

# ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

G/SPS/GEN/760  
26 de febrero de 2007

(07-0794)

Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias

Original: inglés

## TIPOLOGÍA DE LAS NORMAS MUNDIALES

### Comunicación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)

La siguiente comunicación, recibida el 22 de febrero de 2007, se distribuye a petición de la UNCTAD.

#### ANTECEDENTES

1. Han surgido normas para abordar una amplia gama de cuestiones, desde la garantía de la calidad, la inocuidad de los alimentos y las condiciones de trabajo, hasta diversas preocupaciones de carácter ético, ambiental y social. El cumplimiento de esas normas es un objetivo clave de política, especialmente en los países en desarrollo. En términos más generales, el entendimiento de la elaboración, las aplicaciones y las condiciones de funcionamiento, y las repercusiones de estas normas es muy importante para los encargados de la formulación de políticas, así como para las asociaciones de productores y las asociaciones de exportación. Mediante esta breve nota se pretende contribuir a la reducción de la complejidad y disminuir la confusión en esta esfera. En ella se identifican las redes de los agentes que participan en las etapas de formulación y aplicación, y se muestra cómo la distinción entre las diferentes generaciones de normas ayuda a entender las normas vigentes y su evolución.

#### **El ciclo de política: cuatro etapas**

2. El ciclo de política de las normas comprende cuatro etapas distintas: establecimiento de las normas, vigilancia de las normas, asistencia para lograr el cumplimiento de las normas, y sanciones por incumplimiento. La credibilidad de una norma está relacionada en gran medida con los tipos de agentes que participan en su elaboración, y en la vigilancia del cumplimiento. Por ejemplo, para el cumplimiento existen tres alternativas diferentes. El autocertificado depende exclusivamente de la autovigilancia. En términos de legitimidad pública, esta opción es la que generalmente tiene el grado más bajo de credibilidad y confianza institucional. La certificación por una segunda parte transfiere la vigilancia al usuario del producto o del servicio, o a organismos de comercio que ejercen la vigilancia en representación de sus miembros. Si bien esto puede aumentar la credibilidad de la norma, puede haber un conflicto de intereses. La certificación por terceros transfiere la vigilancia a auditores neutrales e independientes. La credibilidad de la certificación está directamente relacionada con la credibilidad del autor. Los auditores pueden ser empresas acreditadas que prestan servicios de certificación basados en el mercado, u organizaciones no gubernamentales (ONG) y grupos de la sociedad civil que defienden los valores relacionados con esa norma determinada. Los agentes que participan en estas cuatro etapas distintas pueden ser muy diversos, especialmente en los casos que existen normas complejas o que requieren formas de vigilancia complejas. En el cuadro 1 que figura a continuación se resumen las principales categorías de esos agentes, que abarcan desde empresas

privadas, ONG y sindicatos hasta el sector público. Además, esos agentes pueden actuar a nivel local, nacional y mundial, y pueden participar en las distintas funciones de formulación de normas y vigilancia de la aplicación de las normas. Para entender cómo se establecen y evalúan las normas, necesitamos conocer esas redes.

**Cuadro 1: tipos de agentes que participan en la definición y aplicación de las normas**

TIPOS DE AGENTES		LOCALES/NACIONALES	INTERNACIONALES
SECTOR PRIVADO	EMPRESAS	Empresas locales o nacionales, asociaciones comerciales y empresas de certificación	Multinacionales (empresas transnacionales (ET)), asociaciones profesionales mundiales, empresas mundiales de certificación
	ONG	ONG locales o nacionales, grupos de consumidores y sindicatos	ONG mundiales, federaciones de sindicatos internacionales
SECTOR PÚBLICO		Organismos gubernamentales y de normalización locales y nacionales	Organizaciones internacionales y regionales

**Tipología de las normas mundiales**

3. Las normas pueden distinguirse con arreglo al siguiente criterio:

- **Ámbito:** procedimientos, productos
- **Alcance geográfico:** nacional, regional, internacional
- **Función:** social, laboral, ambiental, de calidad, de seguridad, ética
- **Principales impulsores:** públicos, privados (empresas, ONG), sector público-privado
- **Formas:** normas de gestión, códigos de empresa, etiquetas
- **Cobertura:** genérica, por sectores específicos, por empresas/cadenas de valor específicas
- **Repercusiones normativas:** legalmente obligatorias, necesarias para la competencia, voluntarias

Sobre la base de estas distinciones, en el cuadro 2 se expone un examen de las normas mundiales.

