

PROTOCOLOS DE EXPORTACIÓN DE LOS SPS: HACIA UNA MAYOR RECIPROCIDAD EN EL COMERCIO DE PRODUCTOS FRESCOS

DOCUMENTO DE REFLEXIÓN DEL SECTOR DE LAS FRUTAS Y HORTALIZAS FRESCAS

Aunque el término reciprocidad está adquiriendo un importante impulso político, la falta de reciprocidad resultante de los diferentes sistemas fitosanitarios existentes en el mundo sigue siendo ampliamente desconocida. Sin embargo, esta falta de reciprocidad es hoy el principal reto para los exportadores de frutas y hortalizas frescas de la UE.

Por ello, con motivo de la publicación de la nueva Revisión de la Política Comercial de la UE, Freshfel Europe presenta este documento de reflexión en el que se exponen los principales obstáculos a los que se enfrenta el sector de las frutas y hortalizas frescas para acceder a terceros países con los llamados "protocolos de exportación". Este es un requisito para la mayoría de los destinos de los exportadores de F&V de la UE, mientras que no se requieren protocolos específicos similares para la mayoría de las importaciones de productos frescos en la Unión. Esperamos que esta reflexión sirva para concienciar sobre esta importante cuestión, que debería estar en el centro de la futura agenda comercial de la UE, ya que es esencial para la competitividad y el sustento de los productores de la UE y para el desarrollo de relaciones comerciales mutuamente beneficiosas con otros socios comerciales.



1. ¿CUÁL ES EL ORIGEN DE LOS PROTOCOLOS DE EXPORTACIÓN?

El Acuerdo de Acuerdo de la OMC sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF) prevé que los países impidan la entrada de plagas que puedan suponer riesgos sanitarios y fitosanitarios para su población, producción y biodiversidad. Además, el acuerdo también "intenta" garantizar que las medidas establecidas por los distintos países para evitar la entrada y propagación de plagas se basen en principios científicos, sean proporcionales, no discriminatorias y, lo que es más importante, que no se utilicen como justificación para la aplicación de barreras al comercio.

En consonancia con el Acuerdo MSF, la Unión Europea ha implantado un "sistema abierto" para permitir el comercio de frutas y hortalizas frescas, un producto con un riesgo fitosanitario limitado en comparación con las plantas para plantar o las semillas. Por lo tanto, cualquier país puede exportar a la UE siempre que se cumplan los requisitos fitosanitarios establecidos para un producto concreto o una plaga definida de interés presente en su zona de producción. Estas medidas no son discriminatorias, ya que se aplican uniformemente a todas las importaciones. Esto no significa que la UE no controle sus importaciones, al contrario, algunos productos

específicos y organismos nocivos están fuertemente regulados y controlados en el momento de la importación (por ejemplo, los cítricos, para plagas y enfermedades como el cancro de los cítricos y la mancha negra). Sin embargo, las medidas se aplican de manera uniforme a todos los orígenes en los que se encuentra la plaga, sin necesidad de mantener conversaciones bilaterales ni de 'abrir el mercado'. En otras palabras, el mercado está abierto aunque sujeto a condiciones fitosanitarias.

Sin embargo, la mayoría de los países han optado por un "sistema cerrado" para las cuestiones fitosanitarias. Los primeros protocolos de exportación fueron establecidos en los años 70 por el USDA, pero esta práctica se ha extendido y en la actualidad son muchos los países que los exigen, como Estados Unidos, China, Corea, Japón, México, India, Australia, Nueva Zelanda, Sudáfrica, Vietnam, Tailandia... Esto significa que los potenciales exportadores a estos países no pueden empezar a operar libremente, y no se aplican normas uniformes a todos los



exportadores. En cambio, para poder exportar frutas y hortalizas a estos países, hay que "abrir" el mercado mediante protocolos de exportación. Se trata de acuerdos bilaterales que deben negociarse país por país y producto por producto (¡a veces incluso variedad por variedad!), lo que multiplica la carga de trabajo y los costes para las administraciones y los operadores, en comparación con el sistema abierto. Además, estas negociaciones bilaterales y poco transparentes conducen a menudo a un trato discriminatorio de unos países sobre otros, con condiciones que muchas veces no están respaldadas por pruebas científicas.

2. ¿QUÉ CONDICIONES SON NECESARIAS PARA EXPORTAR CON UN PROTOCOLO?



