

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

G/SPS/R/50
24 de julio de 2008

(08-3566)

Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias

INFORME DE LA REUNIÓN DE INFORMACIÓN SOBRE LAS NORMAS PRIVADAS ORGANIZADA POR EL FANFC (26 DE JUNIO DE 2008)

Nota de la Secretaría¹

I. RESUMEN

1. El Fondo para la Aplicación de Normas y el Fomento del Comercio (FANFC) organizó, el 26 de junio de 2008, una reunión de información sobre las normas privadas, cuyos objetivos fueron los siguientes: i) proporcionar al Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Comité MSF) información actualizada sobre los últimos acontecimientos registrados en la esfera de las normas privadas; ii) examinar opciones para facilitar el cumplimiento de esos sistemas por los países en desarrollo; y iii) obtener información sobre las actuales iniciativas de los donantes en esa esfera.

2. En la reunión hicieron presentaciones representantes del Proyecto del Observador para África, la Iniciativa Mundial de Inocuidad de los Alimentos (GFSI), el Servicio Internacional de Certificación y Riesgo (CMi) y el Banco Mundial. Entre las cuestiones examinadas cabe citar las siguientes: i) iniciativas encaminadas a hacer que se tengan en cuenta las opiniones de los países en desarrollo en la esfera de las normas privadas; ii) avances logrados en el reconocimiento de la equivalencia entre los sistemas; iii) opciones para reducir los costos de certificación; y iv) oportunidades de promover el diálogo entre los titulares de las normas privadas, los proveedores, los certificadores y otras partes interesadas.

3. El evento se basó en anteriores reuniones de información celebradas por el Comité MSF en 2006 y 2007, en particular en una reunión conjunta UNCTAD/OMC de información sobre las normas privadas celebrada en Ginebra el 27 de junio de 2007.² Asistieron a la reunión más de 200 participantes, en su mayoría del Comité MSF de la OMC.

4. En la puerta de acceso a las MSF del sitio Web de la OMC se pueden consultar el programa de la reunión de información, las presentaciones y un podcast del debate plenario.³

¹ El presente documento ha sido elaborado bajo la responsabilidad de la Secretaría y sin perjuicio de las posiciones de los Miembros ni de sus derechos y obligaciones en el marco de la OMC.

² Puede obtenerse más información sobre esta reunión de información en: http://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/private_standards_june07_e/private_standards_june07_e.htm.

³ El presente documento utiliza hiperenlaces para facilitar el acceso electrónico a los documentos de antecedentes y a los sitios Web. Dichos enlaces sólo pueden utilizarse en la versión electrónica del documento, a partir de un ordenador con una conexión a Internet fiable. Los documentos también pueden consultarse poniéndose en contacto con la organización correspondiente.

II. PRESENTACIONES

5. El Sr. Johannes Kern, embajador de los pequeños agricultores y observador para África en GLOBALGAP desde mayo de 2007, habló de las iniciativas encaminadas a hacer que se tuvieran en cuenta las opiniones de los países en desarrollo en la esfera de las normas privadas.⁴ En su presentación describió cómo el Proyecto del Observador para África -apoyado por GLOBALGAP, el Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID) y la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ)- facilitaba la intervención de pequeños agricultores en la aplicación y el desarrollo de GLOBALGAP, incluso a través de su participación en grupos de trabajo técnicos nacionales y de la financiación de actividades innovadoras. Había en Europa, América del Sur y Asia 21 grupos de trabajo técnicos nacionales, entre cuyos integrantes figuraban representantes de pequeños agricultores. Estos Grupos facilitaban la aplicación de GLOBALGAP mediante la adaptación de criterios globales a circunstancias locales.

6. A finales de 2007 se había establecido el Equipo de Trabajo sobre los Pequeños Agricultores, que incluía a representantes de las partes interesadas de toda África. En respuesta a una invitación pública a formular observaciones, el Equipo de Trabajo había recibido 64 observaciones y propuestas, en las que se abordaba una amplia gama de cuestiones relacionadas con reglamentos generales, puntos de control, criterios de cumplimiento y sistemas de gestión de la calidad. Las propuestas se examinaron con GLOBALGAP en un taller celebrado en abril de 2008. Sobre la base de sus experiencias, el Proyecto del Observador para África se esforzaba por hacer que los minoristas participaran más activamente en su labor, por mejorar la transparencia y los resultados de la futura financiación y por colaborar con un proyecto de la UNCTAD sobre comunicaciones entre pequeños agricultores. Se estaba también preparando una segunda invitación a formular observaciones.