**Cuadro 2: tipologías de las normas mundiales**

Ámbito de aplicación	Forma	Cobertura	Principales impulsores	Proceso de certificación	Repercusión normativa
ISO 9000	Norma (y etiqueta)	Genérica	Empresas internacionales	Terceras partes, auditores privados	Voluntaria, prescripciones del mercado y legalmente obligatoria en determinados mercados
QS9000/AS9000	Norma etiqueta	Sector específico	Empresas internacionales	Terceras partes, auditores privados	Voluntarias y requisito del sector
EUREPGAP <sup>1</sup>					
Análisis de peligros y de puntos críticos de control (APPCC)	Norma	Sector específico	Organizaciones internacionales y gobiernos	Terceras partes, organismos públicos y privados	Cada vez más de carácter legalmente obligatorio
Códigos de garantía de la calidad de las empresas	Códigos	Empresas específicas	Empresas internacionales	Autocertificado y terceras partes	Voluntarios
SA 8000, Centro de Expertos en Identificación Taxonómica (ETI), FLA	Norma y código	Genérica	Estado, empresas y ONG	Auditores privados de terceros y ONG	Voluntarios
ISO14000	Norma y etiqueta	Genérica	Empresas	Auditores privados de terceros	Voluntarias
Comercio leal, empresas de ventas en el extranjero	Normas, códigos y etiquetas	Sector específico	ONG, sindicatos y empresas	Terceras partes, ONG	Voluntarios
Códigos de compañías a nivel de empresas	Códigos	Empresa específica	Empresas	Autocertificado, terceras partes y ONG	Obligatorios para todos los proveedores

<sup>1</sup> **EUREPGAP:** normas y procedimientos armonizados para la certificación mundial de las buenas prácticas agrícolas (BPA) i) elaborados por una coalición de comerciantes minoristas; ii) actualmente, 275 miembros del sistema "de la granja a la mesa"; iii) entre empresas (no se comunican a los consumidores); iv) auditorías y certificación independientes para evaluar el cumplimiento; v) 35.000 productores certificados en 62 países; vi) el Protocolo comprende la gestión integrada de cultivos, la gestión integrada de plagas, el sistema de gestión de la calidad, el análisis de peligros y de puntos críticos de control (APPCC), la salud de los trabajadores, la seguridad, el bienestar y la gestión de la contaminación y de la conservación del medio ambiente; vii) horticultura: 210 puntos de control (de la inocuidad de los alimentos, ambientales y sociales).

**Cuadro 3: ejemplos de normas privadas relativas a la seguridad alimentaria y a la calidad de los alimentos**

Punto de interés		Carácter público y obligatorio	Carácter público y voluntario	Carácter privado	
	Nacional	Legislación nacional	Programa de incremento de la inocuidad de los alimentos APPCC	Sistema colectivo APPCC de los Países Bajos, normas mundiales del consorcio británico del comercio minorista (BRC), Assured Food Standards	<b><u>Entre empresas</u></b> Nature's Choice (Tesco Stores, Reino Unido) Field-to-Fork (Mark & Spencer, Reino Unido) Filière Agriculture Raisonnée (Auchan, Francia) Filière Qualité (Carrefour, Francia)
<b>Internacional</b>	Reglamento de la UE	ISO 9000 ISO 22000	International Food Standard EUREPGAP		

**Normas de gestión de la calidad**

4. Utilizando la tipología establecida anteriormente, en el cuadro siguiente se indica la gama de agentes que participan en la formulación de estas normas, así como los detalles de la manera en que se aplican. Estas normas pueden diferenciarse en función de distintas "generaciones". Esas generaciones reflejan el ámbito de cobertura de las normas, desde aquellas que son genéricas a las que abarcan sectores específicos, y, más recientemente, las normas para empresas específicas.

