

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

G/SPS/GEN/1100
27 de junio de 2011

(11-3144)

Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias

Original: español

INCIDENCIA DE LOS REQUISITOS PRIVADOS PARA ALIMENTOS EN EL CONO SUR: COSTOS ECONÓMICOS E IMPLICANCIAS LEGALES

Comunicación del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)

La siguiente comunicación, recibida el 23 de junio de 2011, se distribuye a petición del IICA.

1. El presente documento es un extracto de las principales conclusiones que emanan del estudio "Incidencia de los requisitos privados para alimentos en el Cono Sur".

1. Antecedentes

2. A partir de la preocupación planteada por San Vicente y las Granadinas en el Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Comité MSF) de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en el año 2005, se generaron una serie de consultas, encuestas y discusiones en torno al impacto y las implicaciones que tienen las normas privadas en la producción y comercialización de productos agroalimentarios. Esta dinámica generada en el Comité MSF, motivó al IICA a darle seguimiento al tema y apoyar la discusión en sus países miembros.

3. En el marco del Comité Veterinario Permanente (CVP) del Cono Sur (constituido por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay) el tema de las normas privadas y sus discusiones en el marco multilateral revistió especial interés. Por lo tanto, fue así como a través de la cooperación técnica del IICA y el CVP, se analizó el tema de los efectos de los requisitos privados y se coincidió en la necesidad de contar con un estudio que permitiera identificar la incidencia económica y legal de estos requisitos en la producción y el comercio de carne bovina en la región sur. En alianza con el Programa de Inserción Agrícola¹ se diseñó un perfil de acción regional y se dio un cercano seguimiento al desarrollo del estudio.

4. Los objetivos del estudio fueron:

- a) Identificar, a través de una investigación cualitativa en profundidad, los costos asociados con la implementación y la demostración del cumplimiento de los estándares privados demandados por las cadenas minoristas y otras industrias de alimentos, que enfrentan los productores y empresas exportadoras del sector de la carne bovina del Argentina, Uruguay, Brasil, Paraguay y Chile. (El estudio no

¹ Constituido por Fundación Instituto para las Negociaciones Agrícolas Internacionales (INAI), Centro de la Industria Lechera (CIL), Sociedad Rural Argentina (SRA), Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), Federación Agraria Argentina (FAA), Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID), <http://www.insercionagricola.org.ar>.

incluyó a Bolivia dada sus características productivas, ser un importador neto de carnes bovinas y sin inserción internacional de su industria.)

- b) Analizar los aspectos legales de estos requisitos en relación con su compatibilidad con la normativa del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC.

2. Qué enfoque tiene el estudio

5. El estudio realizó mediante encuestas un levantamiento de información directo sobre el impacto de las normas privadas en el sector exportador de cárnicos para los países en cuestión, y realizó un estudio jurídico de amplio espectro sobre las normas privadas, el marco jurídico multilateral y el rol de las autoridades oficiales de los países en esta materia.

3. Qué resultados arroja el estudio

6. Del análisis de las respuestas dadas por productores e industriales en la región surge que la adopción de estándares privados, al menos para la exportación de carne bovina, es una condición estructural para alcanzar ventas en mercados desarrollados.

7. Esta tendencia se irá profundizando con el correr de los años. La velocidad de esto dependerá de las capacidades de adaptación que tengan los exportadores, del rol de los sectores oficiales y del surgimiento de nuevos requerimientos por parte de los importadores y cadenas minoristas.

8. Se observa una creciente injerencia de estas prácticas en el comercio internacional y un extendido reconocimiento de las ventajas y oportunidades que ofrece al exportador contar con tales certificaciones privadas, así como de sus implicaciones y costos de implementación.

9. El origen de estas exigencias se focaliza en la intensificación de procesos que aumenten la confianza de los consumidores y que brinden garantías sobre la inocuidad de los alimentos. Estas demandas, llevadas al seno de una empresa y/o en un establecimiento primario, pueden convertirse en una poderosa herramienta de ordenamiento interno (registros, gestión de reclamos, auditorías, etc.), que si son concebidas desde la alta dirección terminan soslayando parte de los costos iniciales de su implementación y posterior certificación.

