



Eliminación de obstáculos y facilitación del comercio

El objetivo del proyecto era mejorar el comercio de productos agroalimentarios entre los países miembros del COMESA para aumentar la seguridad alimentaria. A tal efecto se preveía eliminar los obstáculos asociados a los elevados costos del cumplimiento de las medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) en la exportación de productos agropecuarios. La aplicación de MSF rentables, simplificadas y armonizadas permite a los productores asegurar y mantener el acceso a los mercados de sus productos básicos. Esto a su vez contribuye a mejorar los ingresos y la seguridad alimentaria y, en consecuencia, propicia la reducción de la pobreza.

STDF/PG/346

Status

On-going

Start Date

01/11/2014

End Date

31/10/2017

Project Value (US\$)

\$1,184,310

STDF Contribution (US\$)

\$902,690

Beneficiaries

Egipto
Kenya
Malawi
Sudán
Uganda
Zambia
Zimbabwe

Implementing Entities

Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA)

Partners

Kenya Plant Health Inspectorate Service (KEPHIS)
Ministry of Agriculture and Irrigation, Sudan
Ministry of Agriculture and Land Reclamation, Egypt
Ministry of Agriculture Irrigation and Water Development, Malawi
Ministry of Agriculture, Animal Industry and Fisheries, Uganda
Ministry of Agriculture, Mechanization and Irrigation Development, Zimbabwe

Background

El Mercado Común del África Oriental y Meridional (COMESA) se constituyó en 1994 con el objetivo de crear un mercado en el que los Estados miembros comercien libremente para promover el desarrollo económico y la seguridad alimentaria. Una de las principales preocupaciones de los 21 países miembros del COMESA es el lento crecimiento del comercio intraafricano. En el momento en que se elaboró la propuesta de proyecto en 2013, solo el 10% del comercio total del continente era de mercancías producidas en los países africanos y más del 95% de los cereales comercializados en África provenían de fuera del continente. El COMESA realizó estudios para identificar los obstáculos al comercio. Los estudios sobre las medidas no arancelarias y los consiguientes obstáculos no arancelarios pusieron de manifiesto que algunos de los costos para el comercio eran resultado de la forma en que se aplicaban las MSF.

Algunas de las posibles razones que explican los elevados costos relacionados con las MSF son las siguientes: i) los procesos administrativos en la frontera y en el interior del país son lentos y complicados, especialmente cuando las prescripciones varían de un país a otro; ii) la duplicación de inspecciones y tratamientos; iii) los requisitos excesivamente estrictos que resultan de la adopción de medidas innecesarias; o iv) los actores de la cadena de valor carecen del conocimiento o la capacidad adecuados para cumplir las prescripciones técnicas. Se cree que el elevado costo de las actividades comerciales reduce la competitividad y la rentabilidad.

El COMESA solicitó financiación al STDF para investigar cómo se estaban aplicando las MSF, cuáles eran sus costos conexos y en qué medida se podían reducir esos costos ajustando y mejorando la eficiencia de su aplicación. El proyecto se centró en un conjunto de productos básicos (maíz, pescado, naranjas, carne de bovino, leche, cacahuets y soja) en determinadas rutas comerciales de Egipto, el Sudán, Uganda, Kenya, Zambia, Zimbabwe y Malawi. El objetivo era diseñar y empezar a utilizar instrumentos y sistemas que simplificaran la aplicación de las MSF, que mejoraran y armonizaran los protocolos de reglamentación y la normalización, y que desarrollaran los recursos humanos e institucionales necesarios para facilitar el comercio entre los países miembros del COMESA. Asimismo, en el marco del proyecto se pretendía identificar buenas prácticas y sistemas innovadores que pudieran difundirse y reproducirse en otros países del COMESA.