**Cuadro 3: diferentes generaciones de normas mundiales de gestión de la calidad**

Generación	Ejemplos	Agentes participantes	Principales impulsores	Influencia en el comercio internacional	Proceso de certificación
1ª generación GENÉRICA	<u>ISO 9000</u>	Organización Internacional de Normalización (ISO) representada por organismos nacionales de normalización e importantes agentes empresariales, principalmente de países desarrollados, organismos de certificación acreditados	<u>Industria</u> (asociaciones comerciales, empresas transnacionales, organismos de certificación)	Carácter voluntario, pero están adquiriendo cada vez más carácter obligatorio en algunos mercados europeos, también están cobrando importancia en los Estados Unidos y el Japón	Terceras partes, auditorías, basadas en el mercado
2ª generación SECTORES ESPECÍFICOS	a) <u>AS 9000</u> , <u>QS 9000</u>	a) Grandes empresas transnacionales, asociaciones empresariales del sector, organismos de certificación acreditados	a) Empresas transnacionales, principales empresas de la cadena	Influencia creciente en los sectores complejos desde el punto de vista técnico en los que se requieren códigos de garantía de la calidad especializados	a) Terceras partes, auditorías, basadas en el mercado
	b) <u>ACCPP</u> : salud y normas	b) Instituciones públicas internacionales (por ejemplo, OMS, FAO), instituciones de control nacionales con funciones públicas, representantes gubernamentales Minoristas, importadores y proveedores de productos alimentarios	b) Gobiernos nacionales, especialmente en los países desarrollados	Influencia creciente en el comercio internacional de productos farmacéuticos y alimentarios con hincapié cada vez mayor en la gestión del proceso en la cadena alimentaria internacional	b) Certificación por terceros por conducto de instituciones públicas/privadas con responsabilidades públicas

Generación	Ejemplos	Agentes participantes	Principales impulsores	Influencia en el comercio internacional	Proceso de certificación
	c) <u>EUREPGAP</u> : normas de inocuidad de los alimentos, y de gestión de cultivos		c) Industrias del sector privado	Extremadamente importantes en la cadena de valor europea de productos frescos, adoptada por todos los supermercados e importadores de alimentos más importantes	c) Terceras partes, auditorías, basadas en el mercado
3ª generación Basada en empresas	<u>Nestlé</u> códigos de supermercados (Wal Mart, Tesco, Ahold)	Empresas transnacionales poderosas con una posición dominante en el mercado mundial y una función principal en su cadena de suministro	Empresas transnacionales, principales empresas de la cadena	Influencia creciente debido a la complejidad tecnológica en los sectores de uso intensivo de conocimientos técnicos, y también en el sector de los productos alimentarios	Autocertificado y terceras partes

### Repercusiones para los pequeños productores

5. Según la experiencia de la UNCTAD en la esfera de las normas<sup>2</sup>:

- Las normas voluntarias o privadas se están convirtiendo en las condiciones de entrada a los mercados, especialmente a nivel nacional, y, cada vez más para muchos productores, a los mercados internacionales.
- Los productores pueden obtener un sobreprecio si respetan debidamente las normas.
- Suscita preocupación la posibilidad de que estas normas produzcan un efecto negativo en la equidad y en los medios de subsistencia si no se conciben con cautela de modo que integren las opiniones y preocupaciones de estos pequeños productores.

<sup>2</sup> Con el fin de hacer posible que cumpla las normas internacionalmente reconocidas, en 2005, la UNCTAD completó un proyecto sobre el cumplimiento de las medidas de seguridad agroalimentaria y las medidas sanitarias y fitosanitarias en el sector hortícola de Guinea, pero también en otros países menos adelantados (Ghana, países de las islas del Pacífico, Mozambique y Tanzania). El actual proyecto de seguimiento, "Un modelo para el desarrollo de un sistema de control de la seguridad público/privado para el sector hortícola de Guinea", financiado por el Fondo para la Aplicación de Normas y el Fomento del Comercio (FANFC), fue concebido para asistir a las asociaciones de productores y las asociaciones de exportación de Guinea en el cumplimiento de las prescripciones en materia sanitaria y fitosanitaria y de las normas de seguridad agroalimentaria de los minoristas.

