios que busca armonizar las normas en esa materia. Básicamente en el se reproducen los lineamientos del AMSF por lo que es perfectamente congruente con los acuerdos a nivel de OMC, pero que busca llevar más a la práctica los acuerdos tomados.

4.3 Requerimientos de importación de Productos Avícolas en Estados Unidos

Las importaciones de aves vivas y carne de aves de Estados Unidos son reguladas por el “Food Safety and Inspection Service” (FSIS) mediante el Acta de Inspección de Productos Avícolas. Estas regulaciones requieren que las importaciones de aves vivas pasen por etapa de cuarentena, y que la carne de aves sea saludable, sana, adecuada para el consumo humano, y debe cumplir con todos los estándares, reglas y regulaciones que apliquen a los productos domésticos similares. Las importaciones deben provenir de plantas y países aprobados para exportar a Estados Unidos, y se debe contar con aprobación previa del etiquetado (ver Recuadro 2).

4.4 Análisis de Riesgo y Control de Puntos Críticos

El Sistema de Análisis de Riesgo y Control de Puntos Críticos (HACCP)¹⁴ fue introducido en el sector avícola en 1996, con el fin de prevenir la contaminación, mediante la identificación y control de ciertos puntos en el proceso de producción que están propensos a riesgos de contaminación (USITC 1998:16). Este es un sistema que se ha generalizado en la industria avícola estadounidense y que se ha convertido en uno de los nuevos requerimientos zoonosanitarios para ingresar a ese mercado. Data de años atrás, cuando el concepto se aplicó para asegurar un cien por ciento en la sanidad de los alimentos utilizados en el espacio por la NASA, en 1958. A principios de la década de los 70, el HACCP fue documentado en los Estados Unidos, y ya para la década del 80, el sistema se empezó a utilizar a nivel mundial. Tanto en la Unión Europea como en los Estados Unidos, el sistema se empezó a implementar de forma obligatoria en la industria alimenticia. Debe entenderse que el HACCP es un sistema estándar para controlar la calidad, y que por tanto puede aplicarse en diversas actividades, y no solo en la avícola.

El HACCP ha sido reconocido por la Comisión de CODEX ALIMENTARIUS como un requisito para el tratamiento de los alimentos. En un comunicado reciente de esta Comisión se lee lo siguiente:

“El análisis de peligros y de puntos críticos de control (HACCP) se concibió como medio de asegurar la inocuidad de los alimentos. El gobierno tiene la responsabilidad de alentar a la industria a aplicar el sistema HACCP para analizar potenciales peligros, identificar los puntos en los que éstos pueden controlarse y describir los parámetros de los procesos y sus límites críticos, así como los procedimientos de seguimiento. Se imparte capacitación a los operadores para que controlen la parte del proceso de la que se encargan, sometan a seguimiento la eficacia de su control, y adopten medidas correctivas adecuadas en caso de desviaciones” (FAO 1999).

La implementación del HACCP es una tendencia irreversible en las industrias alimenticias mundiales aunque parece que algunos países se están quedando atrás en este sentido. Nos atrevemos a suponer que mientras este sistema no esté perfectamente implementado en todos los países, se va a convertir en un obstáculo más al comercio, aunque sea legítimo.

¹⁴ Hazard Analysis and Critical Control Point (HACCP).

Recuadro 2

Procedimiento para importar carne y pollo a los Estados Unidos

Como primer requisito para exportar productos avícolas a Estados Unidos se establece que la misma debe haber sido producida bajo estándares equivalentes a los de ese país, en aspectos relativos a seguridad, sanidad, y precisión en el etiquetado. Las autoridades responsables de que estas medidas se cumplan son el Departamento de Agricultura y el Servicio de Inspección y Sanidad de los Alimentos (FSIS). El FSIS tiene autoridad para controlar productos como ganado, ovejas, cerdos, cabra, equinos, y todos los productos avícolas. Esto incluye todos los productos procesados que contengan más del 2-3 por ciento de carne de aves como materia básica.

Para poder exportar carne a los Estados Unidos es indispensable que tanto las plantas productoras como los países estén aprobados por las autoridades competentes de ese país. Para ser elegibles, el proceso envuelve una etapa de revisión de documentos y una revisión en el sitio. La revisión inicial se hace sobre las leyes y regulaciones del país, enfocándose en cinco áreas prioritarias de riesgo, como son contaminación, enfermedades, procesos, residuos y de fraudes económicos. Si esta revisión resulta satisfactoria, en la siguiente fase un equipo técnico visita el país para una evaluación más exhaustiva de los equipos, laboratorios, programas de capacitación, los sistemas de inspección, esto es una revisión de las plantas. Una vez concluida esta fase, si el FSIS juzga el sistema “equivalente” al de Estados Unidos, el país pasa a ser elegible para exportar carne de aves a los Estados Unidos. Posteriormente se harán revisiones periódicas para asegurar la continuidad en la equivalencia de medidas entre ambos países.

