

# ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

G/SPS/GEN/92  
15 de septiembre de 1998

(98-3484)

Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias

Original: inglés

## UN SISTEMA DE GARANTÍA DE LA CALIDAD PARA PRODUCTOS AGROPECUARIOS ORIENTADO HACIA UNA NORMA INTERNACIONAL: LA EXPERIENCIA DE INDONESIA<sup>1</sup>

Comunicación presentada por Indonesia en la reunión  
celebrada el 15 y 16 de septiembre de 1998

### I. INTRODUCCIÓN

El Acuerdo resultante de la Ronda Uruguay puede considerarse una versión formalizada de la mundialización de la economía y de la liberalización del comercio. Cabe resaltar su importante repercusión en el sistema del comercio mundial de productos agropecuarios, que se caracteriza por un elevado nivel de competitividad y confiere especial importancia a la eficacia, la productividad y la calidad. En ese sentido, la implantación de un sistema de normalización es uno de los instrumentos políticos clave para la consecución de los tres elementos mencionados y para anticiparse a los cambios que se den en este estratégico entorno.

Con todo, el hecho de que muchos países desarrollados estén modificando sus instrumentos de política comercial, sustituyendo los obstáculos arancelarios por obstáculos no arancelarios que adoptan la forma de obstáculos técnicos al comercio y medidas sanitarias y fitosanitarias, es motivo de preocupación para los países en desarrollo. Al parecer, la entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC en enero de 1995, muchos países, en particular los países industrializados, han pasado a aplicar las normas de calidad y los reglamentos técnicos con mayor rigor que antes. En 1996 se habían llegado a notificar a la OMC 6000 reglamentaciones sobre normas técnicas relacionadas con los obstáculos técnicos al comercio y las medidas sanitarias y fitosanitarias. Este elevado número de notificaciones parece indicar la existencia de un cambio generalizado en la aplicación de los instrumentos de política macroeconómica, como mencionábamos antes.

En el caso de los productos agropecuarios, la reforma de las reglamentaciones y su armonización en función de las normas internacionales se está llevando a cabo por medio de un sistema de garantía de la calidad integrado en un sistema de normalización. Las medidas sanitarias y fitosanitarias, que probablemente constituyen la principal fuente de nuevas reglamentaciones sobre normas técnicas, abarcan dos aspectos, a saber, las cuestiones relacionadas con la cuarentena y la inocuidad de los alimentos.

Es muy probable que en los años venideros tienda a aumentar la aplicación de obstáculos no arancelarios. Con todo, si los países en desarrollo son capaces de cumplir de inmediato las prescripciones técnicas, aumentará rápidamente la competitividad de los productos alimenticios tanto en el mercado internacional como en el nacional. A este respecto, Indonesia tiene la oportunidad, así

---

<sup>1</sup> Ponencia presentada en el Seminario Regional de la OMC sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (celebrado en Manila (Filipinas) del 30 de junio al 3 de julio de 1998) por el Dr. Wahyudi Sugiyanto, Director del Centro para la Normalización y Acreditación del Organismo de Agroindustria del Ministerio de Agricultura.

como la capacidad, de hacerse más competitiva. No obstante, sólo se logrará esto si el potencial actual del país, tanto a nivel estructural como funcional, se puede aprovechar debidamente y si mejora la coordinación de las distintas instituciones públicas competentes -en particular, en lo que respecta a la formulación de políticas, que reviste particular importancia- y el sector privado (los agentes económicos) para hacer frente a los cambios que se producen en el entorno mundial. Sólo entonces sobrevivirá Indonesia a la competencia que reina en el comercio mundial.

Esta ponencia tiene por objeto describir sucintamente el desarrollo del sistema de garantía de la calidad, integrado en el sistema indonesio de normalización de los productos agropecuarios. Sólo se abordará el sistema de normalización de productos agropecuarios en lo que atañe al aspecto de la inocuidad de los alimentos, sin incluir las cuestiones relacionadas con la cuarentena.

## **II. EL SISTEMA DE GARANTÍA DE LA CALIDAD**

El Sistema de Normalización de Productos Agropecuarios deriva del Sistema de Normas Agropecuarias y del Sistema Nacional de Normas y se basa en el Decreto del Ministro de Agricultura N° 303/94 y en el Decreto Presidencial N° 13/1997 (que sustituye al Decreto Presidencial N° 7/1989).

El sistema en cuestión se divide en tres subsistemas, a saber, el Subsistema de Normalización, el Subsistema de Acreditación y el Subsistema de Cooperación para la Normalización. En el diagrama/figura 1 adjunto se indican los vínculos existentes entre estos subsistemas, la función del Sistema de Garantía de la Calidad y su objetivo. Como se desprende claramente del diagrama, el Sistema de Garantía de la Calidad está estructurado en torno al mecanismo del Subsistema de Acreditación.

