

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

G/SPS/GEN/94
24 de septiembre de 1998

(98-3685)

Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias

Original: inglés

ARMONIZACIÓN INTERNACIONAL DE LAS NORMAS SANITARIAS Y FITOSANITARIAS

Comunicación de la India

1. El Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias va encaminado a fomentar el empleo, por parte de los Miembros, de medidas sanitarias y fitosanitarias armonizadas y basadas en normas, directrices y recomendaciones internacionales preparadas por las organizaciones internacionales competentes, como por ejemplo la Comisión del Codex Alimentarius, la Oficina Internacional de Epizootias y las organizaciones internacionales y regionales que operan en el marco de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria. En particular, en el artículo 3.1 se señala lo siguiente:

"Para armonizar en el mayor grado posible las medidas sanitarias y fitosanitarias, los Miembros basarán sus medidas sanitarias o fitosanitarias en normas, directrices o recomendaciones internacionales, cuando existan, salvo disposición en contrario en el presente Acuerdo y en particular en el párrafo 3."

En el artículo 12.4 se agrega lo siguiente:

el Comité [de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias] elaborará un procedimiento para vigilar el proceso de armonización internacional y la utilización de normas, directrices o recomendaciones internacionales.

2. Queda claro que, en virtud del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, los Miembros deben basar sus reglamentos técnicos y de aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias en normas, directrices o recomendaciones internacionales. Para fomentar la incorporación de dichas normas internacionales a los reglamentos de los países, se dispone en el del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias que se da por supuesto que no constituyen obstáculos al comercio los reglamentos nacionales que estén en conformidad con las normas internacionales. Sin embargo, aunque en el Acuerdo se insista en que los países han de incorporar normas internacionales a sus reglamentos relativos a las medidas sanitarias y fitosanitarias, en el propio Acuerdo no se define con precisión en qué momento ha de considerarse que una norma adquiere categoría de internacional. Los criterios que se siguen al determinar cuáles son normas internacionales tienen un carácter bastante general y ser de base amplia. Se exige conceder tratamiento de norma internacional a todas las normas, directrices y recomendaciones elaboradas por una institución o sistema internacional con actividades de normalización; para definir el carácter internacional de una institución con actividades de normalización el hecho de que puedan participar en el mismo "por lo menos todos los Miembros de la OMC". Así pues, está claro que, a falta de una definición precisa de lo que constituye una norma internacional, se considera "norma internacional" toda norma aprobada por las instituciones con actividades de normalización aun cuando sólo haya participado en la fase técnica de preparación de la norma un número limitado de países y aun cuando no se haya aprobado por consenso, sino por una mayoría de votos exigua.

3. Pese a los intentos de algunas organizaciones internacionales de fomentar y ampliar la participación de los países en las actividades de normalización, la participación de los países en desarrollo en las actividades de estas organizaciones sigue siendo periférica. Sólo unos pocos países en desarrollo pueden tomar parte activa en las reuniones que celebran los comités técnicos. Aun en los casos en que están presentes, la mayor parte de los países en desarrollo no consiguen participar de forma efectiva, pues no cuentan con el respaldo de la investigación previa que hace falta para presentar documentos técnicos. El sistema de encomendar a los países anfitriones, que prestan servicios de secretaría, el cometido de organizar las labores técnicas supone una desventaja más para los países en desarrollo, por diversas limitaciones no siempre están en situación de prestar dichos servicios, por lo cual no pueden participar de forma efectiva en las labores técnicas. Sigue siendo motivo de inquietud el hecho de que la mayor parte de los países en desarrollo no hayan logrado tomar parte activa y efectiva en las reuniones de los organismos internacionales con actividades de normalización. Tampoco suelen recibir debida atención las observaciones que envían por escrito, razón de que en ocasiones se terminen aprobando normas que no se ajustan a la realidad concreta de la mayor parte de los países en desarrollo.