Una vez que un país tiene la aprobación para exportar carne a los Estados Unidos, puede hacerlo pero se debe someter a los requisitos de inspección de importación. Uno de ellos es en relación con el etiquetado, en donde las inspecciones de importación exigen etiquetas tanto en los contenedores como a nivel de detalle del producto. Las etiquetas en estos últimos deben ser acordes con los requerimientos para los mismos productos domésticos.

Las plantas certificadas para exportar deben contar con aprobación del etiquetado antes de preparar el producto para exportación y las etiquetas deben ir en idioma inglés, e incluir: nombre del producto, número de establecimiento y país de origen, nombre y dirección del distribuidor o productor, contenido neto de, lista de ingredientes y direcciones para la manipulación. Los embarques grandes no necesitan aprobación anticipada, pero estos están sujetos a inspección en el puerto de entrada. Para los embarques de carne y pollo, el FSIS requiere i) un certificado original del país de origen indicando que el producto fue inspeccionado por el servicio de inspección nacional y que es elegible para exportar a Estados Unidos; ii) Reporte y Fórmula de inspección de importación (FSIS Form 9540-1).

Posteriormente mediante el Sistema de Información Automatizado sobre Importaciones, se examina si el país, la planta y el producto son elegibles para exportar a Estados Unidos. Los resultados generados por este programa pueden sugerir dos alternativas: a) que la inspección preliminar fue suficiente y no se necesita inspección adicional (casos con buen récord histórico), b) la segunda alternativa es una serie de inspecciones que incluyen comprobación del peso neto de los paquetes al detalle, examen de las condiciones del contenedor, examen de defectos en los productos, análisis de laboratorio sobre la composición de los productos, contaminación microbiológica, residuos, especies. Para llevar a cabo este proceso, un determinado volumen del producto se selecciona al azar y es examinado por los inspectores de FSIS. Cuando las muestras son enviadas al laboratorio, el embarque se libera antes de obtener los resultados. Sin embargo, si la planta tiene violaciones previas o se sospecha algún problema, el embarque se retiene hasta que las pruebas de laboratorio estén listas. Cuando un embarque pasa la inspección, cada contenedor es estampado con una marca oficial de inspección y posteriormente el producto puede ser comercializado en Estados Unidos. A partir de este momento el producto recibe tratamiento como si fuera doméstico. Si en cambio, el embarque no cumple los requisitos mencionados, el contenedor se estampa con “U.S. Refused Entry”, y debe ser re-exportado, destruido (con la aprobación del FDA) o convertido en alimento para animales.

Fuente: USDA. Food Safety and Inspection Service,. *“Importing Meat and Poultry to the United States: A guide for Importers and Brokers”*. <http://www.fsis.usda.gov:80/OA/programs/import.htm> (20/09/99).

Recuadro 3 Newcastle y HACCP

La declaratoria de país libre de Newcastle VV y la Implementación del Análisis de Riesgo y Control de Puntos Críticos (HACCP), son dos conceptos que conviene diferenciar, si bien ambos influyen en el desenvolvimiento actual y futuro de la industria avícola.

La enfermedad exótica Newcastle VV ataca a las aves provocando un alto riesgo de mortalidad si se contagian de esta enfermedad. Es decir, la existencia de Newcastle VV pone en riesgo la actividad productiva avícola de la zona donde se encuentre, y de ahí la necesidad de protegerse del ingreso de la enfermedad. Sin embargo, conviene aclarar que el Newcastle V-V no representa ningún riesgo para la salud humana, como puede pensarse.

Por otra parte, el HACCP es un sistema para procurar la inocuidad de los alimentos, en este caso, de los productos avícolas destinados al consumo humano. Por tanto, con el HACCP, se busca reducir riesgo por contaminación de la carne de aves con virus y bacterias. Es por esto que el programa se diseña para identificar los pasos en la producción del alimento, en donde la contaminación puede darse con más facilidad, y entonces establecer controles para prevenir la contaminación.

Recuadro 4 El Caso de la Equivalencia Veterinaria entre Estados Unidos y la Unión Europea

En los últimos años, el comercio avícola entre la Unión Europea y Estados Unidos se ha visto afectado por las preocupaciones concernientes a estándares de sanidad de los alimentos y salud, principalmente desde que en 1997 un acuerdo de equivalencia veterinaria no pudo ser alcanzado, causando la prohibición de importaciones desde Estados Unidos. La mayor traba para alcanzar el acuerdo se dio en el tema de los descontaminantes y en particular sobre el uso de aguas cloradas en las plantas avícolas estadounidenses como el método de tratamiento anti-microbiológico. En la Unión Europea dicho tratamiento no está permitido en el procesamiento de aves, mientras que Estados Unidos cree que el mismo es una forma segura y efectiva de reducir la presencia de patógenos que pueden causar serios problemas a la salud.

Sin embargo, se acordó que los científicos europeos iniciarían un estudio sobre los descontaminantes avícolas, prueba de residuos, tratamiento anti-microbiano, incluyendo el uso del cloro. Si el estudio permite determinar que los métodos para proteger la salud de las personas y la sanidad de los alimentos no implican riesgos para la salud, la Unión Europea ha dicho que considerará un cambio en sus regulaciones, lo cual abrirá un cambio en su mercado a las importaciones provenientes de Estados Unidos.