La principal función del Subsistema de Normalización es formular la Norma Nacional Indonesia (*Standar Nasional Indonesia* o *SNI*). De esta labor se encarga un foro orientado al consenso, compuesto por productores, asociaciones de consumidores, universidades, instituciones gubernamentales, tanto centrales como regionales, etc. Entre las distintas instituciones o agrupaciones interesadas en el SNI figuran el Gobierno, los empresarios industriales, las asociaciones, los científicos y los consumidores.

Con el fin de mantener la calidad de los alimentos, el Gobierno ha establecido normas basadas en la calidad, el valor nutritivo y criterios relacionados con la inocuidad. La norma relativa a los productos alimenticios es obligatoria para determinados tipos de alimentos, ya sean elaborados o no. De conformidad con el Reglamento Gubernamental N° 15/1991 y el Decreto Presidencial N° 12/1991, la SNI se define expresamente como una norma armonizada. La SNI abarca también una serie de instituciones técnicas afines, que operan sobre la base del mismo sistema consensual que el antes descrito y que se encargan de considerar las prescripciones en materia de sanidad, seguridad, ciencia y desarrollo tecnológico. Aproximadamente cada dos o tres años, la SNI se actualiza para dar cabida a la demanda del mercado nacional o internacional de normas para determinados productos. La SNI puede revisarse asimismo con objeto de garantizar la aplicación de programas nacionales de inocuidad de los alimentos y de seguridad de las personas y puede hacerse extensiva a plantas y animales. En la práctica, la SNI se formula por etapas, inicialmente sobre la base de las normas locales o nacionales, que posteriormente pueden ser adaptadas para ajustarse a las normas internacionales. Por lo general, las normas regionales, como las normas de la ASEAN, o las normas internacionales recomendadas principalmente por la Comisión del Codex Alimentarius (Codex) sirven de referencia para su formulación. Por ende, gracias al proceso de armonización de la SNI se irá alcanzando paulatinamente una norma única, al alinearse la norma nacional con la internacional.

Las instituciones encargadas del Sistema de Garantía de la Calidad son organismos de certificación (como, por ejemplo, los sistemas de calidad y los laboratorios de pruebas), como se muestra en el diagrama/figura 1. Dichos organismos emiten certificados que garantizan que la calidad

del producto se ajusta a las prescripciones de las normas del país importador o de la SNI. A fin de ser reconocidos como organismos de certificación autorizados, los organismos propuestos deben obtener previamente una acreditación de la Oficina de Normas Nacionales (antes denominada Consejo de Normas Nacionales), de conformidad con el Decreto Presidencial N° 13/1997. Además, para alcanzar la credibilidad necesaria, los organismos de certificación deben gozar del reconocimiento de los interlocutores comerciales tanto en lo que respecta a su sistema como a la competencia de sus recursos humanos. Este reconocimiento puede lograrse mediante un acuerdo de reconocimiento mutuo. Pueden aspirar a convertirse en organismos de certificación tanto instituciones del sector privado como estatales, siempre que cumplan los requisitos establecidos para un determinado organismo de certificación. La objetividad y la independencia de los organismos de certificación probablemente sean los requisitos más importantes.

Como se desprende del diagrama/figura 1, el Gobierno tiene el cometido de ayudar al sector privado a fomentar su productividad y eficacia y a mejorar la calidad de sus productos con el fin de aumentar su competitividad en el mercado mundial. A través de los distintos subsistemas, a saber, el de normalización, acreditación y cooperación para la normalización, el Ministerio de Agricultura presta asistencia al sector privado mediante: a) la formulación de la SNI, b) la consolidación de un sistema de garantía de la calidad mediante el establecimiento, por medio del proceso de acreditación, de un organismo de certificación que goce de credibilidad y c) la difusión entre el público de las medidas sanitarias y fitosanitarias.

En el marco del Subsistema de Cooperación para la Normalización, se está llevando a cabo un programa de divulgación, dirigido a las instituciones interesadas, tanto públicas como privadas, y al sector privado. Se trata de un ejercicio de información que brinda asimismo la posibilidad de debatir las oportunidades y los retos que probablemente habrá de encarar el sector privado cuando se encuentre con que un determinado interlocutor comercial aplica una nueva norma o a un nuevo reglamento técnico. Es de esperar que, gracias a este mecanismo, los empresarios puedan determinar qué estrategia deben aplicar frente a las prácticas comerciales de sus interlocutores.

