



NOTAS DE ORIENTACIÓN SOBRE POLÍTICA COMERCIAL

APOYO DE LA FAO A LAS NEGOCIACIONES DE LA OMC EN LA 11.ª CONFERENCIA MINISTERIAL DE BUENOS AIRES

N.º 27 ■ OCTUBRE 2017

Restricciones a las exportaciones agrícolas

RESUMEN

- Las disciplinas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) permiten a los miembros aplicar restricciones a la exportación para prevenir o aliviar la escasez grave de alimentos de manera temporal.
- Entre 2007 y 2011, numerosos países exportadores netos de alimentos aplicaron restricciones cuantitativas con la intención de contener el alza de los precios internos y garantizar suficientes suministros en los mercados internos.
- En general, las restricciones a la exportación no contribuyeron a limitar las subidas de los precios internos de los alimentos. Las restricciones tuvieron un efecto disuasorio para los agricultores de los países exportadores e incrementaron la incertidumbre y la volatilidad en los mercados alimentarios mundiales.
- Para evitar las repercusiones negativas de las restricciones cuantitativas a la exportación, sería conveniente contar con un marco normativo mejorado consensuado multilateralmente que regule la aplicación de estas medidas.

¿Cuáles son las disciplinas de la OMC sobre las restricciones a la exportación?

El párrafo 1 del artículo XI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1994 establece que las importaciones y exportaciones solo pueden restringirse o impedirse mediante derechos, tasas u otras cargas. No se permite la utilización de otros instrumentos normativos para reducir las exportaciones, como contingentes o licencias de exportación. Sin embargo, el párrafo 2 del mismo artículo señala que la prohibición de utilizar restricciones cuantitativas puede flexibilizarse en el caso de "prohibiciones o restricciones a la exportación aplicadas temporalmente para prevenir o aliviar una escasez aguda de productos alimenticios o de otros productos esenciales para la parte contratante exportadora". Dado que la "escasez aguda" no está definida claramente, los países disponen de

amplio margen para adoptar decisiones normativas sobre las restricciones a la exportación.

¿Con qué frecuencia se aplican las restricciones a la exportación?

Las restricciones a la exportación se han utilizado de manera frecuente en el pasado y continúan siendo un instrumento de política comercial para controlar los mercados agrícolas. Los países suelen aplicar estas medidas para contener el crecimiento de los precios internos y garantizar un suministro interno suficiente, en respuesta al aumento de los precios de los alimentos.¹ La tabla 1 muestra que 33 de los 105 países de la muestra

¹ FAO. 2015. The State of Agricultural Commodity Markets 2015 – 16. Rome.

TABLA 1. PAÍSES QUE RESTRINGEN LA EXPORTACIÓN DE ALIMENTOS Y MEDIDAS RESTRINGIDAS EN UNA MUESTRA DE 105 PAÍSES, 2007-MARZO DE 2011

REGIÓN	NÚMERO DE PAÍSES ESTUDIADOS	NÚMERO DE PAÍSES QUE RESTRINGEN LA EXPORTACIÓN	% DE PAÍSES QUE RESTRINGEN LA EXPORTACIÓN	NÚMERO DE MEDIDAS QUE RESTRINGEN LA EXPORTACIÓN*
África	42	9	21	15
Asia	30	15	50	49
América Latina y el Caribe	28	5	18	15
Otras	5	4	80	8
Total	105	33	31	87

Fuente: Sharma, R. 2011. *Food Export Restrictions: Review of the 2007-2010 Experience and Considerations for Disciplining Restrictive Measures*. FAO Commodity and Trade Policy Research Working Paper No. 32.

*Estas cifras incluyen las tasas a las exportaciones.

(el 31%) recurrieron a una o más restricciones a la exportación en el período analizado.² Aunque la razón para introducir esas medidas estaba relacionada con preocupaciones legítimas sobre la seguridad alimentaria, las restricciones a la exportación –y, en particular, las prohibiciones a la exportación– tuvieron consecuencias a nivel nacional y mundial, con efectos negativos especialmente en los países en desarrollo importadores netos de alimentos.

¿Cuáles son las consecuencias a nivel de país?

Las restricciones a la exportación suelen tener como objetivo reducir los precios al consumidor e incrementar los suministros internos de alimentos. Sin embargo, resultaron ser muy ineficaces en este sentido. Si bien en algunas situaciones las restricciones a la exportación pueden proporcionar un alivio temporal como medida de emergencia, los efectos en los consumidores tienden a desaparecer a largo plazo.³ Además, los datos objetivos demuestran que las restricciones a la exportación no resultaron efectivas para prevenir una subida de los precios de los alimentos, ya que el valor porcentual del producto primario (por ejemplo, el trigo) en el precio final de los alimentos (como el pan) es relativamente bajo, entre un 10 y un 20%.⁴ Además, estas restricciones pueden reducir los incentivos para producir los productos básicos afectados. Los agricultores tienden a destinar la tierra y los insumos de los productos básicos que son objeto de prohibiciones frecuentes a otros productos sujetos a medidas normativas más predecibles.

¿Cuáles son las consecuencias a nivel mundial?