A manera de “represalia” entre mayo y noviembre de 1997, el gobierno de los Estados Unidos determinó que las plantas avícolas europeas no eran elegibles para exportar hacia su mercado debido a que no habían aplicado el Sistema de Análisis de Riesgo y Control de Puntos Críticos (HACCP), el cuál es un requerimiento actual para poder exportar productos avícolas a Estados Unidos.

Fuente: Tomados de USITC 1998.

5. PROBLEMAS DE ACCESO A MERCADOS DE LOS PRODUCTOS AVÍCOLAS

5.1 Quejas de Estados Unidos por problemas de acceso

Al mismo tiempo que mantiene una política de acceso restringido a su propio mercado doméstico, Estados Unidos se ha quejado de enfrentar problemas de acceso a mercados para sus productos avícolas; obstáculos que van desde medidas sanitarias, aranceles prohibitivos hasta burocracia en los trámites (Cuadro 5).

A nivel de la región centroamericana, la mayoría de quejas son por medidas sanitarias exigidas a los productos importados de manera discriminatoria ya que no se exigen las mismas a los productores domésticos. El Salvador impuso desde el año 1992 la medida de “cero tolerancia”, en enfermedades como *avian adenovirus* y *salmonella*, ante lo cual Estados Unidos acusa de que sus exportaciones a ese país han prácticamente cesado. Honduras también se menciona estableciendo requerimientos zoonosanitarios que han bloqueado las exportaciones estadounidenses de pollo en partes a ese país, prácticamente durante toda la década del 90. Un caso similar ocurre con República Dominicana. Las quejas en relación con Panamá indican que el gobierno de este país requiere una certificación de las plantas procesadoras estadounidenses como condición para exportar productos avícolas, lo cual muchas veces demora de forma tal que el comercio se ha paralizado. El caso de México es interesante, ya que se puede notar un cambio en sus políticas comerciales para los productos avícolas, el cual viene dado por la firma del TLCAN. Previamente a la firma de este tratado las quejas por acceso al mercado mexicano de productos avícolas de sus vecinos del norte fueron porque las licencias de importación limitaban considerablemente los niveles transados. Posteriormente al Tratado, y por la arancelización, las quejas se han trasladado hacia las medidas sanitarias, señalándose que México aplica medidas sanitarias a los productos avícolas, como inspección sanitaria en el puerto de entrada, que no reflejan los acuerdos entre el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos y su contraparte mexicana, resultando en atrasos innecesarios en las fronteras, puertos y aeropuertos.

Cuadro 5
Quejas de Estados Unidos por problemas de acceso a mercados en países seleccionados

País	Queja
<i>Costa Rica</i>	Aranceles prohibitivos
<i>El Salvador</i>	Medidas zoonosanitarias discriminatorias y proteccionistas
<i>Guatemala</i>	Niveles arancelarios establecidos equivocadamente
<i>Honduras</i>	Medidas zoonosanitarias discriminatorias y proteccionistas
<i>Nicaragua</i>	No se mencionan quejas específicas
<i>Panamá</i>	Medidas zoonosanitarias discriminatorias y proteccionistas
<i>República Dominicana</i>	Medidas zoonosanitarias discriminatorias y proteccionistas
<i>México</i>	Medidas zoonosanitarias discriminatorias y proteccionistas

Fuente: USTR. *National Trade Estimate. Report on Foreign Trade Barriers* (1993-1998)

Las quejas en relación con Guatemala, Costa Rica y Canadá son hacia sus aranceles tan altos que han llegado a ser prohibitivos, según las autoridades comerciales de Estados Unidos. En el primer caso, Estados Unidos señala que Guatemala ha manipulado los precios de referencia para calcular tanto el arancel-cuota, como el fuera de cuota, de forma que no reflejan los precios reales de mercado duplicando con ello el arancel que cobran. Si bien el arancel final no excede los límites negociados por Guatemala para los productos avícolas en la OMC, la queja va hacia la forma de establecer dichos niveles arancelarios.

Los aranceles dentro del contingente son otra categoría de arancel establecida como parte del proceso de arancelización de la Ronda Uruguay, el cual significó la obligación de mantener un acceso a tasas más bajas a efectos de sostener sin mayores cambios el acceso de productos provenientes del resto de países (Gitli, en proceso). En este caso, las quejas algunas veces son que incluso el arancel dentro del contingente continua siendo prohibitivo.

Hacia finales del 2000 (16 de diciembre), el gobierno costarricense modificó los requisitos para las importaciones de pollo desde los Estados Unidos. A partir de este momento, se solicita que el producto se encuentre libre a) de la enfermedad de Newcastle Velogénico Viscerotrónico, b) Influenza aviar, c) Salmonella pullorum, d) Typhoid, y e) Ornithosis. Además se requiere que el rastro o matadero donde fueron procesadas las aves y el establecimiento donde estas fueron producidas, tengan inspección oficial y esté oficialmente autorizado para la exportación de carne. También es necesario que cuenten con un certificado oficial de la autoridad competente, del país exportador, como aptos para consumo humano. Por último, las plantas tienen que haber sido inspeccionadas y aprobadas por las autoridades correspondientes del gobierno costarricense.