La mayoría de los protocolos de exportación incluyen una amplia gama de condiciones específicas que a menudo van más allá de las disposiciones de las garantías de bioseguridad, que deben ser cumplidas por el país y el sector exportador. Entre ellas se encuentran las siguientes:

- Las parcelas deben estar inscritas en los registros creados por el Ministerio de Agricultura como parcelas cuyo producto está destinado a ser exportado al país del protocolo. Esta decisión debe tomarse entre 4 y 8 meses antes del desarrollo de la campaña.
- Los almacenes que realizarán el envasado del producto deben estar inscritos en los registros creados por el Ministerio de Agricultura como almacenes que trabajarán para ese país.
- Los inspectores de la parte importadora visitan y auditan tanto las parcelas como los almacenes, para comprobar que cumplen los requisitos especificados en el protocolo. El país exportador pagará los gastos de viaje de los inspectores, sus dietas, hoteles e intérpretes, sin tener garantías de que se llegue a un acuerdo. En la mayoría de los países, estos gastos deben ser asumidos por el sector interesado en exportar. Esto contrasta con los requisitos para las importaciones, ya que la UE no realiza inspecciones de forma sistemática para los productos de origen no animal. En cambio, éstas se planifican y ejecutan en función del cumplimiento de la legislación europea (es decir, se da prioridad a la realización de inspecciones en los orígenes que han registrado incumplimientos, y para los que podrían tomarse medidas correctoras adicionales podrían adoptarse debido a posibles problemas en el control de sus exportaciones).

- La manipulación y el envasado del producto deben estar totalmente separados de los que no se destinan al país para el que se han preparado, de modo que no sea posible su propagación.
- Los requisitos especiales de preenfriamiento y tratamiento en frío según el producto y el país se especifican antes de la carga o durante el transporte. Las cámaras frigoríficas específicas deben estar registradas y auditadas para realizar los tratamientos de frío especificados.
- El control fitosanitario lo realizan los servicios del país exportador, a veces con la presencia del inspector del país importador también en el almacén de empaquetado. En este caso, los costes de la estancia del inspector también corren a cargo del exportador.

3. ¿POR QUÉ LOS PROTOCOLOS PERJUDICAN LAS EXPORTACIONES DE LA UE?

La gran variedad de condiciones introducidas en los protocolos de exportación dificultan las exportaciones de la UE, encarecen el trabajo normal de cualquier almacén exportador y disminuyen la

competitividad de los exportadores europeos frente a sus competidores de otros países.

Dificultan las exportaciones de la UE, porque hay que tomar decisiones meses antes de las campañas sobre el destino de los productos, mientras que los países que exportan sin protocolos pueden tomar la decisión sólo unos días antes de que se realice el envío y reaccionar mejor a la evolución y necesidades de los mercados. Además, como el coste de las inspecciones suele correr a cargo del sector, sólo se puede comerciar cuando se alcanzan ciertos volúmenes críticos para compensar esta inversión, dejando fuera del mercado la exportación comunitaria de cultivos menores o de especialidad.

También encarecen las operaciones de exportación, ya que el coste medio adicional de un protocolo es de unos 0,12 a 0,14 euros/kg, que hay que añadir a los costes normales de una exportación sin protocolo.

Perjudican la competitividad de los exportadores europeos de F&V, porque los exportadores tienen que cumplir un gran número de requisitos que no se piden a los países que no tienen que aplicar protocolos, como la identificación de los paquetes por adelantado o la planificación y el pago de numerosas inspecciones sistemáticas.

Por último, es importante añadir que, antes incluso de dificultar el comercio, los protocolos lo impiden. Hasta que no se concluyen estos acuerdos con el país exportador para un producto concreto, lo que suele llevar varios años o incluso décadas, NO es posible exportar a estos destinos. Esto supone un gran obstáculo para los exportadores europeos, que tienen que esperar pacientemente a que sus países abran los mercados de exportación producto por producto.



Esta situación también puede crear tensiones internas entre los propios exportadores europeos, debido a la competencia por priorizar el trabajo para abrir mercados, ya que los Ministerios de los Estados miembros y su contraparte importadora suelen tener recursos limitados para negociar los protocolos. Además, los Estados miembros vecinos de la UE a veces tienen que cumplir con diferentes protocolos/requisitos cuando quieren exportar productos similares al mismo tercer país, a

pesar de que existan normas comunes en la UE y condiciones climáticas y de producción similares.