10. Un aspecto adicional que ratifica esta tendencia en la industria de carnes, es el hecho de que se trata de uno de los productos que más ha avanzado en innovaciones y regulaciones que conlleven a mejores niveles de seguridad e inocuidad de sus productos (de hecho su calidad está íntimamente vinculada a este aspecto), empujado por acontecimientos en la salud animal y humana que afectaron su confianza. Las industrias cárnicas de la región no estuvieron ausentes de estos cambios y debieron adoptar sistemas de rastreabilidad, control de patógenos, HACCP, entre muchos otros. Es de suponer que dichas innovaciones crearon una plataforma consistente para recibir las nuevas exigencias de los compradores.

11. Una consideración aparte merece la dinámica de los mercados internacionales de carnes vacunas, caracterizado por una doble segmentación: una sanitaria—por la presencia de la fiebre aftosa en la región—y otra por la calidad comercial, que ha llevado a las empresas de la región a adoptar diferentes perfiles de negocios. Esta situación comercial ha generado velocidades distintas de implementación de nuevos estándares cuando los mercados más activos han sido los menos exigentes en calidad y seguridad; o a acelerar los procesos cuando los más atractivos ofrecían mejores precios relativos.

12. Sin embargo, si bien los estándares privados ayudan a las empresas a mejorar sus sistemas de producción y por lo tanto a hacerlos más eficientes, son por otra parte herramientas de exclusión de mercados. Claramente las entrevistas realizadas muestran los siguientes resultados:

- a) Rápida adopción de costos de implementación por parte de casi todas las empresas líderes de la región, a excepción de situaciones específicas;
- b) La adopción de estos estándares permite obtener mejores precios y posicionarse en el mercado internacional;
- c) Los costos en materia de infraestructura, pero particularmente recursos humanos y capacitación, tienden a disminuir las posibilidades de obtener certificaciones de estándares privados;
- d) El impacto de los estándares privados afecta por lo tanto a países de menor desarrollo relativo, a las empresas de esos países y a sus productores;
- e) Los costos de certificación son menores a los de implementación, lo cual destierra un antiguo concepto de que la certificación hace inviable el negocio de las carnes bovinas;
- f) Los costos en materia de implementación son fácilmente asimilables por empresas con tamaño grande o mediano que tienen respaldo financiero suficiente para contratar expertos y capacitar personal;
- g) Los costos en materia de acreditación de laboratorios no resultan significativos en este muestreo particularmente porque la mayoría de éstos no son parte de las empresas exportadoras, pero no deben ser descartados como elemento central en las dificultades para cumplir con estándares privados.

13. En definitiva, la existencia de estándares privados más exigentes que las normas públicas va en detrimento de las posibilidades de acceso de países con menor desarrollo económico relativo y de aquellas empresas o productores que no tengan dimensiones suficientes para enfrentar inversiones en infraestructura, recursos humanos, capacitación, etc. Es decir que la adopción de estándares privados demanda recursos proporcionales al volumen de producción de cada empresa.

14. El segundo objetivo establecido en el estudio aborda el tema jurídico, analiza el marco legal que permite determinar la necesidad de que los Gobiernos asuman la custodia del Acuerdo MSF, y eviten así un perjuicio o menoscabo a los derechos que los Miembros han adquirido como resultado de la Ronda Uruguay, así como una reflexión acerca de los aspectos específicos del Acuerdo MSF que deben ser considerados a la hora de evaluar la aplicación de normas privadas en el comercio multilateral.

15. Tomando en consideración las respuestas contenidas en el Informe Descriptivo adoptado por el Comité MSF en base a las respuestas brindadas por los Miembros al Cuestionario circulado en diciembre de 2008, resulta evidente que los requisitos contenidos en las normas privadas no siempre se ajustan a las reglas del Acuerdo MSF.

