

COMERCIO, SEGURIDAD Y TRANSPORTE

A través de los tratados de libre comercio los países han venido logrando un mejor acceso a los mercados. Mientras disminuye la incidencia de los aranceles como barrera comercial, crece la importancia de las nuevas medidas sanitarias, fitosanitarias y de seguridad en el transporte y la logística, que se convierten en un factor determinante de la competitividad sistémica. Dicha competitividad se extiende más allá de los precios bajos para abarcar también infraestructuras adecuadas, sistemas de transporte eficientes y procedimientos aduaneros ágiles y simplificados, entre otros elementos. Al cumplir las nuevas normas, los agentes económicos podrán lograr ventajas competitivas. Con tal fin será necesario fortalecer las instituciones relacionadas con la logística del comercio, armonizar las diversas disposiciones y reglamentos en los ámbitos regional y multilateral, así como también impulsar y mejorar la creación de capacidades, especialmente en beneficio de los pequeños y medianos exportadores.

A. LA LEY CONTRA EL BIOTERRORISMO

Después del atentado del 11 de septiembre del 2001 en Nueva York, las autoridades sanitarias de numerosos países comenzaron a reforzar sus medidas en materia de seguridad y sanidad ciudadanas. En Estados Unidos esto condujo a la elaboración de una norma específica contra actos de terrorismo, con un apartado relativo a los alimentos en el que se establecen nuevos requisitos para la entrada a su mercado de exportaciones de productos agroalimentarios.¹ El 12 de junio del 2002 se promulgó la Ley de Seguridad de la Salud Pública, Preparación y Respuesta ante el Bioterrorismo, más conocida como Ley contra el Bioterrorismo, con el propósito de proteger el sistema alimentario de Estados Unidos (ProChile, 2003). El 12 de diciembre del 2003 comenzó a regir la nueva normativa para resguardar la producción, distribución y venta de alimentos en el país.²

Para poner en práctica una exhaustiva vigilancia del ingreso de alimentos se tomaron diversas disposiciones, tales como la creación de instituciones encargadas de velar por la seguridad de los embarques: la Asociación Aduanero-Comercial contra el Terrorismo y la Iniciativa para la Seguridad de los Contenedores (CSI), ambas descritas en mayor detalle en otra sección. Se incrementaron las medidas de precaución en cada etapa de la cadena alimentaria y se anunciaron disposiciones complementarias para prevenir la inclusión de sustancias tóxicas en el proceso productivo. La norma responde al objetivo de lograr la seguridad en materia alimentaria y a la necesidad de implementar la certificación de procesos de producción a lo largo de toda la cadena productiva. La nueva ley está estructurada en cinco capítulos,

¹ Los demás países han continuado guiándose por las directivas de la Organización Mundial de la Salud (OMS).

² La normativa entra en vigor automáticamente y la Dirección de Alimentación y Fármacos debe tener inscritas en dicha fecha límite todas las instalaciones que producen, procesan, envasan o almacenan alimentos para consumo en Estados Unidos, aun cuando la normativa estuviera todavía en su etapa de implementación. Los productos cárnicos, los avícolas y los huevos no están sujetos a esta normativa, pues su regulación es de exclusiva y total responsabilidad del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA).

divididos en subtítulos y secciones, pero el título tres es el referido a la protección de la inocuidad y la seguridad en el abastecimiento de alimentos y medicamentos.³

Las reglamentaciones propuestas requieren que todos los productores de alimentos, nacionales y extranjeros, que fabrican, procesan, envasan, distribuyen, reciben o almacenan alimentos para consumo humano o animal en Estados Unidos se registren obligatoriamente en la Dirección de Alimentación y Fármacos para que esta pueda identificar a los exportadores de alimentos, el país de origen, el nombre y la dirección de la entidad procesadora del alimento y su marca. Un segundo requisito es el de notificar con anticipación tanto a la FDA como a la Oficina de Aduanas y Protección de Fronteras sobre el arribo a Estados Unidos y el contenido de cada exportación.⁴ Además, la ley exige a la empresa extranjera que designe en Estados Unidos a un agente que resida o mantenga una actividad comercial en el país, de modo que se encuentre físicamente en ese territorio. Al igual que en el caso de la Unión Europea, para el ingreso de los productos alimenticios se requerirá presentar información completa sobre la calidad de sus procesos productivos, disposición que abarcará desde las plantas empaquetadoras de frutas y verduras hasta la agroindustria, incluidos los lácteos y la carne (Puentes, 2003).

Los establecimientos inscritos en la FDA deberán crear y mantener registros que identifiquen las fuentes de origen y el destino de los alimentos (Sección 305, registro de instalaciones). El incumplimiento de esta norma puede implicar la posible pérdida del producto, si este fuera perecible, pues se procede a su detención hasta que se realice el trámite de registro, lo que acarrea un costo para el productor. Este registro permite a la FDA investigar la trazabilidad de los productos ante posibles amenazas a la salud de los ciudadanos estadounidenses (Sección 306, establecimiento y mantenimiento de registros), notificar a las instalaciones afectadas (empresas, almacenes o centros de comercialización y distribución) y retener alimentos si cuenta con información confiable de que constituyen una amenaza para la salud humana o animal (Sección 307, notificación previa de alimentos importados). En el recuadro VI.1 se presenta un resumen de las cuatro normas de la Ley contra el Bioterrorismo.

Esta Ley, aprobada por el Congreso de los Estados Unidos, ha enfrentado el rechazo de un importante sector de la economía del país, la *Produce Marketing Association*, vinculada al mercado de la fruta, las verduras y otros productos frescos. Esta organización, a la que se han unido otros distribuidores y productores, ha solicitado a las autoridades que flexibilice las disposiciones aprobadas y cita, como ejemplo, la complejidad del sistema de vigilancia en lo que respecta a productos perecederos, como frutas y hortalizas (Fundación Grupo Eroski, 2002). En la práctica, la Ley contra el Bioterrorismo es una aplicación del concepto de trazabilidad en la producción, industria y comercio de alimentos y establece la exigencia de un registro de productos únicos o de lotes, el cual se relaciona inequívocamente con la materia prima o el producto. Además, la rotulación debe indicar, con un código, la traza en su totalidad, desde el origen hasta la comercialización, o comprender una etapa del proceso que remita a un registro que contenga información sobre las etapas no indicadas en la rotulación.

³ Capítulos de la Ley contra el Bioterrorismo del 2002: Título I. Preparación nacional contra el bioterrorismo y otras emergencias de salud pública; Título II. Fortalecimiento del control de agentes biológicos peligrosos y toxinas; Título III. Protección de la inocuidad y seguridad del abastecimiento de los alimentos y medicamentos; Título IV. Seguridad e inocuidad del agua potable y Título V. Otras medidas (FDA, 2002).

⁴ En el caso de los productos alimenticios se debe notificar a la FDA con dos horas de anticipación si el envío es por vía terrestre, cuatro horas si es por vía aérea o ferroviaria y ocho horas si es por vía marítima.

Recuadro VI.1

LEY CONTRA EL BIOTERRORISMO: RESUMEN DE SUS CUATRO NORMATIVAS

- 1) **Registro de instalaciones con fines de verificación de trazabilidad:** Las instalaciones estadounidenses y extranjeras que fabrican, procesan, envasan, distribuyen, reciben o almacenan alimentos para consumo humano o animal en Estados Unidos deberán establecer y mantener registros que permitan a la FDA rastrear dichos productos ante posibles amenazas a la salud de seres humanos o animales en su territorio.
- 2) **Notificación previa del arribo de alimentos importados:** Desde el 12 de diciembre del 2003, la FDA debe recibir notificación previa de todas y cada una de las partidas de alimentos que ingresen a Estados Unidos. Esta notificación debe enviarse dentro de un lapso no inferior a ocho horas y no superior a cinco días antes del arribo de las mercancías.
- 3) **Establecimiento y mantenimiento de registros:** Las personas que fabrican, procesan, envasan, distribuyen, reciben, almacenan o importan alimentos están obligadas a crear y mantener los registros que la FDA estime necesarios para identificar las fuentes previas de suministro y los receptores posteriores de esos alimentos.
- 4) **Detención administrativa:** Se autoriza a la FDA a retener administrativamente partidas de alimentos si posee pruebas suficientes o información creíble de que dichos alimentos representan una amenaza que puede acarrear consecuencias negativas graves para la salud o causar la muerte de personas o animales.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de “Ley contra el Bioterrorismo” [en línea] <<http://www.mincetur.gob.pe/COMERCIO/OTROS/bioterrorismo/>>.

Estas normas responden a una nueva y justificada demanda en materia de seguridad. El desafío que implican es cuidar que no lleguen a convertirse en otro tipo de barreras de entrada al mercado. Esta es una preocupación legítima y comprensible en el caso de las empresas medianas y pequeñas que enfrentan la incógnita de determinar si cuentan o no con capacidad suficiente para adaptarse y cumplir con rapidez las nuevas exigencias. Si estas empresas no logran comprender cuál es la información adecuada que deben entregar a las autoridades de Estados Unidos para que estas cumplan su objetivo de rastrear el producto a través de todas las etapas de la cadena productiva en caso de sospechas de alteración, se verán afectadas por el rechazo de la venta del producto en ese mercado, su detención, devolución o destrucción (Sección 303, detención administrativa). En la práctica, una aplicación rígida de esta normativa que no vaya acompañada de apoyo a las pymes para la construcción de capacidades técnicas iría en detrimento de la diversificación de las exportaciones y del incremento de la presencia de estas empresas en los flujos exportadores.