7. El Sr. Kevin Swoffer, Presidente del Comité Técnico de la Iniciativa Mundial de Inocuidad de los Alimentos (GFSI), ofreció un panorama general de la GFSI y de los últimos acontecimientos registrados en la esfera de las normas privadas.⁵ La GFSI se había establecido en 2000, a petición de los jefes ejecutivos de la industria alimentaria, con el fin de promover la continua mejora de los sistemas de inocuidad de los alimentos y garantizar la confianza en el suministro de alimentos inocuos a los consumidores. Señaló que en un estudio realizado en 2008 por los mencionados jefes ejecutivos se había clasificado la inocuidad de los alimentos como su preocupación número dos, tras la responsabilidad empresarial. Los tres principales objetivos de la GFSI eran los siguientes: i) promover la convergencia de las normas sobre inocuidad de los alimentos, principalmente de las relativas a la fabricación de productos alimenticios, mediante una evaluación comparativa; ii) mejorar la eficacia en función del costo a lo largo de toda la cadena de suministro de alimentos; y iii) establecer una plataforma para el intercambio de experiencias. El Sr. Swoffer hizo hincapié en que la convergencia promovía la confianza en la inocuidad de los alimentos y contribuía a la obtención de resultados de auditorías comparables y destacó la decisión adoptada en 2007 por importantes minoristas de productos alimenticios de aceptar toda norma reconocida por la GFSI de cualquier posible proveedor en cualquier parte del mundo.

8. Se facilitó información sobre la estructura de adopción de decisiones de la GFSI. Esa estructura se basaba en las observaciones formuladas en las reuniones de la GFSI con las partes interesadas, observaciones que examinaba a continuación la Junta, desarrollaba posteriormente un comité técnico y hacía suyas la Junta y que se comunicaban después a la Conferencia anual sobre

⁴ Puede obtenerse una copia de su presentación en Powerpoint en: http://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/private_standards_june08_e/kern_e.ppt.

⁵ Puede obtenerse una copia de su presentación en Powerpoint en: http://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/private_standards_june08_e/swoffer_e.ppt. En la reunión de información se distribuyeron un documento de antecedentes y un boletín, de los que pueden obtenerse ejemplares en: www.ciesfoodsafety.com.

Inocuidad de los Alimentos del Comité Internacional de Cadenas Minoristas de Alimentación (CIES). El Sr. Swoffer expuso en líneas generales las actividades en curso encaminadas al logro de los siguientes objetivos: normalizar los métodos de acreditación; elaborar protocolos para los pequeños fabricantes y proveedores de productos alimenticios; comprender las preocupaciones relacionadas con la elaboración de normas en los mercados emergentes; promover el diálogo sobre la defensa de los alimentos y el bioterrorismo; y fomentar el establecimiento de redes de conocimientos y su transferencia a nivel mundial. Por último, señaló los logros de la GFSI en relación con la reducción de las duplicaciones, las continuas mejoras de los sistemas de gestión de los alimentos y la elaboración de normas, la eficacia en función del costo en las cadenas de suministro, la utilización de métodos y resultados de auditoría comparables, el aumento de la confianza en las fuentes de abastecimiento y el suministro de alimentos más seguros a los consumidores.