El Organismo de Notificación y el Servicio de Información cumplen la importante función de recibir y divulgar información relativa a medidas sanitarias y fitosanitarias tales como las normas y los reglamentos técnicos del Codex, la CIPF (Convención Internacional de Protección Fitosanitaria), la OIE (Oficina Internacional de Epizootias) y otros Miembros de la OMC. La función del Organismo de Notificación se centra principalmente en el proceso interno de asimilar y analizar las medidas sanitarias y fitosanitarias que vayan surgiendo. Con ayuda de una buena coordinación entre las instituciones interesadas y el sector privado, el Organismo de Notificación puede desempeñar un importante papel en la definición de una posición nacional suficientemente sólida frente a las nuevas normas aplicadas por los interlocutores comerciales. Además, esta posición sólida puede ofrecer información valiosa tanto a las autoridades encargadas de la formulación de políticas como a los empresarios a la hora de determinar la estrategia comercial que han de aplicar en el comercio internacional y con respecto a los interlocutores comerciales.

Con el fin de asegurar el debido funcionamiento del Sistema de Normalización de Productos Agropecuarios, el Gobierno indonesio ha designado al Centro de Normalización y Acreditación como institución encargada de su aplicación. Sus responsabilidades se enuncian en el Decreto del Ministro de Agricultura N° 303/1994. Además, el Centro de Normalización y Acreditación, del Organismo de Agroindustria y el Centro de Cuarenta Agrícola, dependiente de la Secretaría General, han sido designados como organismos encargados de la notificación y del servicio de información, respectivamente.

En la actualidad, el Ministerio de Agricultura está tratando de establecer y consolidar un organismo de certificación de los sistemas de calidad basados en el análisis de riesgos en puntos críticos de control y los laboratorios de pruebas para aspectos tales como los residuos de plaguicidas,

los contaminantes microbiológicos, los aditivos y el contenido de metales pesados. El objetivo de esta iniciativa es lograr cumplir las prescripciones de los países importadores desarrollados respecto de los productos pesqueros y avícolas. Estos productos deberían ser elaborados de conformidad con el sistema de calidad basado en el análisis de riesgos en puntos críticos de control. Además, algunos países importadores exigen un certificado sanitario que garantice que el producto es inocuo para el consumo humano.

### **III. SISTEMA DE CONTROL DE ALIMENTOS**

#### Producción de alimentos destinados al mercado nacional

Los alimentos producidos y distribuidos dentro del territorio indonesio deben cumplir las prescripciones en materia de sanidad e inocuidad, así como el Reglamento del Ministerio de la Salud N° 329/76 relativo a la producción y distribución de alimentos y el Reglamento del Ministerio de la Salud N° 382/90 relativo al registro de productos alimenticios. De modo análogo, los alimentos importados, al igual que los alimentos producidos y distribuidos en el mercado nacional, deben ajustarse a la SNI y puede ocurrir que no cumplan las prescripciones en ella establecidas. En caso de no respetarse esta norma (por ejemplo, si el producto no se ajusta a la SNI o carece del certificado de etiquetado obligatorio de la SNI), podrán aplicarse determinadas sanciones.

#### Alimentos exportados

La calidad de los alimentos exportados no debe ser inferior a la requerida en las prescripciones de la SNI o de otras normas expresas y respetadas. El exportador responde de la calidad de los productos exportados y el Ministerio de Industria y Comercio controla la calidad de los productos exportados mediante la emisión de un Certificado de Conformidad de la Calidad o un Certificado de Producto (en el caso de los productos desprovistos del distintivo de la SNI, el Certificado de Calidad constituye un documento obligatorio para cada notificación de bienes destinados a la exportación). De no cumplirse estos requisitos previos, el producto puede ser sancionado con la prohibición de ser exportado. Los certificados sanitarios se emiten cuando procede.

### **IV. ARMONIZACIÓN**

Como se ha mencionado antes, la finalidad del Subsistema de Cooperación para la Normalización es llevar a cabo una armonización encaminada a lograr la equivalencia de las reglamentaciones sobre normas técnicas. La debida aplicación por parte del sector agropecuario indonesio del sistema de control de la calidad basado en los programas de análisis de riesgos en puntos críticos de control ha sido reconocida por medio de una especie de acuerdo de reconocimiento mutuo concluido con una serie de países importadores, entre los que figura la Unión Europea. El número de industrias pesqueras reconocidas con arreglo al sistema de control de calidad, que en 1994 era de 155, asciende en 1998 a 175. Entre tanto, se ha conseguido el mismo grado de armonización con el Canadá, principalmente sobre la base de prácticas de fabricación adecuadas.