A mediados de junio del 2004, en una disposición final de la FDA se establecieron los procedimientos para la retención administrativa de los alimentos sospechosos y se autorizó su detención por un período de hasta 30 días (hasta cuatro días para productos perecibles), si se encontraran pruebas creíbles de que el alimento podría ser inseguro para el consumo humano o animal (Oficina de Programas de Información Internacional, 2004).⁵

⁵ Esta disposición pone en práctica una de las cuatro provisiones contempladas en la Ley contra el Bioterrorismo y su propósito es el de garantizar la inocuidad y seguridad de los alimentos. Otras dos disposiciones se refieren al registro de las instalaciones en la FDA y a la notificación previa del arribo de alimentos importados u ofrecidos para ser importados hacia Estados Unidos. Una cuarta disposición, prevista para el futuro, se relaciona con la identificación de las fuentes previas.

En el caso de retención de alimentos perecibles, el exportador o su representante debe presentar un recurso de apelación en un plazo inferior a dos días calendario; si se trata de alimentos no perecibles, dicho plazo es de cuatro días.

En los análisis de los impactos económicos de la Ley contra el Bioterrorismo, la FDA ha reconocido la existencia de una serie de costos en que deben incurrir las empresas responsables de los alimentos exportados a los Estados Unidos. Estos incluyen: i) el transporte adicional a una instalación de almacenaje segura; ii) almacenaje adicional; iii) demoras para liberar los equipamientos de transporte que contienen productos detenidos; iv) pérdida de valor de productos del grupo de los alimentos perecibles; v) costo del etiquetado de productos detenidos, y vi) costo de los recursos de apelación por detenciones administrativas. Si se considera que el costo del transporte marítimo es más elevado para los pequeños exportadores, en términos prácticos esta legislación introduce costos adicionales para las ventas externas de alimentos realizadas por las pymes. En ausencia de políticas públicas que aborden estos temas, dichos costos bien podrían neutralizar las rebajas arancelarias obtenidas en los tratados de libre comercio suscritos con Estados Unidos.

A lo anterior se agregan los gastos en que deben incurrir los exportadores de alimentos a Estados Unidos para la contratación de un agente en ese país, estimados entre 700 y 1.000 dólares al año; también se considera que el tiempo necesario para contratar a dicho agente es de 5 a 15 horas, si el contacto se hace vía Internet y en idioma inglés. A fines del 2004, la FDA daba cuenta de un total de 131.086 instalaciones extranjeras registradas, de las cuales 24.963 correspondían a países de América Latina y el Caribe (Argentina, 1.994; Bolivia, 148; Brasil, 2.643; Colombia, 2.081; Ecuador, 3.136; Jamaica, 386; México, 8.453; Paraguay, 100; Trinidad y Tabago, 200; Perú, 1.225). Según la base de datos de la FDA, en el 2004 se realizaron 330 detenciones administrativas de embarques de alimentos provenientes de Colombia, Ecuador y Perú. En el recuadro VI.2 se destaca como ejemplo la asociación público-privada establecida en Costa Rica con el fin de facilitar la implementación de la Ley contra el Bioterrorismo.

Recuadro VI.2

COSTA RICA: APOYO PÚBLICO-PRIVADO PARA IMPLEMENTAR LA LEY CONTRA EL BIOTERRORISMO

En el 2003, con el fin de aunar los esfuerzos tendientes a facilitar la implementación de la Ley contra el Bioterrorismo, Costa Rica creó una comisión nacional mixta público-privada en la que participan representantes de las dependencias del Servicio Fitosanitario del Estado, la Cámara de Exportadores de Costa Rica y entidades vinculadas a la agricultura y el comercio, entre muchas otras. Desde su establecimiento, la Comisión ha impartido cursos de capacitación, facilitado ubicaciones para el registro de exportadores y proporcionado puntos de conexión en Internet a las empresas que requieran estos servicios.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial.

B. ESTÁNDARES Y REGULACIONES EN LOS PRINCIPALES MERCADOS DE LA REGIÓN

1. Estados Unidos

Lograr acceso al mercado de Estados Unidos es un proceso complejo y costoso, que puede tomar años. Los exportadores tienen la responsabilidad de cumplir todos los requerimientos del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA). Aún más, es posible que a pesar del tiempo y el dinero insumidos, en el caso de algunos productos nunca puedan superarse las restricciones que los afectan.

El Servicio de inspección sanitaria animal y vegetal (APHIS), una rama del USDA, es el encargado de la protección y promoción de la salud agrícola en Estados Unidos. El APHIS tiene responsabilidades reguladoras para evitar que los animales y plantas del país sean afectados por pestes y enfermedades exóticas. Su Sistema de Autorización de Importaciones (IAS) permite a los interesados solicitar permisos de importación de frutas y vegetales, productos animales y organismos. El IAS publica una lista en la que se reseña la situación de la salud animal por países y áreas desde la perspectiva del USDA, que incluye enfermedades específicas del ganado, las aves de corral y la carne (APHIS, 2005).

Las barreras fitosanitarias afectan a una gran parte de las frutas que ingresan al mercado estadounidense. Para todos estos productos se exige documentación específica certificada por el representante del APHIS en los países respectivos y usualmente son sometidos a diversas pruebas y tratamientos antes de su exportación. Para reducir el riesgo de introducir pestes potencialmente peligrosas en frutas y vegetales, la mayoría de estos productos deben cumplir complejos requerimientos sanitarios y fitosanitarios para ingresar a Estados Unidos.

La peste más molesta detectada en las mercancías provenientes de América Latina y el Caribe es la “mosca de la fruta”, de la cual hay más de 300 variedades, con un gran número de ellas concentrado en la región. Las variedades más comunes son la Sudamericana, proveniente de México y América del Sur, la de India occidental, originaria del Caribe, y la Mediterránea, correspondiente a Centroamérica y América del Sur.

Con respecto al tema de las cuarentenas, en el APHIS se creó una Unidad de Protección y Cuarentena Vegetal (PPQ), la que se encargó de dividir los productos entrantes a Estados Unidos en tres categorías: no restrictivas, prohibitorias y restrictivas. El ingreso de los productos de la primera categoría es permitido sin someterlos a una inspección detallada o cuarentena. Figuran entre ellos, por ejemplo, aloe vera, coco, cabezas de ajo, raíz del jengibre, hoja del maguey, setas, corazón de la palma, tamarindo y castañas de agua (APHIS, 1986). Los productos catalogados como prohibitorios son aquellas frutas y plantas cuya entrada no está permitida debido a la posible presencia de pestes para las cuales Estados Unidos no tiene tratamiento de cuarentena. El grupo de los productos restrictivos está integrado por frutas y vegetales cuya entrada se permite solo después de tratamientos de cuarentena e inspecciones posteriores a su cosecha que garanticen la desaparición de potenciales amenazas, como la mosca de la fruta.

Esta mosca es conocida por su capacidad de adaptación a una gran variedad de climas y frutas. Originaria de África, se ha propagado globalmente vía el comercio y los viajes. Los países en los que esta plaga no ha aparecido deben adoptar medidas preventivas. En el caso de Estados Unidos, algunos productos solo pueden ingresar si han sido debidamente inspeccionados y cuentan con la consiguiente certificación del APHIS-USDA; otros requieren tratamientos de cuarentena.

En algunas situaciones, la cuarentena puede constituir una importante barrera al acceso de las exportaciones de la región. Para cumplir los estándares y regulaciones y poder exportar, los países de América Latina y el Caribe deben pagar altos costos y pasar por un largo proceso. La barrera a la exportación puede ser muy considerable si el país debe pagar por la inspección de sus productos en cuarentena en Estados Unidos, incurrir en costos de instalación e infraestructura para realizar los tratamientos en el país de origen, contratar personal del APHIS para supervisar el tratamiento, obtener los correspondientes certificados de cumplimiento o enviar productos a puertos de entrada aprobados por el APHIS para que se efectúen los tratamientos, con el consiguiente deterioro potencial de esas mercancías. Todo esto se debe a los procedimientos y regulaciones establecidos bajo la tutela del USDA, el APHIS y la PPQ.

2. Unión Europea

a) Normas técnicas

En los reglamentos de la Unión Europea se establecen las características que deben tener los productos importados o sus procesos de producción, pudiendo incluir requisitos en cuanto a terminología, símbolos, etiquetado o embalaje. Existen normas técnicas que responden a las legislaciones nacionales (no armonizadas) y otras que rigen para el conjunto de la UE (armonizadas). El propósito de la armonización es evitar que los exportadores deban enfrentar 15 (o 25 a partir del 2004) regulaciones diferentes, sino una sola. En el 2001, la armonización comprendía un 21% de los productos de importación (OMC, 2004).

En el ámbito comunitario, los reglamentos son de dos tipos: los del “antiguo enfoque”, que establecen requisitos técnicos detallados y concretos, y los del “nuevo enfoque”, que contemplan aspectos esenciales orientados al logro de objetivos en materia de salud, seguridad y medio ambiente. El primer reglamento se aplica a vehículos, cosméticos, productos químicos, alimentos y fármacos; el segundo, a variados productos, como juguetes, materiales de construcción, maquinaria, equipos a presión, instrumental médico, equipo eléctrico y electrónico, aparatos de gas y otros.