El sector quiere asumir la responsabilidad de garantizar la bioseguridad en el comercio de productos frescos, lo que debería reflejarse en acuerdos, legislación y/o protocolos sanitarios y fitosanitarios que sean lo menos restrictivos para el comercio, y lo más proporcionados y transparentes. Sin embargo, nuestra experiencia es que muchos protocolos no cumplen con estos principios básicos y por lo tanto no son la mejor solución.

4. EL ACTUAL REPARTO DE COMPETENCIAS EN LA UNIÓN EUROPEA: UN OBSTÁCULO ADICIONAL PARA LAS EXPORTACIONES COMUNITARIAS DE FRUTAS Y HORTALIZAS

En la Unión Europea, las competencias comerciales en materia sanitaria y fitosanitaria para determinados productos agrícolas, en particular las frutas y hortalizas, están separadas. Mientras que las importaciones están reguladas en toda la UE, la negociación de los protocolos de exportación la llevan a cabo los Estados miembros de la UE individualmente.

En el caso de las importaciones, los países que quieran enviar productos frescos a cualquier país de la UE tienen que cumplir la legislación comunitaria aplicable a todos los socios comerciales por igual, y en caso de problemas "hablar con Bruselas", ya que las reglas para acceder al mercado único están centralizadas por los reglamentos y normas comunes de la UE.

En cambio, para exportar a un tercer país, cada Estado miembro tiene que negociar por su cuenta. Esto se debe en parte a razones pragmáticas (por ejemplo, la administración europea no tendría capacidad para absorber todo el trabajo técnico necesario, y las diferentes zonas climáticas y de producción también pueden explicar la necesidad de liderazgo de los Estados miembros en los expedientes). Sin embargo, esto también puede explicarse por la micro-competencia que sigue existiendo entre los Estados miembros para acceder a terceros países antes que otros países de la UE.

Como resultado de esta dicotomía, los Estados miembros que negocian el acceso al mercado con terceros países tienen poca influencia en las negociaciones con éstos, ya que a su vez no se encargan de regular el acceso al mercado de la UE, que está centralizado en Bruselas.

Aunque pasar a negociar el acceso al mercado a escala de la UE puede no ser la solución más adecuada en muchos casos, por ejemplo, debido a las diferentes condiciones sanitarias y fitosanitarias y de producción de los distintos Estados miembros, una coordinación reforzada a escala de la UE para debatir cuestiones paralelas o concesiones sobre el acceso mutuo al mercado haría más eficaces las negociaciones. El principio clave para el sector sigue siendo centrarse en negociaciones "técnicas", con requisitos basados en datos científicos objetivos y precisos. Sin embargo, la coordinación interna de la UE con respecto al acceso mutuo al mercado es esencial para ayudar a priorizar los expedientes de exportación de la UE, crear sinergias cuando sea posible y garantizar un mayor peso en las negociaciones.



5. ¿ES ESTO UNA REALIDAD? CASOS MÁS LLAMATIVOS

A continuación se exponen algunos ejemplos concretos de la situación a la que se enfrentan los exportadores europeos de frutas y hortalizas como consecuencia de la imposición de protocolos de exportación por parte de terceros países, y de la falta de capacidad de negociación debido a la división de competencias a nivel de la UE:

CHINA. Importamos 114.000 T de pomelo chino, 42.000 T de ajo, y un total de 230.000 T de frutas y hortalizas. Después de muchos esfuerzos, se han obtenido protocolos para los cítricos y frutas de hueso españolas, las peras de Bélgica y Holanda, los kiwis de Italia y Grecia, y los pimientos para Holanda para este mercado crucial, lo que supone una exportación total de 67.000 T al año. Los principales competidores de los exportadores de la UE están mucho más allá: Chile exporta más de 232.000 T al año, Sudáfrica 186.000 T, EEUU 162.000 T y Australia 122.000. Nuestros competidores también requieren protocolos, pero cuentan con un único organismo de negociación con competencias en materia de importación y exportación para sus bloques, lo que demuestra la eficacia de un enfoque "centralizado" y totalmente coordinado.