Estos nuevos requerimientos se empezaron a aplicar a partir del 1 de enero del 2001, momento a partir del cual se encuentran suspendidas las importaciones de productos avícolas desde Estados Unidos. El gobierno de este país manifiesta que esta es una medida injustificada, porque anteriormente se les reconocía la inspección de las plantas que realizaba el Departamento Agricultura de Estados Unidos. Por su parte, las autoridades costarricenses señalan que anteriormente se estaba dando una mayor flexibilidad en la importación de este tipo de productos, pero que actualmente se esta aplicando la legislación nacional que obliga a que las plantas hayan sido inspeccionadas por las autoridades nacionales.

5.2 Barreras de Estados Unidos a las exportaciones de América Latina

CEPAL (1997) desarrolló un estudio sobre las barreras impuestas a Latinoamérica por el acceso al mercado estadounidense. En general se señalan tres conclusiones básicas:

- i) Los aranceles no constituyen una barrera importante a las exportaciones de América Latina y el Caribe. El 70 por ciento de las exportaciones de la región a ese país en el año 1997, entraban libre de aranceles.
- ii) La extensa cantidad de estándares sanitarios en los Estados Unidos se ha vuelto una barrera a las exportaciones.

El sistema sanitario de Estados Unidos es muy complejo, principalmente por la existencia de regulaciones a nivel federal, estatal y local y su consecuente traslape. Estas barreras han tomado la forma de protección al consumidor y protección ambiental, por lo que a veces es difícil que sean aceptadas realmente como barreras comerciales. Hay casos concretos, por ejemplo las regulaciones fitosanitarias para frutas y vegetales presentan numerosas dificultades para las exportaciones de América Latina y el Caribe, como los aguacates de México, las manzanas, uvas y mangos de Brasil. Resulta curioso que en este estudio de CEPAL no se encuentren quejas específicas sobre el acceso para productos avícolas.

En un estudio reciente de la Federación de Avicultores de Centroamérica y El Caribe se sostiene que:

“evitar el uso de las medidas sanitarias como restricciones encubiertas al comercio, en la práctica es una aspiración más que una realidad por la actitud proteccionista de algunos países del primer mundo, los cuales siguen utilizando su alto nivel científico tecnológico en la sanidad avícola para establecer medidas sanitarias que se tornan en barreras no arancelarias restrictivas al acceso a los mercados. Así no es extraño que cuando un país potencialmente exportador alcanza un determinado nivel cercano a la norma establecida, ésta se modifique para hacerla más difícil de cumplir” (Búcaro 1998:40).

- iii) Los programas de subsidios se reconocen como una barrera al comercio para América Latina.

En el área de subsidios es donde se han encontrado mayores referencias a los productos avícolas, siendo este sector estadounidense, un beneficiario importante de programas que subsidian la producción agrícola en ese país¹⁵.

5.3. Modificaciones recientes en las medidas sanitarias intra-centroamericanas

Durante el año 2001, los requerimientos sanitarios impuestos por los países centroamericanos han variado, debido a la aparición de nuevas condiciones en la producción avícola. Por ejemplo, Honduras mantiene suspendidas desde el 19 de abril del 2001, las importaciones de productos avícolas provenientes de El Salvador, aduciendo contaminación con influenza aviar. Esta medida, según la Asociación de Avicultores de El Salvador (AVES) estaría dejando pérdidas semanales de \$400.000 a la industria local.

Por su parte, Nicaragua, prohibió las importaciones de productos avícolas desde Honduras, debido a que la Organización Internacional de Epizootias, declaró que este país

¹⁵ Los programas de subsidios de Estados Unidos son reconocidos como barreras al comercio para América Latina, sin embargo no hay estimaciones concretas de si los mismos han afectado directamente al comercio de la Región.

estaba contaminado con Influenza Aviar. Asimismo, las importaciones de los mismos productos desde Guatemala también se encontraban prohibidas, de forma tal, Nicaragua solo permite importaciones de productos avícolas desde Costa Rica, El Salvador y México, siempre que éstos países mantengan medidas de protección similares a las adoptadas por Nicaragua.

Como podemos apreciar, las medidas zoosanitarias, pueden presentar variaciones en cortos espacios de tiempo, lo que de alguna manera genera incertidumbre en el ambiente empresarial, y también podría explicar el porqué los sectores empresariales nacionales, se han dedicado mayoritariamente al abastecimiento del mercado doméstico. Esto forma parte del desorden general y la falta de cooperación regional en estas materias.