Results

Mejora de la eficiencia en la aplicación de medidas técnicas

La finalidad del proyecto de eliminación de obstáculos era mejorar la eficiencia con que se aplicaban las medidas técnicas en fronteras específicas respecto de determinados productos básicos. También tenía por objeto generar interacciones entre los organismos competentes en los puestos fronterizos para determinar la forma en que las medidas técnicas podían integrarse mejor en las operaciones fronterizas cotidianas como parte consustancial de las mismas. En una serie de talleres y reuniones los países participantes tuvieron ocasión de identificar oportunidades para simplificar las MSF. Pergeñaron planes de acción prioritaria para aumentar la eficiencia, algunos de los cuales se iniciaron durante el proyecto, como la formulación de procedimientos operativos normalizados respecto de los cítricos, las importaciones, las exportaciones, el muestreo y la fumigación. Aunque las medidas identificadas no se completaron durante el transcurso del proyecto, siguieron siendo un punto de referencia para proporcionar asesoramiento normativo en esos países.

Mejora de medidas técnicas

Mediante el proyecto, se esperaba que los países revisaran sus listas nacionales de plagas respecto de los productos básicos seleccionados y las comunicaran a su interlocutor comercial. También se esperaba que consideraran la posibilidad de realizar análisis conjuntos del riesgo y de instaurar nuevos protocolos basados en el riesgo con el fin de reducir los requisitos técnicos y las inspecciones. El Sudán revisó su lista de plagas que afectaban los cítricos, mientras que Zambia, Malawi y Zimbabwe revisaron sus listas relativas al maíz, la soja y los cacahuets. Sobre la base de las conclusiones de las listas actualizadas, se realizaron dos análisis conjuntos del riesgo, uno entre Zambia y Malawi y otro entre Zambia y Zimbabwe. En esos ejercicios se constató que los procedimientos sanitarios y fitosanitarios en frontera, incluido el muestreo para las inspecciones, no estaban orientados a la gestión del riesgo. Zambia y Malawi redactaron un procedimiento armonizado de inspección fitosanitaria en la frontera teniendo en cuenta las NIMF N° 23, 31 y 32. Por su parte, Zimbabwe y Zambia redactaron prescripciones armonizadas aplicables a la importación de soja y de maíz. Se observó que la capacidad técnica para realizar el análisis del riesgo era insuficiente en la mayoría de los países y que, por lo tanto, era necesario mejorarla.

Mayor conocimiento de las medidas técnicas

El proyecto tenía por objeto promover un mayor conocimiento y una mejor comprensión de cómo se aplicaban las medidas

técnicas en fronteras específicas a determinados productos básicos, cómo se veía afectado el comercio por el costo de la aplicación de tales medidas y de qué modo podían estas reducirse y/o aplicarse con mayor eficacia y eficiencia. Se elaboró un instrumento de evaluación de los costos relacionados con las MSF que después se utilizó para recabar información de referencia en cuatro puestos fronterizos de ventanilla única. Se recopiló información sobre el pescado, la leche y los productos lácteos exportados de Uganda a Kenya a través de las fronteras de Busia y Malaba; las habas de soja y los cacahuetes exportados de Malawi a Zambia en la frontera entre Mchinji y Mwami; el maíz, las habas de soja y los productos de soja exportados principalmente de Zambia a Zimbabwe a través de su frontera de Chirundu, y el pescado exportado de Zambia a la República Democrática del Congo, Angola, Namibia y Zimbabwe.

Los principales factores que influían en el costo del comercio transfronterizo se atribuyeron a la ineficiencia como resultado de la escasa funcionalidad de los puestos fronterizos de ventanilla única, a las inspecciones innecesarias que no se basaban en el riesgo y a la insuficiente preparación de los comerciantes por falta de información sobre las prescripciones sanitarias y fitosanitarias. Se elaboró una lista completa de recomendaciones sobre cómo reducir los costos de las MSF, aunque el proyecto concluyó antes de que llegaran a aplicarse. Entre las recomendaciones figuraban las de permitir que los puestos fronterizos de ventanilla única funcionaran eficazmente, reorientar las operaciones fronterizas para que se basaran en consideraciones de riesgo, armonizar las medidas adoptadas en las fronteras y sensibilizar a los comerciantes sobre las nuevas medidas, explicándoles cómo podían contribuir a que se aplicaran con mayor eficiencia. Los países determinaron las intervenciones que debían abordarse a nivel nacional, bilateral y regional. Al final del proyecto se elaboraron informes de síntesis para cada par de países, en los que se describen de forma concisa las cuestiones sanitarias y fitosanitarias y los obstáculos técnicos al comercio que afectan negativamente al comercio transfronterizo, así como las oportunidades de mejora.