4. Además, el hecho de que los países en desarrollo no participen en las actividades de diversas organizaciones internacionales que realizan actividades de normalización es motivo de que se fijen normas por no manifestarse oposición a las mismas. Habida cuenta de esta situación, urge racionalizar los procedimientos que actualmente siguen estas organizaciones, al emprender actividades de normalización, ampliar la base de las organizaciones y aumentar el grado de representatividad a fin de dar cabida debidamente a las opiniones de los países en desarrollo y de los países menos adelantados.

5. No hace falta repetir que el 89 por ciento de los países del mundo entran en la categoría de países en desarrollo o países menos adelantados. Pese a ello, diversos comités o grupos de expertos aprueban normas internacionales a partir de decisiones adoptadas por la mayoría de los países que asisten a las reuniones de dichos organismos. Al estar ausente la mayoría de los países en desarrollo, es natural que dicten el tenor de estas reuniones los países desarrollados, con lo cual es frecuente que los límites máximos de seguridad decididos por los organismos sean los que juzgan apropiados los países desarrollados, sin que se hayan tenido forzosamente presentes las condiciones que predominan en los países en desarrollo. En consecuencia, a los países en desarrollo y a los países menos adelantados les resulta difícil cumplir las medidas sanitarias que se fundan en tales normas, sobre todo si se tiene en cuenta que en muchos casos se establecen límites máximos de seguridad sin haberse llevado a cabo en los países en desarrollo estudio clínico alguno en materia de contaminantes, pesticidas, enfermedades de animales, etc.

6. Además, habida cuenta de lo diversas que son las condiciones que imperan en los países desarrollados y en los países en desarrollo, puede que resulte más adecuado armonizar las normas de una región en concreto donde predominan condiciones parecidas y donde el grado de inmunidad de la población es más o menos parecido. Actualmente no todas las regiones cuentan con normas regionales debidamente armonizadas, objetivo que debe promoverse a fin de facilitar la fijación de normas internacionales. Puesto que cunde la impresión de que estas normas regionales suponen un componente fundamental del proceso de determinación de normas internacionales, las organizaciones internacionales que realizan labores de normalización habrán de tener presentes como corresponde estas normas regionales al fijar la norma internacional, con objeto de ampliar el grado de representatividad mucho más de lo que es normal actualmente.

7. En opinión de la India, los procedimientos de formulación de normas internacionales de que se sirven las distintas organizaciones internacionales deben ser uniformes. Las dos principales organizaciones internacionales que existen actualmente en la esfera de las normas en materia de

alimentación son la Organización Internacional de Normalización (la "ISO") y la Comisión del Codex Alimentarius (el "Codex"). Estas dos organizaciones siguen distintos procedimientos de formulación de normas. La ISO se sirve del procedimiento de votación postal; el voto de cada miembro tiene la misma importancia. En el caso del Codex, la decisión de aceptar una norma se adopta en una reunión, en la que, como se acaba de indicar, no está claro en qué medida participan los países en desarrollo. Así pues, hay que garantizar que los procedimientos de formulación de normas se armonizan en el plano internacional.

8. El funcionamiento de las instituciones internacionales con actividades de normalización ha venido a demostrar últimamente que cada vez resulta más difícil aprobar normas por consenso, incluso para los países que participan en tales tareas. Hasta hace unos cuantos años las decisiones se solían tomar por consenso. De hecho, en las definiciones de algunas normas internacionales se llegaba a indicar que se habían aprobado por consenso. La situación actual no es la misma; en algunas organizaciones, como es el caso del Codex, cada vez se aprueban más normas no por consenso, sino por mayoría de votos. Aunque en el plano teórico puede que resulte difícil discutir las ventajas de orden práctico que presenta tal modalidad, lo cierto es que tal práctica es motivo de que se estén aprobando diversas normas aun cuando un número considerable de países se haya opuesto a su aprobación. Así, por ejemplo, en el caso concreto del agua mineral natural, se terminó aprobando una norma por 33 votos de países a favor y 31 en contra. En la práctica, este hecho suponía que se había aprobado una norma que sólo contaba con el apoyo de aproximadamente la quinta parte del número total de miembros. La situación resulta especialmente desconcertante en vista de que lo normal es que sólo asista a estas reuniones un porcentaje determinado del conjunto de los miembros.