6. LAS MEDIDAS SANITARIAS EN EL SECTOR AVÍCOLA Y SU CONGRUENCIA CON EL ACUERDO SOBRE MEDIDAS SANITARIAS Y FITOSANITARIAS

No cabe duda que los procesos de liberalización comercial, han hecho que cada vez se le otorgue menos importancia a los niveles arancelarios o la existencia de cuotas, como factores que restringen el comercio. Todo lo contrario ha sucedido con elementos tales como los requisitos sanitarios y fitosanitarios de importación, los cuales se han vuelto cada vez más importantes, como factores que “guían” el comercio mundial de ciertos productos. Su importancia se refleja en el incremento de las notificaciones a la OMC de medidas técnicas impuestas por los países miembros durante los últimos años, en donde, la mayor parte provienen de países desarrollados. Esto reflejaría el hecho de que las medidas técnicas pueden actuar, ya sea explícita o implícitamente, como una barrera al comercio en una forma similar a la de los aranceles o las restricciones cuantitativas.

Este obstáculo al comercio podría presentarse de tres maneras: 1) Las mismas pueden prohibir el comercio a través de una prohibición de importación, o incrementando prohibitivamente los costos de producción y mercadeo. 2) Pueden desviar el comercio desde un país abastecedor hacia otro, lo cual discriminaría entre abastecedores. 3) Pueden reducir el comercio global a través del incremento de los costos o del aumento de las barreras para todos los suplidores potenciales (Henson y Loader, 2001).

Los países en desarrollo miembros de la OMC, tienen por lo general problemas para participar en el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, debido a que su representación formal ante esta organización es generalmente muy reducida, o del todo no existe. Lo anterior los lleva a no aprovechar todos los potenciales beneficios de este Acuerdo.

En este sentido, la existencia de medidas de carácter zoo-sanitario para el comercio de productos avícolas a nivel centroamericano y con Estados Unidos, es un reflejo de una situación generalizada para muchos productos agrícolas y animales. Tal como se ha señalado en el documento, las restricciones existentes para la importación de productos avícolas son básicamente enfocadas hacia la protección de la salud humana y de los animales. En este sentido, lo que se solicita es que los productos estén libres de ciertas

enfermedades, en donde algunas de las más importantes son la Influenza Aviar y el Newcastle V.V.

Según las posiciones técnicas, las medidas zoosanitarias establecidas para el comercio de productos avícolas a nivel regional están justificadas porque con las mismas se evita el traspaso de enfermedades. De esta manera estaríamos ante una situación en la cual estas restricciones velan por la salud humana, de los animales, e incluso de los vegetales, y por lo tanto están justificadas dentro del marco de la OMC. Las mismas no podrían catalogarse a primera instancia como barreras no arancelarias al comercio, porque si un país es capaz de demostrar que se encuentra libre de estas y otras enfermedades, así como que también cumple con el HACCP, debería de ser capaz de exportar a un mercado de interés. En este sentido, no se estaría discriminando entre países, sino que a todos los países se le están imponiendo las mismas condiciones como requisitos para exportar sus productos, por lo que se estaría actuando en concordancia con el Acuerdo sobre medidas Sanitarias y Fitosanitarias.

Este mismo Acuerdo establece que la transparencia en el establecimiento de medidas sanitarias y fitosanitarias se vuelve fundamental en la evolución del comercio internacional (artículo 7 del Acuerdo). El conocimiento pleno de cuales son este tipo de disposiciones debería de ayudar a agilizar el intercambio comercial de una serie de productos. Sin embargo, cada país establece sus requerimientos sanitarios dentro del marco de lo que se considera un “*nivel adecuado de protección*” para el país, pero este nivel es muy difícil de definir. De esta forma, cuando existe una objeción de un país a un requerimiento sanitario exigido por otro, el que lo está imponiendo simplemente debe de justificar el por qué cree necesario mantener esa medida particular. Es decir, existe mucha libertad para que los países definan sus niveles de protección fitosanitarios que consideren adecuados, y los mismos pueden convertirse, bajo condiciones de mala fe y represalias, en obstáculos no arancelarios al comercio.

Sobre este mismo punto, el Acuerdo permite que los gobiernos impongan requerimientos de importación que sean superiores a los estándares internacionales, y en casos necesarios tendría que demostrar científicamente, que niveles internacionales no le permiten tener el nivel de protección que el país considere adecuado (Jha, s.f.).

Existe otro elemento que resulta necesario señalar. El mismo Acuerdo establece un apartado relativo a la asistencia técnica que los países desarrollados podrían brindar a los países en desarrollo con el objetivo de ayudarlos a cumplir con los requerimientos sanitarios exigidos. Textualmente el Artículo 9, párrafo 2 señala que:

“Cuando sean necesarias inversiones sustanciales para que un país en desarrollo Miembro exportador cumpla las prescripciones sanitarias o fitosanitarias de un Miembro importador, este último considerará la posibilidad de prestar la asistencia técnica necesaria para que el país en desarrollo Miembro pueda mantener y aumentar sus oportunidades de acceso para el producto de que se trate” (*Acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias*).