De acuerdo con el nuevo enfoque, las reglamentaciones deben basarse en normas europeas armonizadas,⁶ de carácter voluntario, o en iniciativas de los fabricantes. La elaboración y aprobación de estas normas puede demorar, en promedio, entre ocho (Comité Europeo de Normalización, CEN) y más de dos años (Instituto Europeo de Normas de Telecomunicaciones, ETSI).

b) Medidas sanitarias y fitosanitarias

La reglamentación de la UE establece cinco principios generales para el régimen de inocuidad de los alimentos: i) un nivel elevado de seguridad alimentaria en todas las etapas de la cadena alimentaria; ii) el análisis de riesgo como elemento fundamental de la política de seguridad alimentaria; iii) la plena responsabilidad de quienes manejan empresas alimentarias por la seguridad de los productos que importan, producen, elaboran, ofrecen en el mercado o distribuyen; iv) la trazabilidad de los productos en

⁶ Como las establecidas por el Comité Europeo de Normalización (CEN), el Comité Europeo de Normalización Electrotécnica (CENELEC) y el Instituto Europeo de Normas de Telecomunicaciones (ETSI).

todas las etapas de la cadena alimentaria, y v) el derecho de los ciudadanos a recibir de las autoridades públicas información clara y exacta.⁷

Se ha dispuesto también la creación de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (AESA) y se ha fortalecido el sistema de alerta rápida respecto de los alimentos para consumo humano y animal (piensos).⁸ La Comisión de la Unión Europea está facultada para aplicar medidas de emergencia a fin de contener los riesgos graves para la salud de las personas, los animales y el medio ambiente. Permite a los encargados de tomar las decisiones la posibilidad de aplicar el “principio de precaución” en los casos en que deban adoptarse medidas para proteger la salud, pero la información científica relativa al riesgo no sea concluyente o completa. Además, el Reglamento de la UE permite que las medidas para la gestión del riesgo se basen no solo en la evaluación científica, sino también en otros factores “pertinentes”. Sin embargo, esta disposición ha suscitado algunas críticas porque la definición de “otros factores” no está claramente establecida.

La AESA proporciona asesoramiento científico independiente a la Comisión sobre todas las cuestiones que inciden, directa o indirectamente, en la inocuidad de los alimentos. Aunque las decisiones al respecto son adoptadas por el Consejo de la Unión Europea y, en ciertos casos, por la Comisión,⁹ los dictámenes de la AESA son importantes en la formulación de la política y de la legislación sobre la inocuidad de los alimentos. A través de un Foro Consultivo, la AESA debe establecer una estrecha colaboración y asociación con representantes de los organismos competentes de los Estados miembros, para formar así una red científica en materia de inocuidad de los alimentos, a través de toda la Comunidad, que conduzca a una eficaz comunicación de informaciones.¹⁰

Mediante una decisión de la UE, adoptada el 4 de julio del 2003, se impusieron condiciones especiales para la importación de nueces con cáscara originarias y procedentes de Brasil (UE, 2003a), a menos de que cada remesa sea acompañada de un informe sobre los resultados oficiales de la toma de muestras y el análisis correspondiente, así como de un certificado sanitario.¹¹ El 20 de junio del 2003, la Comisión adoptó medidas de emergencia en virtud de las cuales se prohibió a los Estados miembros la importación de chile picante y sus productos derivados (ex código NC 0904 20 90) (UE, 2003b), excepto en los casos en que se presente un informe analítico que demuestre que el producto no contiene “Sudán rojo”.¹² La UE también prorrogó la prohibición de colocar en el mercado comunitario juguetes y artículos de puericultura destinados a que niños menores de tres años se los introduzcan en la boca y fabricados con PVC blando que contenga determinados ftalatos (UE, 1999).

⁷ El Reglamento (CE)178/2002 armoniza los conceptos, principios y procedimientos que deben aplicar los Estados miembros al adoptar normas nacionales sobre la inocuidad de los alimentos. Las actividades a este respecto abarcan toda la cadena de producción de alimentos, desde los aspectos zoonosarios y fitosanitarios hasta el etiquetado de los productos alimenticios, así como también los relativos a la protección de los animales.

⁸ Se trata de un sistema de la Comisión para el rápido intercambio de informaciones entre los Estados miembros en caso de riesgo grave e inminente (también se permite la participación de terceros países).

⁹ En los casos de medidas de seguridad de emergencia.

¹⁰ En caso de que se produjera una discrepancia sustantiva no resuelta respecto de cuestiones científicas entre la AESA y el órgano competente de un Estado miembro, debe prepararse un documento conjunto que aclare las cuestiones controvertidas e indique los aspectos inciertos de los datos pertinentes, a fin de que el Consejo adopte la decisión.

¹¹ Estas medidas se adoptaron después de que la Oficina Alimentaria y Veterinaria (OAV) realizara una inspección de evaluación en Brasil.

¹² Esta medida se dispuso después de que en Francia se descubriera “Sudán rojo” en productos derivados del chile picante originarios de India.

C. LA TRAZABILIDAD

La importancia del tema de la inocuidad de los alimentos, una constante preocupación de todos los consumidores en países tanto desarrollados como en desarrollo, se ha visto reforzada en la agenda del comercio exterior al percibirse su estrecha relación funcional con materias de seguridad.

Los avances en la aplicación de técnicas biotecnológicas han contribuido a resaltar el tema de la inocuidad y de la calidad de los alimentos hasta convertirlo en una cuestión de interés mundial, así como a elevar la conciencia de la población sobre la posibilidad de que su consumo conlleve peligros potenciales.

Algunas de las dificultades sanitarias surgidas en los últimos años —casos como el del aceite de colza desnaturalizado, la encefalopatía espongiiforme (enfermedad de las “vacas locas”), que afecta al ganado bovino y repercute en el ser humano, los alimentos contaminados con dioxina, la aparición de los organismos genéticamente modificados y la incertidumbre sobre los efectos de su consumo, y la necesidad de implementar la certificación de los procesos productivos— a las que posteriormente vinieron a sumarse los atentados terroristas del 11 de septiembre del 2001, llevaron a los gobiernos de los países de la Unión Europea, Estados Unidos y Japón a exigir información precisa sobre la historia de los alimentos comercializados en sus territorios, a nivel tanto nacional como internacional, para así poder contar con métodos más eficaces de rastreo que les permitieron conocer la trayectoria de cada alimento desde su origen hasta su puesta en venta o en la mesa del consumidor.

Actualmente, para acceder a los mercados de esos países los alimentos deben cumplir con las nuevas exigencias legislativas que obligan a que vayan acompañados de una completa información sobre la cadena productiva. El informe de la vida del alimento se conoce con el nombre de trazabilidad o rastreabilidad, método que estructura la información y otorga garantías de seguridad alimentaria, mejora la gestión de la calidad y la evaluación del riesgo, aumenta la confianza de los consumidores y permite tomar acciones correctivas oportunas frente a fallas en cuanto a inocuidad y calidad.¹³

En el *Codex Alimentarius* se define la trazabilidad como “La habilidad para seguir el movimiento de un alimento a través de los pasos específicos de producción, procesamiento y distribución” (FAO/OMS, 1999). También la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) han reconocido este mecanismo de seguimiento y conocimiento del ciclo de vida del alimento como un elemento de prevención de crisis que deberá ser regulado por los países miembros dentro de un corto plazo.

En otras palabras, la trazabilidad es el camino que sigue un producto desde el origen hasta su punto final (*tracking* o *traceforward*) o en sentido contrario (*tracing* o *traceback*), ruta en la que quedan incorporado todos aquellos componentes que se agregan a lo largo de la cadena productiva. El propósito de este registro es poder contar con la capacidad de identificar el o los puntos críticos ante una contingencia sanitaria y así localizar la emergencia, aislarla y resolverla en el sitio exacto de la cadena productiva donde ocurre, sin afectar la continuidad del flujo comercial restante. La capacidad para detectar el problema con rapidez dependerá de los medios para lograr un buen rastreo.

¹³ El sistema de trazabilidad se aplica a los alimentos, piensos y a los animales de los que se obtienen productos alimentarios; concierne a todos los operadores de la cadena, la industria, el transporte, la distribución y el comercio minorista.

A partir del 1° de enero del 2005 comenzó a exigirse obligatoriamente la información completa sobre la calidad del proceso productivo para autorizar el ingreso de productos agroalimentarios a la Unión Europea. En el Reglamento (CE)178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, del 28 de enero del 2002, se establecen los principios y requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan los procedimientos relativos a la seguridad alimentaria (*Official Journal of the European Communities*).¹⁴

En el Reglamento se exige que las etiquetas adheridas a los alimentos indiquen fecha de envasado, caducidad y composición, con información clara que certifique la trayectoria del procesamiento y su origen (modificado o no). Esta información es adaptada para la mejor comprensión del consumidor, pero debe incluir, a la vez, datos precisos para cada participante en la cadena productiva, dado que el sistema de trazabilidad implica un compromiso de todos ellos. De igual modo, representa un costo adicional, pero en tanto provea respuestas oportunas y adecuadas frente a riesgos sanitarios, también se traduce en una mejor imagen comercial de la marca, lo que le permite penetrar en segmentos de mercado de mayor rentabilidad. En otras palabras, el costo adicional inicial bien puede transformarse en una ventaja competitiva.