9. La participación de organizaciones internacionales en la elaboración de normas de cumplimiento obligatorio ha dado como resultado que ciertos sectores y grupos de interés se interesen más por las labores de normalización. Los gobiernos han empezado a participar de forma más directa, al ser uno de sus principales objetivos garantizar que la aprobación de las normas no va a obligar a los gobiernos a cambiar reglamentos existentes o a aceptar normas que puedan ser más rigurosas que sus normas nacionales; también participan en mayor grado los medios empresariales y las agrupaciones ambientales. El interés demostrado por organismos no científicos podría dar lugar a que, lejos de basarse exclusivamente en datos de carácter científico, las normas evolucionen en función de determinados criterios de carácter no científico. Esta posibilidad de politización de las actividades de normalización puede afectar gravemente a la función que desempeña la ciencia en la tarea de formular y aprobar normas internacionales. En consecuencia, se estima que hace falta adoptar una definición más precisa y rigurosa de las normas internacionales y garantizar que dichas normas se basan exclusivamente en datos científicos empíricos.

10. Algunas de las cuestiones que plantea la reciente evolución de las actividades de normalización y algunas de las que plantea la falta de participación efectiva de los países en desarrollo en dichas actividades quizá pudieran solucionarse adoptando una definición más precisa de las normas internacionales, sobre todo de las que sirvan de base a las medidas técnicas y a las medidas sanitarias y fitosanitarias. Así, por ejemplo, podría establecerse una distinción entre las normas internacionales en función de si se preparan para que se cumplan con carácter voluntario o con carácter obligatorio. La definición actual, según la cual han de recibir trato de norma internacional todas las que preparen instituciones internacionales con actividades de normalización, podría servir para las normas que se deban cumplir con carácter voluntario. En el caso de las normas que se preparen de cara a su posible aprobación para que se cumplan con carácter obligatorio, podría adoptarse una definición más restringida en virtud de la cual podría disponerse que, en cuanto atañe al Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, sólo se considerará obligatoria una norma, directriz o recomendación si ha participado en su formulación, es decir, en la totalidad del proceso relacionado

con su aprobación, una cantidad mínima, previamente acordada, de países procedentes de distintas regiones y si se ha aprobado la norma, directriz o recomendación por consenso.

11. Este sistema presenta ventajas en dos frentes. En primer lugar, la obligación, establecida por el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, de utilizar en el mayor grado posible una norma internacional existente pasaría a tener carácter realista, pues la norma se habría aprobado por consenso. De esta manera aumentaría enormemente el grado de cumplimiento de la obligación a la vez que disminuirían los conflictos que de otro modo pueden plantearse cuando las normas internacionales resultan mucho más estrictas que las normas nacionales en vigor. Lo que no sería realista sería esperar que los gobiernos de los países que hubieran votado a favor de aprobar una norma internacional cuando se la sometió a voto pusieran objeciones ulteriormente a la aprobación de la misma norma en el marco de su reglamento nacional. En segundo lugar, gracias a esta metodología también se lograría un mayor grado de participación en la tarea de formular normas, pues los países que tuvieran intereses comerciales en la norma o el producto tomarían parte activa y efectiva en las deliberaciones de la institución internacional con actividades de normalización pertinente.