De esta forma vemos que lo que se establece es la *posibilidad* de que los países desarrollados brinden asistencia técnica y financiera a los países en desarrollo. Y esta posibilidad depende de la voluntad y necesidad que tengan los países desarrollados de importar esos productos. Además, “existe evidencia de que mucha de la asistencia técnica es reactiva –esta es provista una vez que los problemas con el cumplimiento de los requerimientos del Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias en los mercados de los países desarrollados han sido identificados- en lugar de ser parte de una estrategia tendiente a mejorar la capacidad instalada del país”. (Henson y Loader, 2001:98, citado de Horton, 1998). Estaríamos entonces ante un escenario en el cual, el interés de los países industrializados en ayudar a otro país a cumplir con los requerimientos zoo-sanitarios, se justificaría solamente bajo una condición en la que los proveedores tradicionales no fueran capaces de abastecer toda la demanda. Bajo otras condiciones, ¿qué incentivos puede tener un país desarrollado, en brindarle asistencia técnica a los países subdesarrollados, si realmente no los necesita como abastecedores de esos productos?

Al respecto, la capacidad técnica instalada en los países en desarrollo se vuelve muy importante porque de ello depende la posibilidad de realizar todas las pruebas necesarias en el largo proceso para declararse libre de enfermedades. En este caso, la colaboración gobierno-sector privado a lo interno de los países se vuelve fundamental, tal como lo demuestra el caso de Costa Rica, en donde los gastos incurridos para mantener un encargado técnico de los procesos de declaratoria como país libre de Newcastle, fueron asumidos por el sector empresarial. Sería interesante pensar en la posibilidad de que los países desarrollados apoyaran a los países en desarrollo para incrementar su capacidad técnica y enfrentar el proceso de declaratoria libre de enfermedades, o para cumplir con los requerimientos en general. Pero, nuevamente esto sólo sería posible en la medida en que los países desarrollados necesiten más abastecedores del producto en cuestión, de lo contrario, lo que se seguirá consolidando es la estructura de abastecedores tradicionalmente existente.

El punto importante es que el cumplimiento de los requerimientos sanitarios y fitosanitarios, implica incrementos importantes en los costos del producto final, lo que también puede afectar la competitividad de sus exportaciones, y podría restringir el acceso a ciertos mercados. Por lo tanto, el apoyo técnico y financiero de los países desarrollados, podría ayudar a aliviar la carga financiera que representa el cumplimiento de estos requerimientos¹⁶. Sin embargo, en el marco actual del Acuerdo, la posibilidad de que se presente ayuda en esta dirección es muy restringida.

Pero no solamente existe este costo por el cumplimiento de los requerimientos sanitarios. También existen otros elementos que si bien es cierto, no son costos por sí mismos, se vuelven restricciones. Por ejemplo, todo el proceso de convencimiento tanto del sector empresarial, como del sector público, de que es necesario avanzar en el cumplimiento de estos requisitos, también se vuelve un costo. En el mismo sentido, actúa la típica inestabilidad imperante en las estructuras de personal superior gubernamental en los países de la región: generalmente los cambios de gobierno implican un cambio de dirección, por lo que no existen políticas de largo plazo, ni una política claramente definida

¹⁶ A modo de ejemplo, para el caso costarricense una inspección de rutina a nivel nacional para verificar que el país se encuentra libre de Newcastle V.V. tiene un costo aproximado de US\$ 3000.

y creíble. *En nuestra investigación hemos encontrado que hay una línea gris entre la legitimidad de las medidas zoo-sanitarias y la falta de voluntad política del sector privado y gobiernos para resolver estos problemas, lo cual es cierto en términos del sector avícola.*

A manera de resumen, observamos que el Acuerdo sobre medidas sanitarias y fitosanitarias, presenta desventajas para los países en desarrollo. En primer lugar, porque por lo general no cuentan con el personal técnico para atender el proceso de toma de decisiones a lo interno del Comité de medidas sanitarias y fitosanitarias, y esto hace que la mayoría de las propuestas sean las presentadas por los países desarrollados. En segundo lugar, la capacidad institucional de los países en desarrollo se ve limitada por la escasez de recursos necesarios para cumplir con los requerimientos de exportación de ciertos productos, como el caso de los productos avícolas. Tercero, el apoyo técnico y financiero por parte de los países desarrollados, esta condicionado al hecho de que estos países necesiten de nuevos abastecedores del producto, y no necesariamente cuando los países subdesarrollados quieran exportarlo.

Por tanto, si bien es cierto que las normas zoo-sanitarias establecidas para el comercio de productos avícolas entre los países centroamericanos y Estados Unidos, presentan una justificación científica, también es cierto que no existe ningún elemento que garantice que estas medidas no se conviertan en obstáculos no arancelarios al comercio del producto. La posibilidad de contar con asistencia técnica y financiera, podría ser una opción interesante para que estos países puedan cumplir con los requerimientos zoo-sanitarios.

7. CONCLUSIONES

Los productos avícolas son consumidos y producidos en casi todos los países del mundo y el término engloba la producción de pollos, pavos, patos y gansos. A nivel mundial el mayor productor y exportador es Estados Unidos, y el principal importador es Rusia. La región Centroamericana en conjunto produce un uno por ciento del total mundial y el comercio intrarregional es bastante escaso, básicamente por faltantes.

En las últimas décadas, se ha podido comprobar un aumento significativo en el consumo per cápita de carne de aves, principalmente por la preferencia de este tipo de bien ante las carnes rojas con un mayor contenido de grasa. Esta posibilidad de aumentar el consumo per cápita es para algunos países la opción principal para el crecimiento de la industria avícola.

