

LAS NORMAS PRIVADAS Y EL COMITÉ DE MEDIDAS SANITARIAS Y FITOSANITARIAS DE LA OMC

Christiane Wolff

Consejera, Organización Mundial del Comercio¹

Original: inglés

Resumen: *Las normas privadas son objeto de discusión en el Comité MSF desde junio de 2005. Los debates se han centrado en torno a tres temas:*

- *El acceso a los mercados: varios miembros son del parecer que las normas fijadas por el sector privado pueden ayudar a que los proveedores mejoren la calidad de sus productos y obtengan, y conserven, acceso a mercados de alta calidad. Otros alegan que las normas privadas pueden ser más restrictivas (por ejemplo, si fijan límites máximos muy bajos de residuos de pesticidas) y más preceptivas (por ejemplo, si sólo autorizan una manera de alcanzar un objetivo de inocuidad alimentaria) que las normas oficiales para las importaciones y que, de esta manera, constituyen un obstáculo más para acceder al mercado.*
- *El nivel de desarrollo: a muchos miembros les preocupa que la aplicación de las normas privadas, con los costes de certificación adicionales que ello implica y que suponen tener que adaptarse a distintas normas para cada comprador, resulte cara, especialmente para los pequeños productores y, en particular (pero no exclusivamente) para los países en desarrollo.*
- *La OMC: algunos miembros opinan que fijar normas para los productos que adquieren es una actividad legítima para el sector privado, en la que no debe inmiscuirse la administración del Estado, pero otros insisten en que, en virtud del Acuerdo MSF, los Estados importadores son responsables de las normas que forman parte de este Acuerdo fijadas por el sector privado. A éstos les preocupa que estas normas no cumplan los criterios de la OMC, como la transparencia y la justificación científica de las medidas sanitarias y fitosanitarias (inocuidad, principalmente) y que restrinjan el comercio más de lo necesario para proteger la salud.*

Palabras clave: Organización Mundial del Comercio – OMC – Comité MSF – Acuerdo MSF – norma privada – comercio internacional de animales y productos de origen animal

¹ Christiane Wolff, Consejera, Dirección de Agricultura y Productos Básicos, Organización Mundial del Comercio, Centro William Rappard, Rue de Lausanne 154, CH-1211 Genève 21 (Suiza).
El presente documento expresa la opinión de su autora solamente y no representa necesariamente la de la Organización Mundial del Comercio o de sus miembros.

1. Introducción: discusión sobre las normas privadas en el Comité MSF

En las reuniones del Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF), los miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) tienen la oportunidad de plantear cuestiones comerciales específicas, por ejemplo, si consideran que las medidas sanitarias y fitosanitarias de otro país restringen el comercio más de lo necesario para proteger la salud. En junio de 2005, San Vicente y las Granadinas expresó su preocupación respecto a los límites que fija EurepGAP (ahora se llaman GlobalGAP) para los pesticidas en las bananas importadas y también preguntó que relación existía entre GlobalGAP y las normas oficiales de la UE¹. Otros países en desarrollo se hicieron eco de esta preocupación, preguntando a qué recursos podían apelar los países afectados. La Unión Europea contestó que las normas GlobalGAP no eran normas oficiales europeas y que, aunque fueran más exigentes que los reglamentos europeos oficiales, no los contradecían.

Desde junio de 2005, las normas privadas figuran en el temario de todas las reuniones del Comité MSF. A petición de los miembros, la Secretaría ha organizado dos reuniones informales de información: la primera en octubre de 2006, con la participación de representantes de GlobalGAP y UNCTAD², y la segunda, organizada con UNCTAD, en junio de 2007. En esta segunda sesión, los miembros de la OMC recibieron informaciones sobre varios sistemas de normas privadas y distintos conferenciantes expusieron estudios sobre el impacto de dichas normas en diferentes países y sectores. También mostraron las diferentes estrategias que adoptan los países exportadores para adaptarse. Por ejemplo, varios países han desarrollado normas nacionales de buenas prácticas ganaderas, con distintos grados de intervención estatal. Las sesiones informativas sirvieron como foro interactivo de formación y sensibilización: hacer entender a los funcionarios encargados de la reglamentación cómo funcionan los sistemas de normas privadas y qué objetivos persiguen, al tiempo que se explicaba a los encargados de estos sistemas los efectos que tienen en los países en desarrollo.