En los países que exportan alimentos agropecuarios a la Unión Europea, así como en la misma Comunidad, han comenzado a florecer empresas que ofrecen asesoramiento para diseñar y poner en práctica sistemas de trazabilidad y así dar cumplimiento a estas exigencias. Figuran entre ellas, por ejemplo, Food Trace, en Europa, y Traza Chile en Chile.¹⁵

Al implementar un sistema de trazabilidad, las empresas agregan costos que, de ser trasladados al producto, aumentarían el precio y restarían competitividad. Las recientes medidas de seguridad alimentaria han afectado negativamente a los mercados exportadores agroalimentarios de América Latina y el Caribe, pues su aplicación requiere de tecnología que permita traducir los códigos a un lenguaje que resulte más comprensible para el consumidor.

Si se considera la carne como ejemplo, el nivel de los requisitos para exportarla no es el mismo en Estados Unidos que en la Unión Europea (véase el recuadro VI.3). En Europa, los requerimientos son más estrictos y se exige la trazabilidad de origen y movimiento a escala individual (cada cabeza), no se acepta el uso de anabólicos y tampoco la alimentación con guano de pollo. En Estados Unidos, la trazabilidad es a escala de rebaños, se aceptan los anabólicos y se exigen evaluaciones según el sistema de análisis de peligros y puntos críticos de control.

¹⁴ En el Reglamento (CE)178/2002 se define trazabilidad como “la posibilidad de encontrar y seguir el rastro, a través de todas las etapas de producción, transformación y distribución, de un alimento, un pienso, un animal destinado a la producción de alimentos o una sustancia destinados a ser incorporados en alimentos o piensos o con probabilidad de serlo”. En el artículo 18 del Reglamento 178/2002 se incorpora la trazabilidad.

¹⁵ Traza Chile fue creado por la Fundación Chile y la Cámara Nacional de Comercio, con aportes de Oracle y de *Megasoft Computer Technologies*.

Recuadro VI.3

TRAZABILIDAD DE LA CARNE: UN EJEMPLO DE LOS PASOS QUE ES PRECISO SEGUIR**Trazabilidad del producto***Etapa de información de producción:*

1. Identificación individual del animal: fecha de nacimiento, lugar, propietario, sexo y raza (ejemplo: marca de fuego).
2. Información sobre el movimiento del animal, lugar de faena y muerte.
3. Acceso de los actores interesados a la información.

Trazabilidad del proceso de producción*A. Etapa de procesamiento:*

1. Información sobre fecha de recepción y origen.
2. Método utilizado en la cría y engorda hasta el destete.
3. Alimentación y preparación de animales: transformación de productos cárnicos y derivados.
4. Consideración de matanza, empaque y conservación de los productos en frío.
5. Forma en que se faenó y procesó la carne: participan mataderos, frigoríficos y plantas despostadoras.

B. Etapa de distribución:

1. Identificación de establecimientos en registro nacional sanitario de productores pecuarios.
2. Identificación de establecimientos proveedores de animales.
3. Uso obligatorio de marcas y señales.

C. Etapa de comercialización:

1. Fecha de despacho.
2. Tiempo de despacho.
3. Nombre del distribuidor.
4. Se considera la venta y comercialización de productos y subproductos de la carne; venta a distribuidores, comercios y consumidores; venta para elaboración, por ejemplo, de cecinas; transporte en el país; transporte y empaque para exportación; supermercados como actores clave.

D. Etapa de consumo:

Se recupera información sobre producción, proceso y distribución desde el punto de vista del consumo rastreado.

Fuente: Paola Conca, “Trazabilidad”, Santiago de Chile, Dirección de Promoción de Exportaciones (ProChile), octubre del 2004, inédito; Mariela Bianco y Marta Chiappe, *Estado actual de los sistemas de trazabilidad para bovinos de los países del Cono Sur*, Programa Cooperativo para el Desarrollo Tecnológico Agropecuario del Cono Sur/Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (PROCISUR/IICA), mayo del 2004; Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA), Cámara Chileno-Norteamericana de Comercio (AMCHAM Chile), Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) y McKINSEY & Company, “Carne bovina: desafíos y potencial exportador”, estudio del Programa Pro Competitividad (PROCOM), Santiago de Chile, 2004.

D. COSTOS DE TRANSPORTE**1. La evolución del comercio**

El reciente ciclo expansivo del comercio se explica por la recuperación del crecimiento económico en algunos países desarrollados, especialmente en Estados Unidos y Japón, además de la continua expansión de la demanda interna en Asia Sudoriental y China. La demanda en estos países ha impulsado los precios de las principales materias primas exportadas por América Latina y el Caribe en el último bienio, como soya, harina de pescado, lana, pulpa de madera, mineral de hierro, cobre y petróleo. Por ejemplo,

solamente por los cambios en el comercio de la soya, el carbón y el hierro, así como en las cargas por contenedor, se estima que los embarques marítimos a China aumentaron, por lo menos, en 167 millones de toneladas entre los años 2002 y 2003.

En el 2004, el comercio de bienes en América Latina se vio particularmente acelerado en el segmento comprendido por los productos mineros, que mostró alzas superiores al 40%. Por ejemplo, hasta el mes de septiembre del 2004, la expansión del valor exportado de productos mineros superó el 30% en 10 países de la región —Brasil, Uruguay, Chile, Bolivia, Ecuador, Perú, Honduras, Nicaragua, República Bolivariana de Venezuela y República Dominicana. Asimismo, las exportaciones de manufacturas y productos agrícolas registraron aumentos del 21% y el 11% durante el mismo período. Al desagregar los principales componentes del incremento de las exportaciones se observa que aproximadamente un 50% corresponde a la elevación de los precios.

a) El alza de los fletes

En la industria del transporte marítimo se distinguen claramente tres mercados que funcionan en forma paralela: i) el mercado de los buques de carga general, de los cuales la mayoría se dedica exclusivamente al transporte de contenedores, y otros buques mixtos que transportan contenedores, además de otras cargas unitarizadas como, por ejemplo, paletas o plataformas de carga (*pallets*); ii) el mercado de los buques graneleros, que transportan carga seca a granel (cereales, minerales), y iii) el mercado de los buques tanque, ocupados principalmente para cargas líquidas, en especial petróleo y sus derivados.

Durante el año 2003 se inició un ciclo de alzas de los fletes marítimos en el mundo entero, proceso que aún se encuentra en una fase expansiva. Por ejemplo, el índice de fletes de graneles secos (*Baltic Exchange*) aumentó de 1.800 puntos en enero del 2003 a 5.800 puntos en febrero del 2004. Del mismo modo, el costo promedio del transporte de un contenedor, que en el 2003 bordeaba los 1.100 dólares, en el 2004 subió a cerca de 1.950 dólares.

En este fenómeno han incidido varios factores. En primer lugar figura el explosivo incremento del comercio de China con Estados Unidos, lo que atrajo a esta ruta una gran parte de la capacidad de bodega en buques portacontenedores y provocó una severa escasez de buques en otras rutas, incluidas las de América Latina y el Caribe, a la vez que daba lugar a una congestión nunca antes vista en los sistemas de transporte y portuarios, principalmente en la costa oeste de Estados Unidos.

Además, este intercambio comercial está caracterizado por un fuerte desequilibrio en los flujos de carga; de hecho, en el 2002 se registró un flujo de 7.426 millones de TEU (equivalente en mercancías de un contenedor de 20 pies) desde Asia hacia América del Norte, volumen que aumentó a 10.225 millones de TEU en el 2004, en tanto que en sentido inverso permaneció prácticamente constante en torno de los 3.500 millones de TEU. Dicho desequilibrio se ve claramente reflejado en los precios de los fletes, los cuales se sitúan en una proporción de tres a uno.

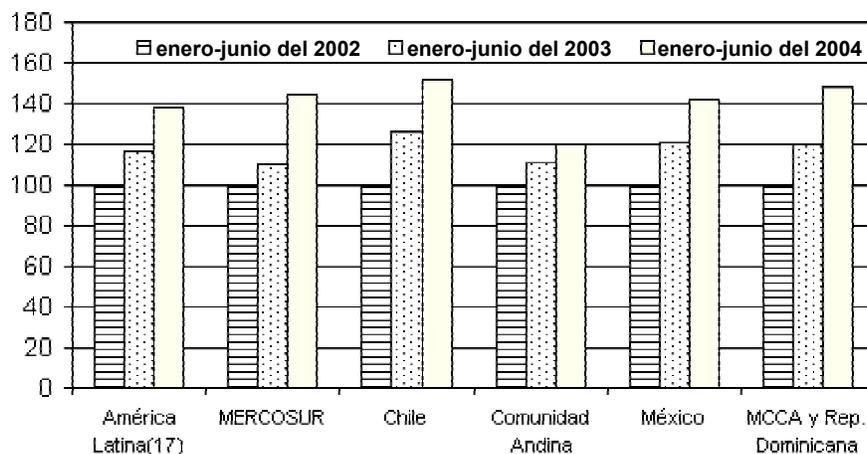
Otro factor gravitante en el alza de los fletes ha sido el constante aumento del precio del combustible para los buques, que subió de 150 dólares por tonelada métrica de combustible en mayo del 2002 a 225 dólares en septiembre del 2004. Por otra parte, el ascenso del valor del acero redundó en un incremento del costo de construcción de nuevos buques. Los contratos de arrendamiento de buques también han sufrido drásticas alzas de hasta un 150% entre el 2002 y el 2004.

Si se considera solamente el período hasta finales del 2003, el valor de los fletes para contenedores se había elevado entre un 18% y un 30% en América Latina y hasta un 27% en las rutas principales de comercio.