JAPÓN. Uno de los principales importadores mundiales de frutas y verduras frescas, con más de 2.400.000 T de importaciones al año. La UE, a pesar de tener un acuerdo de libre comercio, sólo exporta 9.000 T de hortalizas, pero no ha conseguido, a pesar de los esfuerzos de la UE y sus Estados miembros, concluir ningún protocolo viable para exportar fruta a este atractivo mercado. España concluyó un protocolo para los cítricos que sigue siendo muy costoso para posibilitar las exportaciones, ya que incorpora inspecciones sistemáticas durante toda la temporada, que deben pagar los exportadores. Francia también negoció un protocolo para manzanas, pero sólo para unas pocas variedades, y con el requisito de realizar fumigaciones con bromuro de metilo, una práctica prohibida en la UE dadas las características de agotamiento de la capa de ozono de esta sustancia. Varias solicitudes están pendientes desde hace más de 10 años, como el protocolo italiano para los kiwis, y las negociaciones belgas para las peras.

EE.UU.: el caso del protocolo de exportación de manzanas y peras entre la UE y EE.UU. para 8 Estados miembros de la UE es un ejemplo de la dimensión política de las negociaciones sanitarias y fitosanitarias. Mientras que las negociaciones técnicas fitosanitarias para este acuerdo se completaron con éxito en 2016, la publicación de la resolución final por parte de los EE.UU. para permitir efectivamente las exportaciones de BE, DE, ES, FR, IT, NL, PL y PT está bloqueada desde entonces, casi 5 años desde que se cerró el

acuerdo técnico, haciendo imposible el acceso de las manzanas y peras de la UE al mercado estadounidense.

MÉXICO. Gracias al acuerdo de libre comercio UE-México, los exportadores mexicanos envían 194.000 T de fruta a la UE. Estos volúmenes benefician de un tratamiento preferencial, que ha permitido a México multiplicar sus exportaciones a la UE, pasando de 15.000 T en el momento de la firma del acuerdo. Mientras tanto, los exportadores de la UE no han logrado, a pesar de los desesperados esfuerzos del sector y de las autoridades públicas, completar protocolos viables para acceder a este mercado, con algunas excepciones en el último año, como los kiwis italianos y las peras belgas y holandesas. España cuenta con un protocolo para los cítricos y las frutas de hueso, que no se ha utilizado como consecuencia de las condiciones fuertemente gravosas introducidas, entre ellas las inspecciones sistemáticas previas a la exportación, una práctica denominada autorización previa. Por tanto, las exportaciones de frutas y verduras de la UE a México siguen



siendo casi nulas. La UE ha modernizado su acuerdo de libre comercio con México y se han negociado mejoras en el ámbito de las medidas sanitarias y fitosanitarias, pero aún está por ver la correcta aplicación de estos compromisos una vez ratificado el acuerdo.

VIETNAM. Este mercado en expansión sólo se ha abierto para las manzanas de Francia, Polonia, Países Bajos, Bélgica e Italia, así como para las peras de los Países Bajos. Sin embargo, las condiciones de acceso difieren mucho para estos Estados miembros, y mientras que para la mayoría de ellos se pide un tratamiento en frío de hasta 18 días, a Italia se le ha impuesto la condición de que esta medida dure 84 días, una decisión que no puede explicarse por cuestiones técnicas sanitarias y fitosanitarias, dadas las similitudes de las condiciones de producción en estos Estados miembros.

6. HACIA UNA RELACIÓN SANITARIA Y FITOSANITARIA MÁS RECÍPROCA: RECOMENDACIONES DEL SECTOR

En este momento, y como consecuencia de la pandemia de Covid-19 y de la agenda de sostenibilidad de la UE, la Comisión Europea ha iniciado una reflexión sobre la futura estrategia comercial de la UE.

Desde el punto de vista de las frutas y hortalizas frescas, esto debería implicar una profunda reflexión sobre el actual sistema de "protocolos" sanitarios y fitosanitarios y su efecto en el comercio de productos frescos, con el fin de mejorar la reciprocidad entre el tratamiento de las exportaciones e importaciones de frutas y hortalizas frescas de la UE.

En este sentido, el sector reclama que la UE defina, junto con los Estados miembros, una estrategia sanitaria y fitosanitaria conjunta concreta, con el objetivo de garantizar una diversificación coordinada del acceso al mercado de las exportaciones europeas y limitar la carga de los protocolos de exportación. Esta estrategia debería incluir acciones a corto y largo plazo.