En el comercio avícola se debe hacer una distinción práctica de gran importancia entre la pechuga y las partes de pollo. En Estados Unidos las pechugas se venden a precios comparativamente más altos que en los demás países, mientras que las partes de pollo, tales como los muslos y piernas, se venden a precios muy bajos. Esta situación es la que origina el temor en los productores centroamericanos en cuanto a liberalizar el comercio de las piezas de pollo. Lo anterior quedó plasmado en los compromisos en materia arancelaria alcanzados al finalizar la Ronda Uruguay, en donde es claro que la mayoría de los países centroamericanos arancelizaron las partes de pollo estableciendo aranceles fuera de contingente considerablemente mayores al que se cobra dentro de la cuota.

La avicultura es una actividad que está cada vez más sujeta a las medidas zoosanitarias como requisito para poder optar por el comercio internacional. En este sentido se han establecido a nivel de los tratados internacionales marcos regulatorios de dichas medidas a fin de evitar que no se transformen en barreras al comercio. Al respecto destaca el Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC. Sin embargo las quejas en cuanto a la existencia y permanencia de este tipo de obstáculos al comercio están vigentes entre los productores avícolas tanto de los países desarrollados como de los países en desarrollo.

Como ejemplo de lo anterior se puede citar como el acceso al mercado estadounidense de carne de pollo ha sido una tarea imposible hasta el momento para los productores centroamericanos. Costa Rica, por ejemplo, ha avanzado un peldaño más en este proceso al declararse libre de Newcastle V-V. El próximo paso será la implementación del Sistema de Análisis de Riesgo y Control de Puntos Críticos (HACCP), aunque los productores están inquietos de que una vez superada esta etapa surjan una serie de nuevas normativas que les obstaculicen el comercio. Ahora la etapa que falta es que el gobierno estadounidense realice la acreditación respectiva.

Obviamente, la lógica económica que dice que los países centroamericanos debieran importar las partes oscuras del pollo y exportar las pechugas, con lo que ganarían *a la vez* productores y consumidores, no se cumple, debido a la existencia de barreras no arancelarias de tipo zoo-sanitario. Parece difícil que una negociación al nivel de la OMC pueda resolver este problema, aunque no sería tan difícil hacerlo en el marco de las negociaciones para el Área de Libre Comercio de las Américas, donde un acuerdo de cooperación y transferencia de tecnología podría ser el complemento *pari passu* de cualquier desgravación.

Sin embargo, tampoco pareciera haber una prioridad clara por parte del sector empresarial centroamericano en exportar a Estados Unidos. Costa Rica ya avanzó un paso importante con declaratoria libre de Newcastle, pero aún le falta el cumplimiento del HACCP. En el resto de los países del área pareciera existir un consenso en este sector, en dirigirse al mercado nacional o regional solamente, y esto podría estar explicado porque una apertura en el sector avícola no solamente puede implicar un crecimiento de las exportaciones, sino también de las importaciones, lo cual podría afectar la cierta “hegemonía” que los productores nacionales han mantenido en la región.

En lo que respecta a la compatibilidad de las medidas zoosanitarias aplicadas para el comercio de productos avícolas con el Acuerdo sobre medidas sanitarias y fitosanitarias, técnicamente éstas se encuentran justificadas. En este sentido, resultaría necesario que los países en desarrollo buscaran obtener más ayuda por parte de los países industrializados en términos de transferencias técnicas y financieras que les ayuden a cumplir con los requerimientos zoosanitarios. Pero, el Acuerdo de la OMC, no obliga a los países a dar esta ayuda, sino que solamente establece la posibilidad de que lo hagan. También, se necesitaría que los países en desarrollo incrementen su participación en el Comité de medidas sanitarias y fitosanitarias, así como también, en las organizaciones internacionales del sector, pero, volvemos nuevamente a la escasez de recursos por parte de estos países. De

esta manera, solamente en un sistema en que se garantizara la transparencia de las medidas sanitarias que aplican los gobiernos –especialmente los desarrollados-, se les facilitaría a los gobiernos nacionales el tomar la decisión de aplicar las medidas necesarias para cumplir con requerimientos específicos. Esta sería una condición importante, y podríamos decir que hasta necesaria, para que estas economías en desarrollo tomen la decisión de aplicar medidas de más largo plazo. Por último, en el nivel centroamericano es imprescindible establecer una institucionalidad (organizativa y de normas) que garantice la estabilidad y transparencia en los requisitos. Esta institucionalidad sería respetuosa de las prerrogativas nacionales de inspección y verificación, pero al menos los estándares tenderían a ser más homogéneos y menos volátiles, promoviendo el desarrollo competitivo de la industria avícola regional.