16. El tema preocupa especialmente, dado que si bien las normas privadas establecen requisitos de cumplimiento "voluntario" a los mercados, en la práctica constituyen condiciones de acceso. En consecuencia, podrían llegar a tener una injerencia en el comercio internacional similar a la que tienen las normas oficiales, y por lo tanto deberían ser materia de intervención de los Gobiernos y las organizaciones internacionales de referencia.

17. Tal cual se ha planteado en la Introducción, el objetivo del presente trabajo no es continuar con un debate teórico sobre costos o beneficios de las normas privadas, sino aportar elementos para el desafío que implica para los Gobiernos afrontar situaciones nuevas, no previstas a la hora de la negociación de la Ronda Uruguay, y que inevitablemente plantean escenarios complejos que deben ser abordados multilateralmente, utilizando los instrumentos creados dentro del marco jurídico de los acuerdos existentes.

18. En consecuencia, la primera conclusión de esta sección de análisis jurídico es que las normas privadas son una realidad, nueva y creciente, y por lo tanto, la situación que las mismas generan debe ser atendida por los Gobiernos.

19. Esta conclusión deviene del encuadre que este trabajo ha realizado de la relación normas privadas-comercio internacional, en un marco jurídico más amplio que el sistema GATT/ OMC, lo cual permite concluir en la conveniencia de que los Gobiernos definan líneas de acción conducentes a evitar que dichas normas alteren las reglas del Acuerdo MSF, utilizando los instrumentos disponibles en el mismo.

20. Lo contrario, o sea, la no acción por parte de los Gobiernos, implicaría aceptar tácitamente que las reglas GATT/OMC y en particular el Acuerdo MSF han perdido vigencia frente a la nueva realidad planteada por el creciente rol de las normas privadas en el sistema del comercio global.

21. Por su parte, el Codex Alimentarius incorporó en la Agenda del Comité de julio 2009 el tratamiento de las normas privadas.² En el marco de la reunión de la Comisión de Medidas Sanitarias de la CIPF, en abril 2008, varios Miembros expresaron su preocupación por la proliferación de normas privadas y solicitaron a la Comisión que discutiera las implicancias de tales normas. La OIE, en mayo 2008, adoptó la Resolución N° XXXII sobre las consecuencias de las normas privadas para el comercio internacional de animales y productos derivados.

22. La segunda conclusión de esta sección es que las herramientas para responder a dichos interrogantes están en la letra y el espíritu del propio Acuerdo MSF, y que el foro competente es el Comité MSF, el cual en su agenda de trabajo tiene los elementos disponibles para desarrollar la tarea. Ya la OIE expresó que el Comité MSF debe ser utilizado como foro para que los países puedan identificar y discutir problemas específicos que hayan experimentado debido a la aplicación de normas privadas.³

23. La tercera conclusión, es que en el trabajo del Comité los Miembros deberían explorar todas las alternativas posibles para fortalecer el análisis de las preocupaciones que surjan en la implementación de normas privadas, a saber: transparencia, equivalencia, armonización, regionalismo, Trato Especial y Diferenciado (TeyD), entre otros. En este sentido, es de esperar que el Grupo de Trabajo *ad hoc*⁴ identifique un amplio espectro de acciones para que los gobiernos puedan tener injerencia en el nuevo escenario creado por la irrupción de las normas privadas.

24. La cuarta conclusión, es que los organismos internacionales de referencia deben jugar un rol fundamental en el apoyo al Comité MSF para el seguimiento y análisis de las normas privadas a la luz de los estándares internacionales.

25. Con carácter orientativo, y sin pretender listar las posibles acciones, se mencionan líneas de acción que pueden coadyuvar a una mejor articulación entre los foros multilaterales y los Gobiernos, respecto al papel que hoy juegan las normas privadas en el comercio internacional.

² ALINORM 09/32/REP, Párrafos 246-271.

³ Documento G/SPS/GEN/822 25 Febrero 2.

⁴ G/SPS/W/30.

¿Qué puede hacer el Comité MSF?