A corto plazo:

- En todas las negociaciones comerciales hacia los Acuerdos de Libre Comercio, la negociación del capítulo de medidas fitosanitarias debe establecer medidas concretas para, al menos a corto plazo, asegurar que las negociaciones de los protocolos sean lo más rápidas, transparentes y menos costosas para el sector. Esto debería incluir el acuerdo sobre plazos concretos, y la posibilidad de que la UE coordine acciones conjuntas en nombre de sus Estados miembros, un proceso que ya se ha iniciado con algunos socios como Estados

Unidos. También debería incluirse un compromiso de igualdad de trato para todos los Estados miembros exportadores cuando los riesgos fitosanitarios sean similares, así como la prohibición de prácticas desproporcionadas, como la autorización previa (esto último ha sido un gran logro asegurado en el CETA y en el acuerdo modernizado UE-México). También debe garantizarse la plena aplicación de estos compromisos.

- Debería reforzarse la coordinación y los intercambios de información entre las instituciones de la UE y las capitales de los Estados miembros, para superar el problema de la falta de fuerza en las negociaciones sobre el acceso al mercado. Este ejercicio, ya iniciado e impulsado por la Comisión, por ejemplo con la creación de una base de datos de acceso al mercado para intercambiar información relevante sobre el acceso al mercado, es muy bien recibido por el sector. Esta coordinación también debería garantizar que las inspecciones, si son necesarias, puedan coordinarse y llevarse a cabo de forma conjunta para limitar los costes. Una experiencia exitosa con auditorías conjuntas en 2019 coordinadas por la Delegación de la UE en Bangkok ya aseguró un primer éxito, con la apertura del mercado tailandés para las exportaciones de manzanas de Bélgica, Países Bajos, Alemania e Italia.

- La UE también debería intensificar los debates e impulsar el progreso de las normas internacionales en organismos multilaterales como la OMC o la CIPF, donde se pueden negociar acuerdos sobre



estándares globales para medidas de mitigación fitosanitaria, que podrían sustituir a largo plazo los protocolos individuales. En estos foros debería hacerse hincapié en la urgencia de basar la política fitosanitaria mundial en principios científicos justificables.

A largo plazo, el sector cree que es urgente evaluar en profundidad si existe algún beneficio real que justifique los protocolos de exportación frente a un sistema fitosanitario abierto como el de la UE, que ha demostrado su eficacia para garantizar la bioseguridad. Los impactos negativos de los protocolos de exportación y de los requisitos fitosanitarios sin base científica en general también deben ser analizados en mayor profundidad, con el fin de construir la evidencia necesaria para proponer alternativas viables que permitan un comercio libre y justo, manteniendo altos estándares de bioseguridad.

La UE está en una posición privilegiada para abrir este debate con sus socios comerciales, discutir las ineficiencias de estos acuerdos y buscar alternativas para garantizar un comercio seguro y justo de frutas y hortalizas frescas. La pandemia de Covid-19 ha puesto de relieve en todo el mundo la importancia del sector de las frutas y hortalizas frescas para garantizar el suministro de alimentos seguros, sanos y asequibles, para lo cual el acceso al mercado (importación y exportación) y la globalización son cruciales, teniendo en cuenta

específicamente el carácter estacional de la producción en todo el mundo.

La UE, como principal bloque comercial, podría influir con éxito en el enfoque actual del comercio de plantas a nivel global, dando el ejemplo adecuado para asegurar un sistema abierto con garantías para prevenir los riesgos fitosanitarios en casa, así como animando a los socios de la OMC a adoptar este enfoque. En el futuro, esto podría llevar a limitar o eliminar la necesidad de negociar protocolos sanitarios y fitosanitarios individuales a nivel mundial.

Freshfel Europe es la Asociación Europea de Productos Frescos, que representa los intereses de la cadena de suministro de frutas y hortalizas frescas en Europa y fuera de ella. Freshfel Europe cuenta en la actualidad con más de 200 miembros, entre empresas y asociaciones, y ofrece apoyo y asesoramiento a sus miembros en el proceso y los retos para conseguir el acceso a nuevos mercados, en estrecho contacto y cooperación con las instituciones de la UE.

Para más información, póngase en contacto con nuestra Directora de Comercio y Acceso al Mercado, Natalia Santos, en n.santos@freshfel.org.