12. En consecuencia, la India desea proponer lo siguiente:

- i) El Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias ha de evaluar qué medidas han adoptado las instituciones internacionales con actividades de normalización a fin de garantizar la participación efectiva de los países en desarrollo Miembros en la tarea de aprobación de normas. Puede que en el marco de la armonización internacional ésta sea la cuestión fundamental, pues un amplio sector de los países en desarrollo opina que se les ha dejado al margen del proceso de normalización y que, en consecuencia, estas instituciones aprueban normas que sirven inevitablemente para restringir su acceso al mercado.
- ii) También se ha de examinar si se ha tenido debidamente en cuenta la capacidad de los países en desarrollo Miembros de preparar y aprobar normas, directrices o recomendaciones internacionales que den cabida a sus necesidades en materia de desarrollo y comercio y que sean compatibles con su nivel general de comercio y de desarrollo tecnológico y socioeconómico. De esta manera se facilitaría la armonización de las normas internacionales con las normas nacionales de estos países y quedarían reducidos al mínimo los conflictos que pudieran existir entre las normas aceptables en los planos internacional y nacional. Una manera de cumplir este objetivo consiste en invitar a representantes de los organismos internacionales de normalización a realizar presentaciones escritas y orales al Comité, con el propósito de determinar si se tienen en cuenta y, de qué manera se tienen en cuenta, los problemas especiales de los países en desarrollo.
- iii) La falta de transparencia que caracteriza a los procedimientos de las tres organizaciones hermanas supone otro obstáculo al cumplimiento por parte de los Miembros de las obligaciones contraídas en virtud del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. La India ha observado en varias reuniones del Codex que para dar cuenta de las opiniones de todos los Miembros del Codex hace falta implantar un procedimiento de voto en virtud del cual se vote tanto en la fase de preparación del proyecto como en la fase de aprobación. Tal práctica concordaría con el procedimiento que siguen la ISO y la CEI. Si se tomaran las decisiones por consenso, se lograría paliar de manera automática el problema subyacente.

- iv) Hace falta concretar la definición básica de norma internacional y aclarar la importancia que conceden las instituciones internacionales con actividades de normalización a sus propias recomendaciones y normas. En el artículo 3.1 del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias no se diferencia entre directrices y recomendaciones, por una parte, y normas, por otra, pero los propios organismos de normalización no les dan el mismo tratamiento. Por ello, tal como se explica en el párrafo 10 del presente documento, el Comité podría estudiar la posibilidad de definir por separado las normas en función de si se proponen para que se aprueben con carácter voluntario o con carácter obligatorio.
- v) Para que resulte universalmente aceptable a los Miembros, el proceso de armonización de las normas nacionales con las normas internacionales ha de garantizar que al formularse las normas internacionales se tienen presentes los principios básicos del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. En el artículo 5 del Acuerdo se enuncian varios principios fundamentales. En el párrafo 4 de dicho artículo se indica que "al determinar el nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria, los Miembros deberán tener en cuenta el objetivo de reducir al mínimo los efectos negativos sobre el comercio". En el párrafo 6 se señala que "los Miembros se asegurarán de que tales medidas no entrañen un grado de restricción del comercio mayor del requerido para lograr su nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria, teniendo en cuenta su viabilidad técnica y económica". Las instituciones internacionales con actividades de normalización habrán de integrar estos principios en el proceso de formulación de normas para que las normas que formulen se ganen la aceptación de la mayoría de los Miembros de la OMC, entre los cuales existen enormes diferencias en cuanto a su capacidad en las áreas de las tecnologías de elaboración y la percepción de los riesgos.

13. En vista de lo señalado, si bien es de desear que, como establece el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, se llegue al mayor grado posible de armonización mediante la conformidad con las normas internacionales, plantea dudas la cuestión de la "representatividad" de tales normas. En particular, los países en desarrollo se ven afectados directamente por ese tipo de normas partidistas y poco prácticas que no sólo limitan el acceso al mercado, y con ello actúan como obstáculos no arancelarios, sino que provocan además un elevado volumen de gastos para cumplir normas que no son ni prácticas ni realistas. Deseamos reiterar que los Miembros han de llevar a la práctica la dispensa especial para los países en desarrollo que dispone el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. Se plasmaría esta medida no sólo ampliando el período de transición de que disponen los países en desarrollo y los menos adelantados para integrarse de forma efectiva en el sistema multilateral de comercio, sino también allanándoles el terreno por medio de asistencia técnica adecuada prestada en condiciones justas y razonables.