En el transcurso del primer semestre del 2004, los fletes regulares, con condiciones similares a los anteriores, continuaron en una trayectoria ascendente que, en el caso de América Latina, los llevó a promediar un aumento de 39% a comienzos del segundo trimestre con respecto a junio del 2003, con máximos de hasta un 65% en algunas rutas importantes para la región. Los fletes para el transporte no regular de cargas secas mostraron un comportamiento todavía más extremo, sin precedentes históricos: considerando el ciclo bajo de los precios (mediados del 2002), estos fletes llegaron a subir hasta seis veces en el punto extremo, a comienzos de febrero del 2004.

Sin embargo, cabe señalar la acentuada caída de los fletes navieros observada desde principios de diciembre del 2004 y a lo largo del primer semestre del 2005. El indicador de la actividad, *The Baltic Dry Index* (BDI), desde un nivel máximo de más de 6.000 puntos en la primera semana de diciembre del 2004, bajó a cerca de 4.000 puntos a principios de febrero del 2005, para luego llegar a menos de 3.000 puntos a fines de mayo del 2005. Esta disminución de los fletes debería tomarse con cautela, considerando sobre todo los factores estacionales, ya que entre abril y julio del 2004 dicho índice registró una caída de más de 2.500 puntos. Como se señalaba en el capítulo I, la reciente desaceleración del crecimiento económico en Estados Unidos y la reducción de las previsiones de crecimiento en los demás países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) estarían influyendo en esta baja del costo de los fletes.

Gráfico VI.1
AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES) Y SUBREGIONES: EVOLUCIÓN DE LA INCIDENCIA DEL COSTO DEL TRANSPORTE^a (ENERO-JUNIO DE CADA AÑO)
(Números índices: enero-junio del 2002 = 100)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de los respectivos países, precios de productos básicos y fletes (soya, mineral de hierro, petróleo y fletes de mercaderías).

^a Números índices calculados sobre la base del coeficiente del valor del transporte en las exportaciones totales.

Desde la perspectiva de las exportaciones agropecuarias y agroindustriales provenientes de Brasil y México hacia los mercados más importantes, se constata que en el caso de ambos países la Unión Europea es el mercado hacia el cual los costos de transporte son mayores. Al mismo tiempo, por lo menos para algunos productos agrícolas, la incidencia de los costos de transporte entre Brasil y México y los demás países latinoamericanos es significativa. Esto podría deberse a los elevados costos de transporte entre las costas oeste y este de América Latina.

b) Otras variables que inciden en los costos de transporte

La constatación de que la Unión Europea es un mercado consistentemente más caro no se explica solo por la distancia que la separa de Brasil o México, aunque este factor sea en apariencia más importante en la determinación de los costos de transporte que lo concluido sobre la base de evidencia empírica en el caso de las importaciones de Estados Unidos.

El hecho de compartir el mismo idioma con el país exportador, el nivel de calidad de la infraestructura interna de transporte y comunicaciones, la eficiencia portuaria y el volumen transportado conllevan a una reducción de los costos de transporte. A su vez, el valor unitario afecta negativamente los costos de transporte, porque encarece el seguro.

El desequilibrio en los flujos comerciales tiene una incidencia significativa en los fletes que cobran las empresas transportadoras. En 1998, el 72% de los contenedores enviados desde el Caribe a Estados Unidos estaban vacíos. En consecuencia, el costo del transporte de las exportaciones desde esa subregión (Puerto España, en Trinidad y Tabago) hacia Estados Unidos (Miami) resultó apreciablemente inferior al de las importaciones provenientes de Estados Unidos: 750 dólares/TEU y 1.400 dólares/TEU, respectivamente. Por otro lado, en una misma región, el transporte a puertos que sirven como lugar de trasbordo es significativamente más barato que a puertos ubicados a distancias similares del exportador, pero sin esa característica. Esto es lo que sucede, por ejemplo, con el puerto de Kingston en el Caribe.

El requisito de condiciones especiales de transporte influye en el flete, como lo muestra la comparación entre alimentos congelados y frescos en el cuadro VI.1.

En el caso de las exportaciones de hortalizas y frutas frescas, que por ser altamente perecibles son transportadas de preferencia por vía aérea, los fletes tienen una incidencia aún mayor en el precio final, tal como lo sugiere la evidencia respecto de la exportación de espárrago fresco (verde) desde Perú (principal exportador junto con México) y Colombia, hacia Estados Unidos, el mercado importador más importante, y la información sobre las ventas externas de bayas (*berries*) desde Chile y tomate desde México hacia ese mercado. Cabe resaltar que como resultado de las preferencias arancelarias unilaterales otorgadas por Estados Unidos a los países andinos, el espárrago procedente de estos últimos está exento de pago por este concepto.

En la exportación de arándanos frescos desde Chile hacia Estados Unidos, el flete aéreo (más seguros) representa aproximadamente una tercera parte del precio FOB (una cuarta parte del precio CIF) de estas bayas, cuyo valor por caja (2 kilos) fue de 20 dólares en promedio en los mercados mayoristas de Filadelfia y Los Angeles en las temporadas 2000/2001 y 2001/2002. Actualmente se exportan también arándanos frescos por vía marítima, en contenedores con atmósfera modificada y controlada. La tarifa marítima varía entre 1,2 y 1,7 dólares por caja.

Cuadro VI.1
TARIFAS DE FLETE MARÍTIMO ENTRE PUERTOS SELECCIONADOS^a
(Valor en dólares por contenedor de 40 pies)

Puerto de destino ⇒	Miami	Nueva York	Hamburgo
Puerto de origen ↓			
<i>Conservas de pescado (contenedor seco)</i>			
Brasil (Santos)	2 616	2 662	2 165
Chile (Valparaíso)	2 380	2 380	2 339
Colombia (Buenaventura)	2 815	2 850	1 890
Perú (Callao)	2 855	2 900	2 105
<i>Pescado congelado (contenedor frigorífico (reefer))</i>			
Brasil (Santos)	4 440	4 475	3 700
Chile (Valparaíso)	4 175	4 455	4 989
Colombia (Buenaventura)	4 465	4 465	4 375
Perú (Callao)	4 560 ^b	4 840	4 380
<i>Espárragos en conservas (contenedor seco)</i>			
Brasil (Santos)	1 600	2 285	1 400
Chile (Valparaíso)	1 865	1 925	1 660
Perú (Callao)	1 965	1 975	1 425

Fuente: Comisión para la promoción de las Exportaciones de Perú (PROMPEX), “Plan Nacional de Desarrollo de las Exportaciones al 2006. Análisis comparativo de competitividad”, Lima, 2003.

^a El flete incluye el gasto en combustible, entre otros (tarifas promedio). Contenedor de 40 pies ≈ 25 TM.

^b El puerto de origen es Paita.

En las exportaciones de tomate fresco de México a Estados Unidos, la suma de los costos de transporte (hasta y dentro de Estados Unidos) representa el 10,9% y el 15,3% del precio de venta en Los Angeles y Chicago, respectivamente, en tanto que a los aranceles corresponden solo el 2,8% y el 2,3%. Los costos totales directos e indirectos de la comercialización del tomate fresco (*plum*) de Sinaloa tienen una participación en el precio final de entre un 21,3% y un 29,9% en los principales mercados de consumo estadounidenses.

Los costos de transporte interno en México son igualmente significativos. En el caso del tomate fresco de Sinaloa representa un 17,9% del precio en Ciudad de México (13,8% y 12,3% del precio en Guadalajara y Monterrey, respectivamente). La configuración radial de la infraestructura de carreteras en México, con su centro en la capital, como sucede en muchos países de la región, crea una profunda segmentación espacial entre regiones y exacerba la ventaja de las regiones del norte por su proximidad respecto de la frontera con Estados Unidos.

c) Factores que limitan el acceso de pequeños y medianos productores a los mercados de exportación

A la deficiente infraestructura local se agrega la existencia de economías de escala en el transporte internacional, que da por resultado una relación inversa entre fletes y volumen transportado, tal como se describió anteriormente, que limita en particular el acceso de pequeños y medianos productores a los mercados de exportación. Según la Asociación de Exportadores de Manufacturas, A.G. (ASEXMA) de Chile, los pequeños exportadores —que envían uno o dos contenedores al mes— “pueden llegar a pagar 50% más que una empresa que envía 50 contenedores mensuales”. Para los productos altamente

perecibles, como las bayas frescas, la escala de producción determina la capacidad para obtener cupos de transporte aéreo y así poder exportar directamente.

E. NUEVAS NORMAS DE SEGURIDAD EN EL TRANSPORTE

Los hechos acaecidos el 11 de septiembre del 2001 en Nueva York, y los atentados del 11 de marzo del 2004 en Madrid, además de otros incidentes de índole y motivaciones similares, han inducido la adopción de una serie de medidas para contrarrestar las amenazas emergentes en el transporte de mercancías. Algunas de las medidas de seguridad han contado con el apoyo de la comunidad internacional, mientras que la legitimidad de otras se ha visto cuestionada por su carácter unilateral.

En lo que respecta a la inversión en seguridad en Estados Unidos, según estudios elaborados por la Academia de Ciencias de los Estados Unidos (2004a y 2004b), gran parte del equipamiento antiterroristas utilizado en la actualidad se considera inefectivo. Entre los problemas detectados figuran los siguientes: i) los sistemas de monitoreo en puertos y fronteras no pueden diferenciar entre la radiación producida por una bomba nuclear y la creada por materiales como losas de cerámica o similares; ii) los nuevos instrumentos creados para inspeccionar pasajeros en los aeropuertos no son más efectivos que los utilizados con anterioridad; iii) las máquinas del servicio postal inspeccionan solo un pequeño porcentaje del correo y buscan ántrax, pero no otros agentes biológicos. Las autoridades de Estados Unidos, tras haber gastado ya 4.500 millones de dólares en equipamiento de seguridad, estiman que su actualización podría requerir 7.000 millones de dólares más (*The New York Times*, 2005a).