1. Desarrollo de directrices del artículo 13

26. En relación con la elaboración y aplicación de medidas y mecanismos positivos que favorezcan la observancia de las disposiciones del Acuerdo por las instituciones que no sean del gobierno central, y a la luz de los elementos expuestos, sería apropiado que el Comité MSF aborde el desarrollo de directrices para la implementación del Artículo 13, lo cual ya ha sido propuesto por algunos Miembros.⁵

27. El Comité entonces podría analizar y proponer las medidas razonables que los gobiernos deberían tomar y sugerir las que se deberían evitar. Efectivamente, los Miembros disponen en este artículo de un instrumento positivo que debe ser utilizado en aras de la observancia del Acuerdo. Más allá de las precisiones legales que de la redacción del artículo se deriven, los Miembros tienen la obligación bajo el Artículo 13 de tomar las medidas razonables que estén a su alcance para asegurarse que las entidades no gubernamentales existentes en su territorio, cumplan con las disposiciones del Acuerdo. En este sentido, varios autores se han expresado a favor de una interpretación amplia de la expresión entidades no gubernamentales.⁶ Por lo tanto, se recomienda, sin perjuicio de que otras interpretaciones puedan emerger, que el Comité MSF, inicie los trabajos de elaboración de directrices que favorezcan la aplicación del Artículo 13, dado que es a los gobiernos, a través del Comité MSF, a quienes les compete la facultad de precisar y hacer uso de dicho instrumento. Mantener al Comité al margen de la realidad planteada, y a los gobiernos sin alternativas de acción, sería admitir que han perdido su rol como garantes de las reglas establecidas, y que la OMC no ha sido capaz de mantener en su seno ni el debate ni la construcción de las soluciones.

2. Inclusión de las normas privadas en Agenda

28. En segundo lugar, al observar los temas incluidos en la agenda permanente del Comité MSF, se advierte que prácticamente todas las inquietudes plasmadas en el Informe Descriptivo respecto a la aplicación de normas privadas están contenidas en dicha agenda. Cada uno de los ítems previstos en la agenda, que reflejan las cuestiones surgidas de la aplicación de las medidas sanitarias y fitosanitarias impuestas por los gobiernos, reflejan en su casi totalidad las preocupaciones respecto de la aplicación de las normas privadas.

29. Los temas previstos dentro de actividades de los Miembros: preocupaciones comerciales específicas, funcionamiento de las disposiciones en materia de transparencia, trato especial y diferenciado; equivalencia, zonas libres de plagas o enfermedades, asistencia técnica y cooperación, serían apropiados para incluir en las preocupaciones de los Miembros respecto de las normas privadas.

30. El Comité tiene, asimismo, si bien no en forma permanente, un punto destinado al examen del funcionamiento y la aplicación del Acuerdo MSF. También existe un ítem relativo a vigilancia de la utilización de normas internacionales. Además, se agregó un ítem específico relativo a la preocupación por las normas privadas y comerciales. Tal cual lo ha apuntado la OIE⁷, sobre la base de la discusión, es posible para el Comité MSF desarrollar recomendaciones sobre futuras acciones para ser consideradas por los Miembros. En virtud a lo expuesto, estos puntos en la agenda del Comité, si bien reflejan las cuestiones surgidas de la aplicación de las medidas sanitarias y

⁵ Documentos G/SPS/W/245 y G/SPS/W 236.

⁶ Bohanes y Sandford en SIEL, 2008:38; Gascoine y O'Connor and Company en OMC G/SPS/GEN/802.

⁷ Documento G/SPS/GEN/822, 25 Febrero 2008.

fitosanitarias impuestas por los gobiernos, podrían adaptarse para atender las preocupaciones que surjan de las normas privadas.

3. Reuniones periódicas con entidades certificadoras

31. A instancias de los Miembros, se podrían activar reuniones que permitieran analizar conjuntamente cuestiones de orden sistémico, por ejemplo temas de transparencia, armonización, como también otras de carácter específico, para un análisis caso por caso, lo cual posibilitaría trabajar con las dificultades puntuales que los Miembros puedan enfrentar a la hora de exportar. Las reuniones con las entidades desarrolladoras y certificadoras de normas privadas podrían ser talleres o reuniones *ad hoc* en el marco de las reuniones del Comité MSF.