Referencias

- Búcaro, Jorge Mario (1998). *La Avicultura Centroamericana: Desarrollo y Modernidad*. Federación de avicultores de Centroamérica y del Caribe (FEDAVICAC). Guatemala, Nov. 1998.
- Call y Holahan (1992), *Microeconomía*, Grupo Editorial Iberoamérica, México
- Cárdenas Becerra, Hernando. (1994) *Descripción Agro-económica de los productores en la zona de los Santos con énfasis en el subsistema avícola*. Tesis de grado presentada a la Escuela de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional como requisito parcial para optar por el grado de Licenciatura en Ingeniería Agronómica. Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica.
- CEPAL (1996). *Panorama de las exportaciones de productos alimenticios de América Latina*. LC/L.935, 23 de abril de 1996. Unidad de Comercio Internacional.
- FAO. La Ronda Uruguay y el Comercio Mundial de Alimentos. En <http://www.fao.org/docrep/w9114s/W9114s06.htm>
- FAO (1999). Conferencia sobre Comercio Internacional de Alimentos a Partir del Año 2000: Decisiones basadas en criterios científicos, armonización, equivalencia y reconocimiento mutuo. ALICOM 99/10.
- Henson, Spencer y Loader, Rupert (2001) “Barriers to Agricultural Exports from Developing Countries: The Role of Sanitary and Phytosanitary Requirements” En *World Development*, Vol 29, No.1 pp.85-102.
- Hunton, Peter (1997). “Requisitos Sanitarios: un desafío para el sector avícola”. En *Revista Avicultura Profesional*, Vol.15, N° 1, 1997.
- IICA (1997). *Potential Impact of Sanitary and Phytosanitary Barriers on Trade for the Americas*. Octubre de 1997, San José, Costa Rica.
- Jha, Veena (s.f.) *Overview of the TBT and SPS Agreements and its posible Implications for INDIA*.
- López Lee, Tania (1994). *El Acuerdo sobre la Agricultura contenido en el Acta Final de la Ronda Uruguay*. Ciclo de Conferencias del Ministerio de Comercio Exterior, Costa Rica. En: <http://www.comex.go.cr/publicacion/ciclo/1994/tlopez.htm>
- Murillo R, Mario (1981). *Diagnóstico y Proyección de la Actividad Avícola en Costa Rica*. UCR. Facultad de Agronomía, Escuela de Zootecnia.

- NAFTA (1996). *Arbitral Panel Established Pursuant to Article 20087. Final Report of the Panel In the Matter of Tariffs applied by Canada to Certain U.S. –Origin Agricultural Products*. Secretariat File No. CDA-95-2008-01. Dec 2, 1996,
- Nilipour, Amir (1997). “Futuro y tendencias de la Avicultura en América Central”. En *Revista Avicultura Profesional*, Vol.15, N° 1.
- OMC (1996) Organización Mundial del Comercio. Órgano de Examen de las Políticas Comerciales. *Examen de las Políticas Comerciales. El Salvador*. Informe de la Secretaría. WT/TPR/S/23 24 de octubre de 1996
- OMC (1999). Organización Mundial del Comercio. Órgano de Examen de las Políticas Comerciales. *Examen de las Políticas Comerciales. Nicaragua*. Informe de la Secretaría. WT/TPR/S/61 24 de setiembre de 1999
- Oficina Internacional de Epizootias OIE (1999). Código Zoosanitario Internacional. Edición de 1999.
- Revista Claridades Agropecuarias (1996). *La Producción de Pollo en México*. No.40, Dic 1996. Mensual / ASERCA.
- Revista Claridades Agropecuarias (1996). *La Producción Mundial de Pollo*. No.40, Dic 1996. Mensual / ASERCA.
- Ribadeneira, Juan (1998). “Comercio Exterior Avícola Latinoamericano”. En *Revista Industria Avícola*. Vol.45 N° 7, julio.
- Shwedel, Kenneth (1989). “Situación de la Avicultura en América Latina: Perspectivas Hacia el año 2000”. En *Revista Soyanoicias*, octubre, Año XVIII, No.219. Asociación Latinoamericana de Soya.
- Revista Avicultura en Acción (1993). *Tailandia: la potencia avícola en Asia*. Junio 1993, Edición N°21. Cámara Nacional de Avicultores de Costa Rica.
- USITC (1998). *Industry and Trade Summary: Poultry*. USITC Publication 3148. Diciembre.
- USITC (1999), *Shifts in U.S Merchandise Trade in 1998*.
- USTR (1999). *National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers* (1993-1998, several issues)
- USDA-APHIS (1997). “Change in Disease Status of Costa Rica Because of Exotic Newcastle Disease”. Federal Register, May 22, 1997. Volume 62, Number 99. Page 27938-27940. En <http://www.aphis.usda.gov:80/ppd/rad/OldRules/96-077-2.f> (1/10/99)
- USDA (1999). *Livestock and Poultry: World Markets and trade*.
- Vargas B, Olga Marta (1996). *Muestreo Nacional Enfermedad Newcastle V-V. Informe Final*. Dirección de Protección Agropecuaria. Gerencia de Salud Animal. Comisión Newcastle. Heredia, Septiembre de 1995.
- Wright, Chris (1998). *Estadísticas de la Avicultura Latinoamericana*. En *Revista Industria Avícola*. Julio de 1998. Vol.45 N° 7.