9. El Sr. David Richardson, Director Gerente del Servicio Internacional de Certificación y Riesgo (CMi), se centró en las cuestiones relativas a la certificación.⁶ (El CMi es el principal certificador independiente de GLOBALGAP de productos frescos a nivel mundial, con unos 20.000 cultivadores, y el certificador exclusivo de Tesco's Nature's Choice, con unos 17.000 productores). En la presentación se abordó la función de la certificación, como enfoque sistemático y eficaz en función de su costo de la evaluación de la conformidad de los proveedores. Se reconocieron como principales factores que impulsaban la certificación la política gubernamental, la legislación y la presión de las ONG. El orador observó que los productores en gran escala solían arreglárselas bastante bien con enfoques de autorreglamentación, pero para los productores emergentes y los pequeños productores el alcance y el contenido de las normas eran a menudo difíciles, y los costos de cumplimiento prohibitivos. Esas dificultades se veían agravadas por la actual tendencia a normas más amplias y más prescriptivas en las que no se tenían en cuenta las variaciones de las condiciones de producción.

10. Si bien reconocía que, por lo general, la armonización reducía los costos de certificación, al Sr. Richardson le preocupaba que el establecimiento de normas más genéricas condujera a la aplicación de algunas normas a sectores en los que no eran pertinentes. Como otro medio de reducir los costos, se propuso una mayor competencia entre las normas, siempre que existiera un sólido proceso de evaluación comparativa para garantizar la equivalencia de los resultados y permitir flexibilidad en la demostración del cumplimiento.

11. En la presentación se examinaron también posibles alternativas a la certificación que pudieran proporcionar a los pequeños productores un modelo más práctico y asequible y garantizaran al mismo tiempo unos resultados equivalentes en cuanto a seguridad. Se hicieron las siguientes propuestas: utilización de enfoques basados en el riesgo con respecto a las actividades de muestreo y evaluación; interpretación práctica de las normas para reducir al mínimo las peticiones irrazonables; y oportunidades de añadir valor. Se indicó que se habían elaborado ya, con arreglo a un enfoque basado en el riesgo, normas relativas a actividades específicas basadas en la intervención con respecto a la gestión del riesgo de enfermedades del ganado y las aves de corral. Sobre la base de una evaluación de las fuentes de riesgo, se examinaron oportunidades de elaborar un índice de cumplimiento que permitiera a los diferentes productores lograr el cumplimiento de diferentes maneras. Se sugirió que era necesario prestar más atención a las actividades de enseñanza y formación para promover la concienciación acerca del cumplimiento y mostrar cómo podía lograrse. Reconociendo las tendencias a la adopción de enfoques de corregramentación registradas en Europa, se examinaron oportunidades de que organismos del sector público de los países en desarrollo apoyaran al sector privado para lograr objetivos en materia de seguridad.

⁶ Puede obtenerse una copia de su presentación en Powerpoint en: http://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/private_standards_june08_e/richardson_e.ppt.

12. El Sr. John Lamb, Especialista superior en agroindustria del Banco Mundial, examinó oportunidades de promover el diálogo y el intercambio de información sobre el cumplimiento entre los titulares de las normas privadas, los proveedores, los certificadores y otras partes interesadas, concretamente por conducto de la Red de especialistas en normas comerciales recientemente establecida.⁷ El objetivo de esta Red era construir una comunidad de prácticas para promover activamente la adopción de normas mejoradas sobre medio ambiente e inocuidad de los alimentos en los países en desarrollo e intercambiar conocimientos y experiencias. El Banco Mundial había hecho una donación inicial de 750.000 dólares para que en un plazo de tres años la Red estuviera en pleno funcionamiento.

13. Los objetivos de la Red eran los siguientes: i) ayudar a los países en desarrollo a participar en mercados basados en normas y a sacar provecho de ellos; ii) organizar diálogos sobre políticas de investigación y establecer un centro de intercambio de información sobre normas; y iii) proporcionar una plataforma para la identificación y repetición de mejores prácticas en la esfera de la asistencia para el desarrollo relacionada con la gestión de normas. Para lograr esos objetivos, se proyectaba trabajar en los siguientes campos: intercambio y divulgación de conocimientos; establecimiento de prioridades y coordinación de los donantes; reforma de las políticas nacionales y creación de capacidad; y apoyo global. En la presentación se examinaron las conclusiones de la investigación del Banco Mundial sobre los costos de cumplimiento. En esa investigación se subrayaba la importancia de considerar los beneficios netos del cumplimiento, no sólo sus costos, y los riesgos relacionados tanto con los costos como con los beneficios.