4. Monitoreo y transparencia

32. Se sugiere a los Miembros, en el ámbito del Comité MSF, prestar especial atención a dos aspectos que, incorporados a las tareas del Comité, podrían colaborar enormemente en la observancia de las disposiciones del Acuerdo:

- El monitoreo permanente de la evolución de los estándares privados, lo cual implica la identificación de sus efectos en el comercio y el análisis de cuestiones comerciales específicas que puedan surgir; el desarrollo de programas de asistencia técnica; la consistencia con las disciplinas MSF y las normas internacionales de referencia, para lo cual el Comité debería interactuar en forma estrecha con Codex, OIE y CIPF, entre otras acciones.
- La notificación de los proyectos de normas privadas en una etapa temprana, creándose un mecanismo de transparencia a través del Comité MSF, por el cual las entidades desarrolladoras de normas privadas publiquen sus proyectos, de forma tal que los países y operadores comerciales interesados puedan analizarlos y hacer observaciones o sugerencias, en su caso.

¿Qué podría el Comité recomendar a los Gobiernos?

- a) Uno de los aspectos relevantes para el Comité es la recomendación a los gobiernos que adopten posibles cursos de acción para atender el especial impacto que sobre los países en desarrollo (PED) agroexportadores están generando las normas privadas, y explorar posibles alternativas. Sobre este punto la OIE recomendó considerar que si bien el tema de las normas privadas es una cuestión global, el Comité MSF debe centrar su atención en los efectos que las normas privadas están teniendo en la capacidad de los países en desarrollo para acceder a los mercados mundiales.⁸
- b) Otra recomendación interesante que podría hacer el Comité es instar al intercambio permanente de los gobiernos con los organismos internacionales de referencia, para que éstos puedan responder a consultas y asesorar a las agencias nacionales y otros interesados, respecto a cuestiones que puedan surgir de la implementación de la normativa oficial respecto a las exigencias contenidas en las normas privadas, tales como la existencia de normativa internacional de referencia, el alcance y aplicación de la misma, la compatibilidad o no de la normativa internacional de referencia con los requisitos impuestos por las normas privadas, etc. Asimismo, sería prudente que los Gobiernos de los países importadores mantengan contacto permanente con las

⁸ Documento G/SPS/GEN/822.

empresas que en su territorio desarrollan y certifican normas privadas para el acceso al mercado.

¿Qué podrían hacer los Gobiernos?

- a) Reunirse con las entidades desarrolladoras y certificadoras de normas privadas, con importadores y exportadores, para analizar las exigencias contenidas en las reglas oficiales respecto de las que se incorporan en las normas privadas, transmitir las preocupaciones surgidas en el ámbito del Comité y trabajar con los actores involucrados en la búsqueda de soluciones que ayuden a la observancia del Acuerdo. Asimismo, se recomienda invitar a dichas reuniones a representantes de los organismos internacionales de referencia.
- b) Instrumentar proyectos de asistencia técnica y capacitación específica para pequeños productores, como también para pequeñas y medianas empresas. Debe tenerse en cuenta que es uno de los roles fundamentales de los gobiernos garantizar que el comercio internacional se traduzca en crecimiento y desarrollo de los pueblos. No es sino responsabilidad de los gobiernos que los actores más vulnerables y las regiones más desfavorecidas del planeta, que generalmente viven de la exportación de sus productos primarios, puedan participar de los beneficios del comercio internacional y aspirar a que sus producciones accedan a los mercados más exigentes.

El documento completo podrá ser obtenido en las siguientes direcciones web:

<http://www.infoagro.net/salud>

<http://www.insercionagricola.org.ar>

<http://www.iica.org.uy>

<http://www.cvpconosur.org>

La versión en inglés estará saliendo próximamente; más información con Lourdes Fonalleras (Lourdes.Fonalleras@iica.int)