Pese a que el Comité MSF empezó a interesarse por las normas privadas como consecuencia de un problema concreto que planteó un Miembro, que era un país en desarrollo, desde entonces se han presentado muy pocos ejemplos específicos. Hasta el momento, no hay ejemplos concretos de las dificultades que plantean las normas privadas para la sanidad animal. Las discusiones han sido más bien de carácter general o han girado en torno a la fruta y las hortalizas frescas. En la última reunión del Comité, el Director General de la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE), hizo una declaración para iniciar una discusión sobre las normas privadas en el ámbito de la sanidad animal, subrayando que las normas de la OIE bastaban para atender los riesgos sanitarios y las zoonosis. Muchos Miembros destacaron que las normas internacionales son importantes para facilitar el comercio en condiciones de seguridad y expresaron su preocupación ante las normas privadas.

2. Contexto: las normas privadas en el comercio internacional

En enero de 2007, la secretaría de la OMC preparó una nota informativa sobre las normas privadas para el Comité MSF³. Parte de la información que contiene dicha nota se ha recogido en esta sección. A la sazón, UNCTAD calculaba que existían 400 grupos de normas privadas y que habría más. En algunos casos se trata de normas desarrolladas por empresas, en otros, tienen alcance internacional y cubren toda una industria, sin limitarse a un país, una región geográfica o a un grado de desarrollo. Las normas privadas persiguen objetivos diversos, muchas veces relacionados con el ámbito social y medioambiental o con el bienestar de los animales, que no abarca el Acuerdo MSF. Dentro del contexto de este acuerdo, se presta atención principalmente a los aspectos sanitarios o fitosanitarios de las normas privadas, que en una gran mayoría de casos se relacionan con la inocuidad de los alimentos. Al respecto, los mismos factores y empresas que lideran la utilización de las normas privadas existen en los países desarrollados, subdesarrollados y en vías de desarrollo.

El Cuadro 1 brinda ejemplos de normas privadas. La lista es ilustrativa, no es exhaustiva ni mucho menos. Los 12 ejemplos reflejan la variedad de los más de 400 sistemas vigentes.

1 Varias empresas de distribución, en Europa y en otros lugares, exigen el cumplimiento de las normas GAP (buenas prácticas agrícolas) y GlobalGAP.

2 UNCTAD: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

3 Documento G/SPS/GEN/746.

Cuadro 1.– Ejemplos de normas privadas

De una empresa	Colectivas nacionales	Colectivas internacionales
Tesco Nature's Choice Carrefour Filière Qualité	Assured Food Standards British Retail Consortium Global Standard - Food (Norma alimentaria global del consorcio británico del comercio minorista - Productos alimenticios) QS Qualität Sicherheit Norma técnica de la Federación de la industria de la alimentación y la bebida (Food and Drink Federation) y del Consorcio británico del comercio minorista (BRC) para el suministro de ingredientes y productos alimenticios no modificados genéticamente de identidad preservada	GlobalGAP International Food Standard (Norma alimentaria internacional) Global Food Safety Initiative (Iniciativa mundial de seguridad alimentaria) ISO 22000: Food safety management systems (Sistemas de gestión de la inocuidad de los alimentos) Safe, Quality Food (SQF) (Productos alimenticios inocuos y de calidad) 1000 y 2000 ISO 22005: Trazabilidad (rastreadabilidad) en la cadena de alimentación animal y humana

El Cuadro 1 presenta tres categorías, pero podría estructurarse de otra manera porque también es posible distinguir entre las normas que se aplican solamente en la explotación o sólo fuera de ella, o entre normas de tipo BtoB y normas vinculadas a una marca o logotipo dirigidos al consumidor. Por otra parte, los sistemas colectivos pueden cubrir un aspecto particular de la cadena de aprovisionamiento o un objetivo nacional o internacional. Los ejemplos citados anteriormente corresponden a todas estas categorías. Por ejemplo, GlobalGAP es principalmente una norma que se aplica dentro de la explotación, mientras que la de *British Retail Consortium* e *International Food Standard* se aplican en la transformación y el envasado. Del mismo modo, mientras *Assured Farm* se vincula con una etiqueta especial para el producto, GlobalGAP no. Por su parte, la norma técnica de *Food and Drink Federation/British Retail Consortium* y la norma ISO 22005 rigen aspectos específicos de la cadena de aprovisionamiento, a nivel nacional y a nivel internacional.