Debe establecerse un adecuado diálogo entre todas las partes afectadas, así como también buscar la manera de proveer más y mejores mecanismos de financiamiento para atenuar la carga y el alto costo de la adquisición de equipamiento y tecnologías de avanzada que los países, en especial los de América Latina y el Caribe, necesitan para poder cumplir en forma satisfactoria las nuevas normas de seguridad. Asimismo, es preciso adecuar la infraestructura física e invertir en programas de capacitación de recursos humanos calificados.

El multilateralismo reduce la probabilidad de que las medidas impuestas en forma unilateral o bilateral se conviertan en una nueva forma de proteccionismo. En relación con las nuevas medidas de seguridad, algunos ejemplos de acciones internacionales coordinadas sobre la base de la aplicación del multilateralismo serían, por una parte, la puesta en vigor del Código Internacional para la Protección de los Buques y de las Instalaciones Portuarias (PBIP) de la Organización Marítima Internacional (OMI), y por la otra, los recientes esfuerzos que viene realizando la Organización Mundial de Aduanas (OMA) con el fin de ofrecer a la comunidad internacional un marco sobre facilitación y seguridad en sus intercambios comerciales.

1. Una medida multilateral

El Código Internacional para la Protección de los Buques y de las Instalaciones Portuarias (PBIP) de la Organización Marítima Internacional (OMI), fue adoptado en Londres, Reino Unido, en diciembre del 2002, por los Estados contratantes del Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar. Entró en vigor el 1º del julio del 2004 y su aplicación es obligatoria para los 148 Estados que suscribieron dicho Convenio.

Su principal propósito es proporcionar un marco regulatorio que facilite la evaluación de riesgos para así evitar que se utilicen el transporte marítimo y la infraestructura portuaria (buques, instalaciones, cargas y pasajeros), con el fin de cometer atentados terroristas. Permite a los gobiernos aumentar internacionalmente y en forma coordinada las medidas de protección necesarias para enfrentar las nuevas amenazas.

Según una de las medidas dispuestas en el Código PBIP, los buques, las instalaciones portuarias y las compañías navieras deben designar oficiales de protección, previamente capacitados y acreditados por la autoridad marítima. Se exige, además, que los puertos y las navieras cuenten con planes de contingencia, basados en las evaluaciones de protección, con el fin de evitar potenciales actos terroristas.

Con estas medidas de seguridad se pretende minimizar, entre otros, riesgos como los siguientes: atentados (bombas, alteraciones de la carga, robos, vandalismo, uso de buques como armas, sabotajes); acciones armadas (piratería); terrorismo; secuestros; contrabando; polizones; toma de rehenes; tráfico y transporte ilícito de armas, drogas y personas; daños colaterales que pudieran ser provocados por incendios, explosiones y polizones. La parte A del Código PBIP es de cumplimiento obligatorio y en ella se establecen claramente las responsabilidades y obligaciones de las distintas partes relacionadas con la seguridad (Estados miembros, compañías navieras, capitanes e instalaciones portuarias). La parte B del mismo Código contiene una serie de recomendaciones relacionadas con las disposiciones presentadas en la parte A.

Con respecto al estado de implementación del Código PBIP, según información proporcionada por la OMI, a principios del 2005, siete meses después de su entrada en vigencia, había sido puesto en práctica por 145 países, lo que corresponde a cerca de 9.600 instalaciones portuarias (un 97% del total) y a un 95% de la flota mundial de buques. En América Latina y el Caribe ha sido implementado en 718 instalaciones portuarias que, por lo tanto, se encuentran certificadas. Las instalaciones portuarias de Canadá y Estados Unidos en su totalidad ya habrían logrado sus certificaciones del Código PBIP.

Sin embargo, cabe señalar que si bien la mayoría de los países de la región que son miembros de la CEPAL han obtenido dicha certificación de seguridad, aún hay puertos que no cuentan con ella. Por otra parte, en el caso de los puertos ya certificados, los esfuerzos iniciales por lograr la certificación parecen haber mermado con el pasar de los meses debido a la no ocurrencia de incidentes o bien a otros factores, no obstante el hecho de que esta debería ser una tarea permanente, de modo de reducir aún más el grado de vulnerabilidad ante las amenazas terroristas y el riesgo de pérdida de competitividad.

Asimismo, se han detectado algunos obstáculos con respecto a la implementación del Código PBIP. Encuestas realizadas tanto por la CEPAL como por la Comisión Interamericana de Puertos (CIP) de la Organización de los Estados Americanos (OEA), han permitido constatar que en la comunidad del comercio exterior de la región existe un cierto grado de desconocimiento en cuanto a las medidas de seguridad, a los impactos y efectos de la implementación del PBIP en términos de costos y a quien correspondería pagar tales mayores costos. Por otra parte, pese al gran interés en certificar todas las instalaciones portuarias, se enfrentan limitaciones tales como la escasez de recursos financieros para capacitar a oficiales de seguridad y a auditores de asistencia técnica en las áreas de análisis de riesgo y evaluación, así como para adquirir equipos de comunicación y de alta tecnología. Sin ninguna duda, este es un ámbito que puede abordarse mediante programas hemisféricos de asistencia técnica.

El nivel de las inversiones requeridas para cumplir con la normativa de seguridad del PBIP puede ser considerable. En Brasil, por ejemplo, el Gobierno Federal ha asignado recursos financieros para reforzar la seguridad de puertos y terminales que en el 2004 totalizaron cerca de 40 millones de dólares y

tiene previsto destinar a este fin un monto similar durante el 2005. En forma individual, la terminal de contenedores del puerto de Suape, en el estado de Pernambuco, habría invertido cerca de 600.000 dólares; el puerto de Itajaí, en Santa Catarina, alrededor de 1,2 millones de dólares. La terminal de contenedores de Paranaguá, en Paraná, desde que se adjudicó la concesión hace seis años atrás, ha invertido un total de seis millones de dólares en sus planes de seguridad.

El sobrecargo por concepto de seguridad aplicado en una muestra de 27 puertos de América Latina y el Caribe arroja un promedio de 11,84 dólares por contenedor. Esto se compara en forma desfavorable con el promedio mundial de 8,53 dólares de una muestra de 107 puertos. El promedio de Australia asciende a 3,88 dólares (muestra de cinco puertos); el de Estados Unidos a 4,00 dólares (muestra de 37 puertos); el de Europa a 10,5 dólares (muestra de 34 puertos) y el de Asia a 6,47 dólares (muestra de cuatro puertos).

Por otra parte, en diversos puertos se está cobrando un sobrecargo, cuya recuperación idealmente debería transmitirse a través de toda la cadena de comercio exterior, desde el punto de origen hasta el usuario final. Entre los incrementos registrados cabe mencionar los siguientes: en dos terminales portuarias de Port Klang, Malasia se empezó a cobrar un cargo adicional de 34 dólares por concepto de movimiento de cada contenedor seleccionado para pasar por un escáner, en cumplimiento de las disposiciones de la Iniciativa sobre la Seguridad de los Contenedores. En Estados Unidos, en el ámbito de la Conferencia de terminales marinas de los puertos del Golfo, que incluye 20 terminales portuarias, se ha dispuesto un cobro adicional de 5%; en México, por su parte, se está aplicando un sobrecargo de 10 dólares por contenedor.

2. Medidas voluntarias

a) La Iniciativa sobre la Seguridad de los Contenedores (CSI)

Esta Iniciativa, impulsada por la Oficina de Aduanas y Protección de Fronteras de los Estados Unidos, surgió en enero del 2002 y su aplicación es de carácter voluntario. Tiene por propósito mejorar la seguridad de los contenedores con miras a evitar que la carga transportada en ellos pueda convertirse en un fácil objetivo terrorista. Se trata de un enfoque multifacético que abarca desde el diseño de los contenedores hasta los procedimientos para identificar aquellos considerados de alto riesgo y poder contar con la capacidad para monitorearlos en los puertos estadounidenses y en los centros importantes de Europa y Asia. Para facilitar la detección de amenazas potenciales a la seguridad con la mayor rapidez posible se consideran cuatro elementos principales:

- El uso de información automatizada para identificar y seleccionar los contenedores de alto riesgo;
- El monitoreo previo de los contenedores identificados como de alto riesgo antes de su arribo a los puertos estadounidenses;
- El uso de tecnologías de detección para monitorear previamente los contenedores de alto riesgo con la mayor rapidez;

- El uso de contenedores más inteligentes e inviolables. A menos que se determine que han sido violados, los contenedores identificados como de alto riesgo serán monitoreados en el puerto de partida, en vez de hacerlo en el puerto de arribo, mediante una combinación de equipos de rayos X y rayos gamma a gran escala y de transpondedores de posicionamiento global.

Cuando se inició, este programa abarcaba los 20 puertos marítimos de mayor movimiento en el mundo, ya que por estos pasaba casi el 70% de los contenedores destinados a Estados Unidos, pero se ha ido extendiendo a otros puertos fuera de dicha clasificación, por razones más bien preventivas y de competitividad. Este sería el caso de los puertos de Durban (Sudáfrica); Goteborg (Suecia); Klang y Tanjong Pelepas (Malasia). En el cuadro VI.2 se puede observar el estado de implementación del programa CSI, que en marzo del 2005 comprendía un total de 37 puertos en 19 países.