El efecto inmediato de las restricciones a la exportación en los mercados mundiales es la limitación de los suministros mundiales para la exportación. Cuando diversos países exportadores aplican restricciones de manera simultánea, su efecto acumulativo intensifica la presión sobre los precios mundiales e introduce una fuente adicional de incertidumbre y volatilidad en los mercados mundiales.⁵ Según algunas estimaciones, el efecto acumulado de las restricciones de todos los países entre 2006 y 2008 fue un aumento del 52% en el precio internacional del arroz y un incremento del 18% en el del trigo y el maíz.⁶

Las restricciones a la exportación afectaron principalmente al comercio entre países vecinos y socios comerciales tradicionales, sobre todo cuando se carecía de una fuente alternativa para la importación de alimentos. Este fue el caso de África, donde la adopción de medidas restrictivas eliminó la posibilidad de obtener productos alimenticios de regiones excedentarias^{7,8} y generó riesgos significativos para la seguridad alimentaria. Como consecuencia, la reputación de los mercados internacionales como una fuente fiable para el suministro de alimentos se vio afectada, y algunos países importadores adoptaron medidas normativas para aumentar su propia producción.

² R. Sharma. 2011. Food Export Restrictions: Review of the 2007-2010 Experience and Considerations for Disciplining Restrictive Measures. FAO Commodity and Trade Policy Research Working Paper No. 32 OECD.2017. Joint Working Party on Agriculture and Trade. Impact of agricultural export restrictions on prices in Importing countries.

³ OECD.2017. Joint Working Party on Agriculture and Trade. Impact of agricultural export restrictions on prices in Importing countries.

⁴ FAO. 2014. Policy responses to high food prices in Latin America and the Caribbean: Country case studies. Rome.

⁵ FAO. 2009. Guide for policy and programmatic actions at country level to address high food prices. Rome.

⁶ Anderson, K., Ivanic, M. & Martin, W. The World Bank. July 2013. Food Price Spikes, Price Insulation, and Poverty.

⁷ FAO. 2016. OCDE-FAO Perspectivas agrícolas 2016-2025. Rome.

⁸ FAO. 2015. El estado de los mercados de productos básicos agrícolas 2015-16. Roma.

¿Cuáles son las opciones para reforzar las disciplinas sobre las restricciones a la exportación?

La falta de una disciplina sólida sobre las restricciones a la exportación proporciona un amplio margen normativo para que los países introduzcan controles a las exportaciones cuando se enfrenten una escasez aguda de suministros. Sin embargo, considerando los posibles efectos negativos en la estabilidad de los mercados mundiales de los países importadores, se han propuesto diferentes opciones para fortalecer las disciplinas actuales.

Por ejemplo, tras un período en el que los precios de los alimentos fueron elevados y estuvieron sujetos a una gran volatilidad, las organizaciones internacionales realizaron propuestas centradas en: (a) el desarrollo de una definición operativa de una situación de escasez aguda de alimentos que pueda justificar la consideración de una medida que restrinja las exportaciones; y b) la necesidad de definir los límites de una prohibición a la exportación como último recurso, es decir, que únicamente se utilice cuando se hayan agotado otras medidas y teniendo en cuenta las necesidades en materia de seguridad alimentaria de los países menos desarrollados y de los países en desarrollo importadores netos de alimentos.⁹

Asimismo, y además de las propuestas presentadas por los miembros de la OMC en las negociaciones, se han debatido otras sugerencias. Entre ellas se incluyen (de menor a mayor severidad): eximir de restricciones a la exportación a las compras de alimentos realizadas por organizaciones internacionales para su distribución como ayuda alimentaria; limitar el impacto de las tasas y restricciones a la exportación en los mercados mundiales al condicionar el uso de dichas restricciones al porcentaje de producción nacional del producto específico que se exporta; prohibir el uso de restricciones a la exportación, a excepción de las tasas a la exportación, para las exportaciones a países pobres importadores netos de alimentos; lograr una regulación completamente simétrica para las restricciones a la importación y la exportación.¹⁰

Desafíos claves

- 1. Establecer reglas y condiciones claras para las circunstancias bajo las cuales pueden utilizarse las restricciones a la exportación. Esto ayudará a mitigar los efectos negativos en los países importadores netos de alimentos y los mercados mundiales.
- 2. Garantizar que los países utilicen las restricciones a la exportación solo como último recurso. De producirse un nuevo episodio de precios elevados, deberían tenerse en cuenta de manera prioritaria los posibles efectos negativos de los límites cuantitativos para las exportaciones a los países en desarrollo importadores netos de alimentos.

⁹ FAO, IFAD, IMF, OECD, UNCTAD, WFP, the World Bank, the WTO, IFPRI and the UN HLTF. June 2011. Price Volatility in Food and Agricultural Markets: Policy Responses.

¹⁰ G. Anania. 2013. Agricultural export restrictions and the WTO: what options do policy-makers have for promoting food security? ICTSD Programme on Agricultural Trade and Sustainable Development, Issue Paper No. 50. Geneva, Switzerland, International Centre for Trade and Sustainable Development.