14. En opinión del Banco Mundial, las normas privadas no eran intrínsecamente incompatibles con los principios MSF y podían actuar de manera efectiva en conjunción con las normas públicas. En ese trabajo se señalaba también la necesidad de establecer una distinción más clara entre costos de inversión y costos de explotación en relación con el cumplimiento, ya que se necesitaban algunas inversiones para cumplir las prescripciones básicas en materia de higiene, que tenían una serie de valiosos efectos indirectos y externalidades positivas a nivel de las explotaciones agrícolas. Se hizo también referencia al hecho de que muchas actividades encaminadas a promover el cumplimiento estaban efectivamente subvencionadas por donantes, gobiernos y otros agentes del mercado de exportación.

III. DEBATES

15. Se debatió la creciente importancia de las normas privadas en el comercio internacional, así como la naturaleza de su relación con las normas internacionales, con inclusión de las de los tres organismos de normalización reconocidos en el Acuerdo MSF. Se plantearon dos cuestiones concretas que podían ser motivo de preocupación para el Comité MSF: i) la continua expansión de las normas privadas y su repercusión negativa en la capacidad de los pequeños productores de los países en desarrollo de acceder a los mercados de exportación; y ii) la tendencia de las normas privadas a sobrepasar las normas internacionales elaboradas por la Comisión del Codex Alimentarius, la Organización Mundial de Sanidad Animal y la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF), y la tendencia de esos sistemas a funcionar por separado de los organismos internacionales de normalización.

16. El representante de la GFSI facilitó información sobre los esfuerzos en curso para promover la armonización de las normas privadas aplicadas por las empresas miembros de la GFSI. La labor relativa a la evaluación comparativa de cuatro sistemas fundamentales de inocuidad de los alimentos -Consortio Británico del Comercio Minorista (BRC), Norma alimentaria internacional (IFS), APPCC de los Países Bajos y Productos alimenticios inocuos y de calidad (SQF)- había alcanzado un punto de

⁷ Puede obtenerse una copia de su presentación en Powerpoint en: http://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/private_standards_june08_e/lamb_e.ppt.

convergencia, lo que significaba una mayor confianza en esos sistemas y resultados de auditorías comparables. Si bien algunos participantes reconocían las tendencias positivas a la armonización de las normas privadas y a la participación en esos sistemas de las partes interesadas de los países en desarrollo, les preocupaba que los requisitos de las normas privadas fueran más allá de las normas internacionales.

17. Otro tema que preocupaba a muchos participantes era el de los costos que representaba el cumplimiento para los pequeños agricultores de los países en desarrollo. Señalaron que, para obtener acceso a los mercados de exportación, los países en desarrollo no tenían más opción que poder cumplir esas normas. Los costos de cumplimiento objeto de debate fueron los costos de mejorar las cadenas de suministro para poder cumplir las normas privadas y los actuales costos de certificación. El representante del Proyecto del Observador para África reconoció esos costos e indicó que se estaban recopilando mejores prácticas para tratar de encontrar opciones que permitieran reducirlos. Unos cuantos participantes señalaron que les preocupaba que la certificación constituyera una transferencia de los costos de los minoristas de los mercados de importación a los productores de los países en desarrollo. En su opinión, el motor de la certificación era la competencia y la diferenciación de las marcas. En esa situación, algunos dudaron de que pudiera lograrse alguna vez la armonización de las normas privadas.

18. En el debate sobre los costos y los beneficios del cumplimiento para los pequeños productores de los países en desarrollo surgió una diferencia de opinión. A algunos participantes les preocupaba que esos costos fueran excesivos y bloquearan de manera efectiva el acceso a los mercados de los países desarrollados. En respuesta, un orador señaló que muchos de esos costos estaban subvencionados por donantes y gobiernos, y que los beneficiarios directos eran los exportadores de los países en desarrollo. Los oradores observaron asimismo que los agricultores que pudieran invertir en esas mejoras y en la certificación podrían aprovechar las oportunidades de generar mayores beneficios. Se puso como ejemplo a Kenya, donde los agricultores que cumplían las normas privadas podían producir más productos de mejor calidad con menos insumos.