Argentina se ha convertido recientemente en el primer país de la región que se integra al programa CSI. El 8 de mayo del 2005, los servicios aduaneros de Argentina y de Estados Unidos firmaron un convenio de colaboración mutua para mejorar el control de los contenedores en el marco de dicha Iniciativa. El cronograma de inversiones contempla la adquisición de nueve escáneres móviles tipo rayos X, con un costo estimado de 5 millones de dólares cada uno. Una vez licitados, se estima que hacia fines del 2005 el primero de ellos estará funcionando en el puerto de Buenos Aires. Según las necesidades que se presenten, estos equipos móviles podrían trasladarse a diferentes puntos del país. También se ha previsto adquirir tres escáneres fijos tipo rayos X para ser instalados en Buenos Aires, Paso de Los Libres y Uspallata, dentro de un plazo inferior a dos años. Las autoridades aduaneras argentinas perciben tales gastos como una inversión pública que forma parte de una estrategia más amplia encaminada a lograr puertos y un comercio seguros. Han declarado que no anticipan traspasar dichos costos a los agentes económicos.

Los servicios de aduanas de otros países de la región, entre los cuales figuran Brasil y Uruguay, también vienen sosteniendo diálogos sobre esta materia con sus contrapartes de Estados Unidos, lo que permite suponer que próximamente estarían igualmente en condiciones de integrarse al programa CSI. En forma paralela, se ha constatado que diversos exportadores de América Latina y el Caribe que despachan contenedores al puerto de Miami han manifestado preocupación por la lentitud del proceso de inspección de contenedores, que demora entre dos y seis días.

Cuadro VI.2
**PUERTOS INCORPORADOS A LA INICIATIVA SOBRE LA SEGURIDAD DE LOS
CONTENEDORES (CSI)**

Situación en marzo del 2005 (37 puertos en 19 países)

Puertos	Países	Región/continente
Durban	Sudáfrica	África
Halifax	Canadá	América del Norte
Montreal	Canadá	América del Norte
Vancouver	Canadá	América del Norte
Dubai	Emiratos Árabes Unidos	Asia Occidental
Shangai	China	Asia Oriental
Shenzhen	China	Asia Oriental
Busan	República de Corea	Asia Oriental
Hong Kong	Hong Kong (Región Adm. Especial de China)	Asia Oriental
Kobe	Japón	Asia Oriental
Nagoya	Japón	Asia Oriental
Osaka	Japón	Asia Oriental
Tokio	Japón	Asia Oriental
Yokohama	Japón	Asia Oriental
Puerto Klang	Malasia	Asia Sudoriental
Tanjong Pelepas	Malasia	Asia Sudoriental
Singapur	Singapur	Asia Sudoriental
Laem Chebang	Tailandia	Asia Sudoriental
Colombo	Sri Lanka	Asia Sur
Bremerhaven	Alemania	Europa
Hamburgo	Alemania	Europa
Amberes	Bélgica	Europa
Zeebrugge	Bélgica	Europa
Le Havre	Francia	Europa
Marseille	Francia	Europa
Piraeus	Grecia	Europa
Genova	Italia	Europa
Gioia Tauro	Italia	Europa
Le Spezia	Italia	Europa
Livorno	Italia	Europa
Rotterdam	Países Bajos	Europa
Felixtowe	Reino Unido	Europa
Liverpool	Reino Unido	Europa
South Hampton	Reino Unido	Europa
Thamesport	Reino Unido	Europa
Tilbury	Reino Unido	Europa
Goteborg	Suecia	Europa

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de U.S. Customs and Border Protection (CBP) [en línea] <http://www.customs.gov/xp/cgov/border_security/international_activities/csi/ports_in_csi.xml>.

b) La Regla de las 24 horas para el arribo a puertos de Estados Unidos

A principios de diciembre del 2002, la Oficina de Aduanas y Protección de Fronteras de los Estados Unidos implementó la medida conocida como Regla de las 24 horas, según la cual todas las embarcaciones que tengan como destino un puerto de ese país deben presentar una declaración de carga al menos 24 horas antes de que esta sea embarcada en puertos extranjeros.

En mayo del 2003, los servicios de aduanas de Estados Unidos fueron autorizados para imponer multas por incumplimiento de esta medida. A partir de esa fecha, los puertos son responsables de enviar el primer aviso de *no recibo de carga* a las embarcaciones que presenten descripciones de carga no válidas o incompletas y también de informar al Centro Nacional de Reconocimiento para que expida la orden de no recibir la carga. Se puede igualmente imponer multas por declaraciones de carga extemporáneas, por errores en los nombres y direcciones de los consignatarios de la carga y por cargas no desembarcadas debido al incumplimiento de esta medida. Las multas son por un monto mínimo de 5.000 dólares, que puede incrementarse en caso de reincidencia.

c) La Asociación Aduanero-Comercial contra el Terrorismo (*U.S. Customs-Trade Partnership Against Terrorism, C-TPAT*)

Esta es otra iniciativa voluntaria de participación cooperativa entre el Gobierno de Estados Unidos, sus empresas importadoras y la cadena de transporte. Fue implementada en abril del 2002 y también se ha extendido a Canadá, México y, recientemente, a los demás países latinoamericanos. En lo fundamental, esta iniciativa amplió lo más posible el perímetro de seguridad para garantizar que los importadores estadounidenses transporten sus bienes en el marco de asociaciones seguras con transportistas, almacenistas y fabricantes para así mejorar la seguridad de los contenedores a lo largo de la cadena de suministro, desde el punto de origen hasta su destino final.

En cuanto al estado de implementación de la C-TPAT, en marzo del 2005 participaban en esta iniciativa más de 7.000 empresas, entre las que figuraban las tres grandes operadoras mundiales de terminales portuarias, Hutchison Port Holdings, PSA Corporation, Ltd. y P & O Ports. En forma conjunta se ha puesto en marcha un proyecto piloto para el transporte de contenedores entre Singapur, Hong Kong y Seattle/Tacoma, en Estados Unidos. La innovación consiste en utilizar un sistema de sello electrónico inteligente, aunque los costos de su adquisición y operación aún son relativamente muy altos como para emplearlo en forma masiva. Además, desde el punto de vista de varias pymes que participan en la C-TPAT, se necesita aclarar y especificar más los requerimientos de seguridad que se contemplan en esta iniciativa. En mayo del 2005, la probabilidad de que las autoridades de Estados Unidos realizaran inspecciones físicas de los contenedores entrantes era de uno en 306 para los miembros de la C-TPAT, y de uno en 47 para quienes aún no se integraban (*The New York Times*, 2005b).

Cabe señalar que al margen del cumplimiento de las medidas de seguridad antes reseñadas, las cuales son de interés para la sociedad civil en todas las esferas, local, nacional e internacional, resulta cada vez más evidente que las empresas y gobiernos que se sumen prontamente a las iniciativas de seguridad estarán en mejores condiciones para reducir sus niveles de riesgo y vulnerabilidad ante las amenazas del terrorismo. De este modo, podrán competir en un contexto cada vez más exigente y evitar la pérdida de clientes o de mercados.

Sin embargo, es recomendable que en el futuro las nuevas medidas de seguridad sean discutidas previamente por todas las partes interesadas o afectadas y también que se instrumenten en un ámbito

multilateral, como sucedió en el caso del Código PBIP, que fue debatido en el marco de la OMI, lo cual significa que cuenta con la participación y el pleno apoyo de la comunidad internacional.

F. COMPLEMENTARIEDAD ENTRE LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO Y LA SEGURIDAD

El concepto de la facilitación del comercio guarda relación con toda acción intencionada, ya sea unilateral o negociada, tendiente a simplificar los procedimientos operacionales y a reducir o eliminar los costos de transacción que inciden en los intercambios y movimientos económicos internacionales o los impiden (CEPAL, 2001). Según la Organización Mundial del Comercio (OMC), la facilitación del comercio es la simplificación y armonización de los procedimientos que rigen el comercio internacional, considerando las acciones, prácticas y formalidades necesarias para recopilar, presentar, comunicar y procesar los datos que exige la circulación de mercancías en el comercio internacional.