El Cuadro 1 refleja la variedad de las normas privadas. Igualmente, destaca la importancia creciente de las alianzas en el sector privado para armonizar los esfuerzos de toda una industria para controlar riesgos particulares. La proliferación de normas nacionales e internacionales también está provocando una tendencia hacia el “*benchmarking*”, o sea, comparar unas normas con otras. Por ejemplo, GlobalGAP dispone de un procedimiento para compararse con otras normas, como las de ChileGAP para fruta fresca. Otro ejemplo: la iniciativa mundial de seguridad alimentaria (*Global Food Safety Initiative – GFSI*), que, al principio, se creó con la idea de establecer una comparación internacional de las normas nacionales, tomando en cuenta una serie de elementos clave. No obstante, el *benchmarking* no implica necesariamente que haya equivalencia.

Las normas privadas no son de aplicación obligatoria. Los proveedores no tienen la obligación legal de cumplirlas. Es algo que pueden decidir hacer o no. Sin embargo, a partir del momento en que las normas privadas se convierten en la norma industrial, no queda mucha opción. La consolidación del sector alimentario puede ser un factor clave para considerar en este contexto. Cuando son unos pocos distribuidores alimentarios los que representan la mayor proporción de ventas, los proveedores que no participan en un sistema de normas individuales o colectivas pueden encontrarse con muy pocas opciones entre las que escoger. Además, el sistema en cuestión puede ser aplicado como norma de hecho para el sector por parte de todos los que intervienen en la cadena de aprovisionamiento. De esta manera, decidir si se quiere seguir o no una norma de carácter voluntario equivale a escoger entre aplicar la norma o retirarse del mercado. Y así, es más difícil distinguir entre normas privadas de aplicación facultativa y normas “oficiales” o “públicas”.

3. Cuestiones planteadas en el Comité MSF

Los debates sobre normas privadas en el Comité MSF han girado en torno a tres temas:

a. El acceso al mercado

Varios miembros opinan que las normas del sector privado pueden ayudar a que los proveedores mejoren la calidad de sus productos y a que obtengan y mantengan el acceso a mercados de alta calidad. Otros aducen que las normas privadas pueden ser más restrictivas (por ejemplo, si fijan límites más bajos de residuos de pesticidas) y más preceptivas (por ejemplo, si aceptan solamente una manera de alcanzar un resultado deseable de inocuidad) que las normas oficiales para la importación y que, así, actúan como barreras adicionales para acceder a los mercados.

b. El nivel de desarrollo

A muchos miembros les preocupa que el coste de aplicar las normas privadas, más el coste adicional de certificación, que a veces se paga para varias series de normas para diferentes adquirentes, llegue a ser problemático, especialmente para los pequeños productores y en particular (pero no sólo) en los países en desarrollo.

c. La OMC

Algunos miembros opinan que fijar normas para los productos que adquieren es una actividad legítima para el sector privado, en la que no debe inmiscuirse la administración del Estado, pero otros insisten en que, en virtud del Acuerdo MSF, los Estados importadores son responsables de las normas que forman parte de este Acuerdo fijadas por el sector privado. A éstos les preocupa que estas normas no cumplan los criterios de la OMC, como la transparencia y la justificación científica de las medidas sanitarias y fitosanitarias (inocuidad, principalmente) y que restrinjan el comercio más de lo necesario para proteger la salud. Este último argumento se desarrolla con más detalle a continuación.

En el [Anexo I](#) figura una lista de los documentos que han circulado sobre este tema en el Comité MSF.

4. Las normas privadas y el Acuerdo MSF

Varios miembros de la OMC consideran preocupante que la proliferación de normas privadas pueda llegar a menoscabar el progreso que supuso para la regulación de las medidas sanitarias y fitosanitarias la aprobación y aplicación del Acuerdo MSF. Este acuerdo fue negociado por las autoridades competentes en materia de inocuidad alimentaria, fitosanidad y sanidad animal a fin de imponer una disciplina significativa en cuanto a las restricciones que se pueden aplicar en nombre de la sanidad a los productos que circulan en el comercio internacional. El criterio básico del Acuerdo es que solamente se pueden tomar medidas para proteger la salud y que se requiere una evidencia científica que demuestre dicha "necesidad" (salvo en situación de urgencia, para las que se pueden tomar medidas temporales).