19. En el contexto del artículo 13 del Acuerdo MSF, un participante expresó dudas sobre la función apropiada de los gobiernos de los países importadores para asegurar el cumplimiento de las disposiciones pertinentes del Acuerdo MSF por las entidades no gubernamentales existentes en sus territorios.

20. Se debatió la importancia de las normas privadas aplicables a las frutas y hortalizas frescas, en comparación con otros productos alimenticios y agropecuarios (por ejemplo, el pescado y los productos cárnicos). Se indicó que el cumplimiento de las normas públicas internacionales y nacionales constituía una base adecuada para la exportación de pescado y carne. El aumento de las normas privadas con respecto a los productos frescos se explicaba en parte por el hecho de que los riesgos para la inocuidad de los alimentos eran antes más limitados en ese sector, por lo que era menos necesaria la intervención gubernamental en esa esfera.

21. Se examinaron también opciones para reducir los costos de cumplimiento. Un orador propuso un enfoque alternativo basado en el riesgo que permitiría a los pequeños productores de los países en desarrollo reducir los costos de certificación y garantizaría al mismo tiempo unos resultados equivalentes en cuanto a seguridad. Se sugirió también el desarrollo de un proceso basado en sistemas para reducir al mínimo los gastos relacionados con la certificación múltiple de los productores que podían cumplir las normas. El orador subrayó la necesidad de facilitar la interpretación práctica de las normas privadas para que los productores pudieran hallar modos más efectivos de lograr el cumplimiento y reducir así los costos.

22. Algunos de los oradores describieron la aparición en algunos países europeos de enfoques de correglamentación basados en la asociación entre los sectores público y privado como un enfoque

relativamente nuevo del cumplimiento. Se pusieron como ejemplos los Países Bajos, donde las autoridades nacionales trabajaban en estrecha colaboración con el APPCC de los Países Bajos para promover el establecimiento de vínculos entre los sectores público y privado en relación con el cumplimiento, y el Reino Unido, donde las autoridades estaban examinando cómo aunar recursos públicos y privados para lograr el cumplimiento.

23. En la reunión se examinaron también las tendencias futuras de las normas privadas. Se expresó cierta preocupación por el hecho de que hubiera variado el centro de atención de algunas normas privadas para incorporar una serie de cuestiones nuevas con diversas alegaciones de sostenibilidad, lo que haría que fuera más difícil diferenciar los mayores problemas basados en el riesgo de los pequeños productores. Otro tema que se planteó en la reunión de información se refirió a la posible repercusión de las normas privadas en el aumento global de los precios de los alimentos. A ese respecto, un participante subrayó la necesidad de asegurarse de que ello no diera lugar a que los suministros de productos alimenticios se encauzaran exclusivamente hacia los mercados con mayor poder adquisitivo.

24. Un participante planteó la cuestión de la relación entre la Red de especialistas en normas comerciales, centrada en las normas privadas, y el FANFC, centrado en las normas públicas. Se indicó que existía acuerdo en que ambos trabajaran en estrecha y continua colaboración.

25. Los debates pusieron de relieve las diferentes opiniones subsistentes en relación con las normas privadas. En tanto que algunos las enfocaban como una oportunidad de mejorar la calidad, otros las consideraban un obstáculo al comercio. Hubo amplio acuerdo en cuanto a la necesidad de prestar atención a los aspectos negativos de las normas privadas para los pequeños productores y de buscar soluciones para abordarlos. El representante de la GFSI hizo hincapié en que el objetivo de ésta era garantizar el suministro continuo de alimentos inocuos a los consumidores, no crear obstáculos al comercio, y reiteró su deseo de fortalecer los vínculos con las normas públicas y de colaborar más estrechamente con las organizaciones internacionales a tal efecto.

26. Entre las recomendaciones generales resultantes de la reunión de información cabe citar las siguientes:

- la importancia de seguir trabajando en el examen y la documentación de los efectos negativos de las normas privadas en la capacidad de los pequeños productores de los países en desarrollo de acceder a los mercados de exportación; y
 - la necesidad de promover el diálogo y fortalecer los vínculos entre los sistemas de normas privadas y los organismos internacionales de normalización.
-