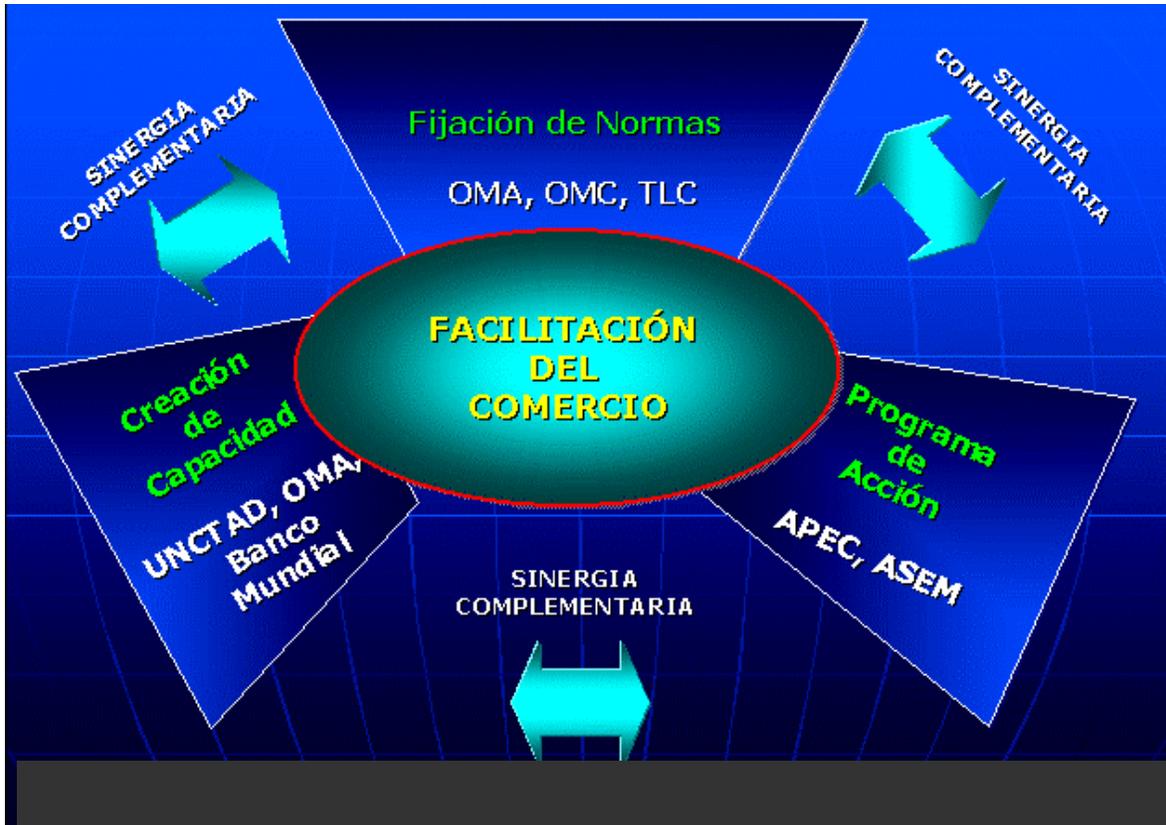
Ahora bien, las medidas de seguridad pueden perfectamente complementarse con las de facilitación, ya que guardan estrecha relación entre sí y ambas pueden aportar beneficios importantes a la comunidad internacional. En el gráfico VI.2 se ejemplifica esa relación, con especial énfasis en la sinergia complementaria que existe entre la fijación de normas, los programas de acción y la creación de capacidades por parte de los diversos organismos internacionales.

En cuanto a las modalidades de negociación en la OMC para la facilitación del comercio, cabe señalar los avances recientes logrados al respecto con la decisión de agosto del 2004, en la cual se determina que las modalidades de negociación pasan a constituir el anexo D de dicha decisión.

Los objetivos del Anexo D se relacionan con la aclaración y mejoramiento de las disposiciones relevantes contenidas en los artículos V, VIII y X del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), relativas a: i) la libertad de tránsito; ii) los derechos y formalidades en cuanto a la importación y exportación, y iii) la publicación y aplicación de los reglamentos comerciales. Asimismo, en el mandato se otorga un marcado énfasis al trato especial y diferenciado, así como a la asistencia técnica.

El grupo de negociación en materia de facilitación comercial de la OMC empezó a funcionar en noviembre del 2004 y en su programa de trabajo se contempla un nutrido calendario de reuniones para el 2005. Participan en calidad de observadores especiales representantes de las siguientes instituciones: el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). De igual modo, sería útil que dicho grupo tomara en cuenta la labor conexas que en materia de facilitación del comercio vienen realizando las Comisiones Regionales de las Naciones Unidas, en especial la Comisión Económica para Europa y el Centro de las Naciones Unidas de Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas (CEFACT-ONU), cuyas actividades apuntan a la simplificación y normalización de documentos, la aplicación de códigos internacionales y el diseño e implementación de ventanillas únicas de comercio exterior, temas que se vinculan directamente a los artículos V, VIII y X del GATT.

ARQUITECTURA INTERNACIONAL SOBRE LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO



Fuente: Organización Mundial del Comercio (OMC), “Arquitectura Internacional sobre la facilitación del comercio, la OMC y las organizaciones internacionales y el marco. Consejo del Comercio de Mercancías” (G/C/W/465), 10 de junio del 2003.

Cabe destacar igualmente una reciente iniciativa interregional en materia de facilitación del comercio que las Comisiones Regionales de las Naciones Unidas han venido elaborando conjuntamente. Se trata de un proyecto en apoyo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, concebido con la intención de complementar los esfuerzos de la OMC y la UNCTAD en lo que respecta a la cooperación técnica para la creación de capacidades, el crecimiento y la integración con el Programa de Doha para el Desarrollo. En este proyecto, que tendrá por finalidad el fortalecimiento de la facilitación del comercio, se propone: i) aumentar el conocimiento y el entendimiento de gobiernos y empresas respecto de la facilitación del comercio, así como también sobre el papel que cabe a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC); ii) incrementar el uso de las TIC por parte de las micro, pequeñas y medianas empresas (“mpymes”) en la facilitación del comercio, y iii) crear capacidades nacionales para las negociaciones en materia de facilitación del comercio.

Entre los productos o componentes de corto plazo propuestos por la CEPAL para esa iniciativa figuran los siguientes: i) el lanzamiento de un foro electrónico (WebBoard) para la discusión y el intercambio de información; ii) la creación de un portal en Internet para difundir información y conocimientos que ayuden a las “mpymes” a acceder a la cadena de suministro; iii) el establecimiento de una red interregional de instituciones públicas y privadas del ámbito académico para promover el intercambio de conocimientos y experiencia respecto de la expansión y diversificación del comercio, entre otros temas, y iv) la identificación tanto de las debilidades en el ámbito de las TIC como de las herramientas para reducir la brecha al respecto que existe entre empresas y entre países.

Bibliografía

- Academia de Ciencias de los Estados Unidos (2004a), *Opportunities to Improve Airport Passenger Screening with Mass Spectrometry*, Washington, D.C.
- _____ (2004b), *TRB Conference Proceedings 30: Marine Salvage Capabilities: Responding to Terrorist Attacks in U.S. Ports Actions to Improve Readiness*, Washington, D.C.
- AAPA (Asociación Americana de Autoridades Portuarias) (2005), “Port security fees” [en línea] <www.aapa-ports.org/govrelations/portsecurityfees_2-24-05.htm>.
- APHIS (Servicio de Inspección de la Salud Animal y Vegetal) (s/f), *Nonpropagative Manual* [en línea] Departamento de Agricultura (USDA) <http://www.aphis.usda.gov/ppq/manuals/online_manuals.html>.
- _____ (2005), “List of USDA-recognized animal health status of countries/areas regarding specific livestock or poultry diseases” [en línea] 23 de junio, Departamento de Agricultura (USDA) <<http://www.aphis.usda.gov/NCIE/country.html>>.
- _____ (1986), “Fruits and vegetables. Identification guide of vegetables and herbs”, *Nonpropagative Manual*, Departamento de Agricultura (USDA).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2005), “Las medidas de protección portuaria: un año después del código de protección de buques e instalaciones portuarias (PBIP)”, *Boletín FAL*, N° 227, julio.
- _____ (2001), “Facilitación del comercio: un concepto urgente para un tema recurrente”, *serie Comercio internacional*, N° 19 (LC/L.1680-P/E), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.218.
- Conexão Marítima Comércio Exterior e Transporte Multimodal* (2005), año 5, edición XVII, Rio Grande, febrero.
- Containerisation International (2004) [en línea] noviembre <<http://www.ci-online.co.uk/>>.
- Drewry Shipping Consultants (2005), “BFI/BDI/BHI/BCI Index, 2004-2005”, mayo.
- Puentes* (2003) [en línea] vol. IV, N° 2, julio <<http://www.ictsd.org/monthly/puentes/Puentes4-2.pdf>>.
- FAO/OMS (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación/Organización Mundial de la Salud) (1999), “Programa conjunto FAO/OMS de normas alimentarias”, Comisión del Codex Alimentarius [en línea] <<http://www.codexalimentarius.net/>>.
- FDA (Dirección de Alimentación y Fármacos) (2002), “The bioterrorism act of 2002” [en línea] <<http://www.fda.gov/oc/bioterrorism/bioact.html>>.
- Fundación Grupo Eroski (2002), “Diario de la seguridad alimentaria” [en línea] 12 de septiembre <<http://www.consumaseguridad.com/>>.
- Oficina de Programas de Información Internacional (2004) [en línea] 1 de junio <<http://usinfo.state.gov/esp/>>.
- OMC (Organización Mundial del Comercio) (2004), “Examen de las políticas comerciales, Comunidades Europeas. Informe de la Secretaría” (WT/TPR/S/136), 23 de junio.
- ProChile (2003), “Legislación sobre el bioterrorismo en Estados Unidos” [en línea] <<http://www.prochile.cl/bioterrorismo.php>>.
- The New York Times* (2005a), “U.S. to spend billions more to alter security systems”, 8 de mayo.
- _____ (2005b), “Loopholes seen in U.S. efforts to secure overseas ports”, 25 de mayo.
- UE (Unión Europea) (2003a), “Decisión de la Comisión” (L 168/33), *Diario Oficial de la Unión Europea*, 4 de Julio.
- _____ (2003b), “Decisión de la Comisión” (L 154/114), *Diario Oficial de la Unión Europea*, 20 de junio
- _____ (2002), “Reglamento (CE) N° 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo”, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 28 de enero.

_____ (1999), “Decisión de la Comisión” (1999/815/CE), *Diario Oficial de la Unión Europea*, 7 de diciembre.

UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2004), *Review of Maritime Transport 2004* (UNCTAD/RMT/2004), 1 de diciembre.