La cooperación en la esfera de la normalización con las organizaciones internacionales, llevada a cabo por conducto de organismos internacionales tales como la Comisión del Codex Alimentarius, la Organización Internacional de Normalización (ISO), el Comité Consultativo de la ASEAN sobre Normas y Calidad (ACCSQ), la Conferencia Internacional sobre Acreditación de Laboratorios de Ensayo (ILAC), la Cooperación Económica Asia y el Pacífico (APEC), el Programa de Cooperación Económica ASEAN-Australia (AAECP) y el MSF/ASEAN, constituye un foro para la armonización de las normas y el reconocimiento mutuo con miras a facilitar el comercio de los productos alimenticios. Se espera que, gracias al sistema de reconocimiento mutuo, los productos exportados dejen de toparse en los puntos de entrada con obstáculos técnicos y puedan ser comercializados directamente, sin procedimientos burocráticos innecesariamente complejos.

## V. REFORMA Y ARMONIZACIÓN DE LOS REGLAMENTOS EN FUNCIÓN DE LAS NORMAS INTERNACIONALES

A continuación, figura una lista de las "principales" reglamentaciones examinadas en el marco de la reforma y armonización de los reglamentos. Algunas ya han sido notificadas a la OMC.

1. El Reglamento Gubernamental ("Peraturan Pemerintah") N° 15/1991 establece que no existe otra norma que no sea la SNI. Ulteriormente, se han establecido otras normas, tales como la Norma Comercial Indonesia (SPI), la Norma Industrial Indonesia (SII) o la Norma Agrícola Indonesia (SP); sin embargo, estas normas ya no son aplicables por cuanto la SNI, que es la única norma armonizada, debe considerarse como la única norma legal existente en Indonesia.
2. Decreto Presidencial N° 12/1991 sobre el establecimiento y la aplicación de la SNI y el control de dicha aplicación. La SNI ha venido aplicándose desde el 1° de abril de 1994.
3. Ley N° 7/1994 relativa a la ratificación del Acuerdo sobre la OMC.
4. En 1996 el Gobierno de Indonesia promulgó la Ley sobre los Alimentos, que rige la elaboración y el suministro de los alimentos, especialmente en lo que se refiere a los siguientes aspectos:
  - disponibilidad e inocuidad de los alimentos y prescripciones en materia de calidad y valores nutritivos que son necesarias para proteger la salud de las personas;
  - creación de un comercio de alimentos equitativo y responsable;
  - mantenimiento de un nivel de autosuficiencia alimentaria que se ajuste a las necesidades de la comunidad.

Este reglamento abarca aspectos tales como:

- la inocuidad de los alimentos;
- la calidad de los alimentos y su valor nutritivo;
- el etiquetado y la publicidad comercial de los alimentos;
- la importación y exportación de alimentos a y de Indonesia;
- la responsabilidad de la industria de la alimentación;
- la resistencia de los alimentos;
- la participación de la comunidad;
- disposiciones penales;
- denuncia de problemas y prestación de asistencia.

Este reglamento se considera una modalidad del Reglamento sobre Límites Máximos de Residuos (MRL), referente a los alimentos. El Reglamento consiste en un decreto conjunto de los Ministerios de Agricultura y de Salud y se basa, en términos generales, en las normas internacionales.

5. Decreto del Ministro de Agricultura N° 405/96 sobre los puntos de entrada y salida del pescado y control de los medios susceptibles de estar afectados por parásitos y enfermedades que se pueden someter a cuarentena.

6. Establecimiento de un servicio de información y de un organismo encargado de las notificaciones
  - Para el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias:  
Servicio de información: Centro de Cuarentena Zoonosanitaria y Fitosanitaria  
Organismo encargado de las notificaciones: Centro para la Normalización y Acreditación (Organismo de Agroindustria)
  - Para el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio:  
Servicio de información y organismo encargado de las notificaciones: Organismo Nacional de Normalización (BSN).

## **VI. CONCLUSIÓN**

1. El Sistema de Garantía de la Calidad es de vital importancia para lograr la debida aplicación del Acuerdo MSF y para el comercio internacional.
2. El Gobierno, por su parte, tiene el cometido de proporcionar infraestructuras tales como un laboratorio de prueba y un organismo de certificación del Sistema de Calidad (basado en el análisis de riesgos en puntos críticos de control, la ISO, etc.) que estén a disposición del sector privado. Es preciso crear un organismo de certificación que goce de credibilidad con el fin de fomentar la eficiencia comercial con los interlocutores comerciales.
3. Es precisa una cooperación a nivel gubernamental entre los países exportadores e importadores con objeto de lograr el reconocimiento mutuo de organismos de certificación que gocen de credibilidad, en aras de la eficacia de las actividades comerciales.
4. Se pedirá a los organismos internacionales tales como la OMC, la Comisión del Codex Alimentarius, la OIE, la CIPF, etc., que ofrezcan más asistencia técnica y formación con miras a mejorar la eficacia de los laboratorios de prueba y de otros organismos de certificación. Dichas instituciones también han ofrecido a los países en desarrollo las orientaciones necesarias para establecer un sistema de normalización adecuado.

Yakarta, 28 de junio de 1998

---