6. Habida cuenta de lo expuesto, es importante conocer más a fondo la rápida evolución de los requisitos del mercado. Resulta difícil mantenerse al corriente y es fundamental realizar una labor empírica adecuada sobre el terreno a fin de hacer balance de la situación. Una preocupación global es cómo elaborar normas no excluyentes; es decir, normas que atiendan las necesidades de las grandes redes de distribución, como las cadenas de supermercados, y de los compradores, y que, al mismo tiempo, ayuden y apoyen a los pequeños productores.

- i) Los pequeños productores tienen un acceso limitado a los procesos de elaboración de normas; éstas les son impuestas. Por consiguiente, una parte clave de la cadena queda excluida del proceso de elaboración de normas.
- ii) Los estudios sobre la distribución de costos y beneficios entre los creadores de normas y los receptores de normas son insuficientes. Cuando un supermercado desea trabajar con pequeños productores, es necesaria una inversión, pero también el productor incurre en costos cuando desea trabajar con los supermercados, y eso es algo sobre lo que debemos reflexionar. Si los costos corren sobre todo por cuenta de los pequeños productores, entonces estas normas serían instrumentos realmente regresivos que actuarían en contra de sus medios de subsistencia.
- iii) Cumplimiento y certificación - la prueba de que las normas están siendo cumplidas conlleva cierto costo que, actualmente, no es sufragado por las empresas privadas. En ciertos casos, se está financiando con dinero público para apoyar su participación activa en esta cadena de suministro cambiante. ¿Por qué tienen la asistencia para el desarrollo exterior y las ONG que financiar esto con dinero público? ¿No sería más lógico que las empresas privadas se hicieran cargo de todo? Hemos oído algunos ejemplos de empresas que tratan de hacerlo, pero no es fácil.
- iv) Los costos de transacción de las inspecciones en que incurren los compradores dificulta su trato con los pequeños productores y, en algún momento, se racionalizará la cadena de suministro. Ello entraña importantes repercusiones en cuanto a la labor que pueden desempeñar los organismos de desarrollo, y ¿cómo pueden contribuir y asegurarse de que esta situación redunde en provecho de todos?

7. Estas son algunas de las preguntas dirigidas a los expertos y/o ponentes para someterlas a debate:

- ¿Cómo podemos elaborar normas que no sean excluyentes?
- ¿Cómo reducimos el costo del cumplimiento para los pequeños agentes que participan de manera activa en esas cadenas?
- ¿Cómo podemos examinar los procesos de certificación/evaluación de la conformidad de manera justa?
- ¿Podemos incluir a los pequeños productores en el establecimiento de normas o se trata solamente de ayudarles a cumplir las normas impuestas desde el exterior? ¿Se les puede prestar asistencia en el proceso de establecimiento de sus propias normas?
- ¿Podemos aprender de algunos de los organismos de certificación con fines sociales y ambientales para identificar las mejores prácticas en esas esferas? Se está realizando una amplia labor en el movimiento del comercio leal, etc., a fin de asegurar que los pequeños productores formen parte de la cadena, ¿podemos aprender de ello?

- ¿Podemos hacer que las asociaciones de pequeños agricultores sean parte del punto de venta? ¿Puede formar parte de la imagen de marca de un minorista o empresa determinados?
  - ¿Podemos elaborar un marco normativo para establecer el modo en que las empresas pueden ayudar a crear mercados sostenibles?
  - ¿Podemos disponer de un grupo de apoyo formado por agentes (ONG, cámaras de comercio, etc.) que puedan actuar como defensores y protectores para garantizar que se concierten arreglos justos entre los productores y los minoristas?
-