Según el Acuerdo MSF, la justificación científica se aportará, preferentemente, recurriendo a normas de protección de la sanidad animal y vegetal y de inocuidad que hayan sido desarrolladas internacionalmente, o sea, se trata de las normas aprobadas por la OIE, la Comisión del Codex Alimentarius y la Comisión de Medidas Fitosanitarias del Convenio Internacional de Protección Fitosanitaria. Al armonizar las normas nacionales basándose en estas normas internacionales se favorece el comercio y disminuye la proliferación de criterios nacionales diferentes.

Por otra parte, los gobiernos pueden justificar medidas nacionales si están basadas en una evaluación de riesgos adecuada, pero las medidas no deben restringir el comercio más de lo necesario para establecer el nivel de protección de la salud pública deseado. El nivel de protección sanitaria que desean los gobiernos, aunque es de su incumbencia exclusiva, no puede ser arbitrario, sino que debe ser coherente con riesgos sanitarios similares.

Cabe señalar que el Acuerdo MSF contiene diversas disposiciones destinadas a garantizar la transparencia de los criterios sanitarios y fitosanitarios. Los gobiernos deben advertir por adelantado de su intención de modificar las medidas MSF, pero además tienen que tomar en cuenta los comentarios que les envíen los socios comerciales, aportar los documentos asociados que se les soliciten (inclusive las evaluaciones de riesgo y las pruebas científicas que justifican las medidas) y asegurarse de que todas las medidas se publiquen diligentemente.

En la OMC, las medidas sanitarias y fitosanitarias están sometidas a obligaciones jurídicas diferentes a las que se aplican las medidas de calidad y medio ambiente o a las medidas adoptadas para evitar el engaño al consumidor. Estas otras medidas tienen otro marco jurídico: el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio. La existencia de estos dos acuerdos lleva a los gobiernos a identificar los objetivos de sus criterios para las importaciones y a separar claramente los requisitos impuestos por motivos sanitarios de los que se imponen por otros motivos.

Por último, el Acuerdo OMC garantiza que las medidas sanitarias y fitosanitarias puedan ser impugnadas por otros socios comerciales mediante los procedimientos de solución de diferencias de la OMC.

En contraste con estas disciplinas negociadas globalmente sobre las acciones estatales, varios países en desarrollo han expresado su preocupación de que las normas privadas sigan una dirección diferente. Las normas privadas persiguen tanto objetivos fitosanitarios como de otro tipo —sociales y medioambientales, sin ninguna relación con la inocuidad de los alimentos o la protección de los animales y plantas. Estas normas privadas pueden no estar científicamente justificadas, pero no por ello dejan de corresponder a lo que el consumidor percibe como seguro o peligroso, o pueden plasmar prácticas de producción en los países desarrollados que en los países en desarrollo se desconocen e incluso serían inapropiadas.

Algunos países en desarrollo, que son miembros de la OMC, también están preocupados por la proliferación de normas privadas heterogéneas, muy poco armonizadas. La certificación es efectuada por empresas privadas y cuesta mucho más que si lo hace la administración que, como mucho, solamente recupera el costo. Y la certificación debe renovarse regularmente, tanto si han cambiado o no las condiciones de producción.

El Acuerdo MSF fomenta la participación de los países en desarrollo en la preparación y adopción de las normas internacionales y, para ello, han sido creados fondos y programas de asistencia. Otras disposiciones del acuerdo requieren que se tomen en cuenta las necesidades especiales de los países en desarrollo por medio de un trato especial y diferenciado. El acuerdo exige también que no se impongan costes injustificados por concepto de pruebas, certificados y aprobaciones, para garantizar que no funcionen como obstáculos al comercio.

Algunos países en desarrollo argumentan que los autores de las normas privadas no parecen haber tomado en cuenta los efectos que tienen estas normas para los países en desarrollo, ni hasta qué punto pueden restringir el comercio. Estos países han trasladado la preocupación creciente que suscitan en el sector privado los efectos de estas normas privadas y su carácter restrictivo para el comercio, especialmente en los países donde todavía se tienen dificultades para cumplir las normas internacionales.