Recommendations

Aplicar medidas de mitigación para mejorar el comercio transfronterizo

Se ha avanzado mucho en la elaboración de un instrumento de evaluación para calcular los costos comerciales relacionados con las MSF. Durante la aplicación experimental de este instrumento, los países propusieron medidas prioritarias que debían adoptarse, a corto y largo plazo, para reducir esos costos. Por lo tanto, los países deben aplicar esas propuestas, incluidos los protocolos de armonización que se han elaborado.

Mejorar y ampliar la utilización del instrumento de evaluación de costos relacionados con las MSF

En el marco de este proyecto se elaboró y se utilizó un instrumento de evaluación de costos relacionados con las MSF. Posteriormente ese instrumento se adaptó y se utilizó para evaluar las MSF y los OTC en el marco de un Programa Tripartito de Creación de Capacidad financiado por el BAI. Este programa fue ejecutado por el COMESA en 2017 en su propio nombre y en nombre de la Comunidad de África Oriental (CAO) y de la Comunidad de Desarrollo de África Meridional (SADC). El instrumento podría utilizarse en varios países con el objeto de establecer puntos de referencia y de medir los esfuerzos dedicados a reducir los costos del comercio.

Involucrar a los órganos comerciales, políticos y transfronterizos en este tipo de proyectos

Los proyectos relativos al comercio de productos agropecuarios deben contar con la estrecha colaboración de los ministerios y órganos competentes relacionados con el comercio, en lugar de circunscribirse únicamente a los ministerios o departamentos de agricultura, que tal vez no tengan los vínculos necesarios con los colectivos interesados o el mandato necesario para movilizar a comerciantes y funcionarios de fronteras. A fin de evitar la duplicación y la información fragmentaria en los proyectos transfronterizos, se debería considerar la posibilidad de colaborar a través de los comités mixtos de frontera establecidos. Es necesario obtener un resultado que se centre en la participación y el apoyo de las instituciones políticas que están facultadas para perturbar el comercio por razones políticas.

Importancia de adoptar un enfoque basado en la cadena de valor para evaluar los costos relacionados con los OTC y las MSF

El costo de la aplicación de las MSF en las fronteras no resultó ser "el factor clave" (en la mayoría de los países) de la ralentización o mayor onerosidad del comercio. Un supuesto clave del proyecto era que los costos de las MSF representaban un importante obstáculo al comercio. Sin embargo, las evaluaciones de referencia y las experiencias en el transcurso del proyecto pusieron de manifiesto que la infraestructura en las fronteras, las prohibiciones impuestas por motivos políticos y los costos relacionados con las MSF durante la producción tenían mayores efectos sobre el comercio. Por consiguiente, los proyectos que tratan de promover el comercio deben adoptar un enfoque basado en la cadena de valor al investigar los costos relacionados con las MSF y los OTC a fin de obtener resultados amplios y comparativos.

Involucrar a las partes interesadas pertinentes y a los proveedores de servicios técnicos

El hecho de contar con una donación para la preparación de proyectos, que propicia que las partes interesadas aúnen esfuerzos antes de elaborar un proyecto completo, ahorra tiempo a la hora de conseguir que los países se sumen a la ejecución de un proyecto real. Debe identificarse a los interesados pertinentes mediante un análisis exhaustivo. Es necesario determinar y consensuar cuáles son las instituciones y las personas confiables que deberían prestar servicios técnicos por contrata al proyecto durante la fase de desarrollo, a fin de evitar demoras en la participación y deficiencias en los servicios durante la fase de ejecución.