En las reuniones de información del Comité MSF, algunos representantes de los entes privados indicaron que reconocían la existencia del problema y que se estaban haciendo esfuerzos de “benchmarking” o para aceptar otros tipos de normas privadas como equivalentes, así como para aumentar la transparencia. Empero, algunos miembros de la OMC consideran que, comparando con la disciplina que el Acuerdo MSF impone a los gobiernos, el desarrollo de las normas privadas es muy poco transparente y que no existe ninguna instancia para contestarlas, como el Comité MSF o el mecanismo de solución de diferencias de la OMC.

Artículo 13 del Acuerdo MSF

¿Se aplica el Acuerdo MSF a las normas privadas? Los miembros de la OMC tienen opiniones divergentes al respecto, a causa, entre otros motivos, de las distintas interpretaciones que se hacen del Artículo 13 del acuerdo. Varios miembros de la OMC consideran que dicho artículo obliga a los miembros a asegurarse de que los organismos que elaboran normas privadas en sus territorios cumplen el acuerdo, mientras que otros discuerdan.

Las tres últimas frases del Artículo 13 mencionan a las “entidades no gubernamentales” y dicen que los miembros se asegurarán de que estas entidades cumplen el Acuerdo MSF. La expresión “entidades no gubernamentales” no se define en el acuerdo. Hay quien dice que se refiere a los organismos de normas privadas, otros opinan que solamente las entidades privadas a las que el gobierno haya encargado ciertas tareas estarían incluidas¹.

¹ El documento G/SPS/GEN/802, presentado por el Reino Unido, contiene un análisis detallado del Artículo 13 y de otros artículos de los Acuerdos MSF y OTC. Asimismo, este documento presenta un análisis jurídico no oficial realizado por O'Connor and Company, bufete de abogados de Bruselas.

Artículo 13

Aplicación

En virtud del presente Acuerdo, los Miembros son plenamente responsables de la observancia de todas las obligaciones en él estipuladas. Los Miembros elaborarán y aplicarán medidas y mecanismos positivos que favorezcan la observancia de las disposiciones del presente Acuerdo por las instituciones que no sean del gobierno central. Los Miembros tomarán las medidas razonables que estén a su alcance para asegurarse de que las entidades no gubernamentales existentes en su territorio, así como las instituciones regionales de que sean miembros las entidades competentes existentes en su territorio, cumplan las disposiciones pertinentes del presente Acuerdo. Además, los Miembros no adoptarán medidas que tengan por efecto obligar o alentar directa o indirectamente a esas instituciones regionales o entidades no gubernamentales, o a las instituciones públicas locales, a actuar de manera incompatible con las disposiciones del presente Acuerdo. Los Miembros se asegurarán de que sólo se recurra para la aplicación de las medidas sanitarias o fitosanitarias a los servicios de entidades no gubernamentales si éstas se atienen a las disposiciones del presente Acuerdo.

Aquí nos interesa en particular la tercera frase del artículo: “Los Miembros tomarán las medidas razonables que estén a su alcance para asegurarse de que las entidades no gubernamentales existentes en su territorio, así como las instituciones regionales de que sean miembros las entidades competentes existentes en su territorio, cumplan las disposiciones pertinentes del presente Acuerdo”. Aunque se considere que esto se aplica a los organismos de normas privadas, está claro que las “medidas razonables” que se deban tomar para asegurarse de que una entidad no gubernamental cumple el acuerdo, deberán ser estudiadas caso por caso.

5. Cara al futuro

El Comité MSF ha debatido sobre las distintas maneras de seguir ocupándose de las normas privadas, sin llegar a tomar ninguna decisión de momento. Se han barajado las siguientes opciones:

a. Centrarse en problemas comerciales prácticos con normas particulares

El presidente del Comité alentó a los miembros a identificar casos específicos en que una norma privada parece restringir el comercio, a fin de que el Comité pueda estudiar esos ejemplos y discutir posibles soluciones. De esta manera, se conseguiría entender mejor el problema en general y, quizás, se identificarían enfoques horizontales.

b. Búsqueda de otro foro para discutir sobre las normas privadas

Ya que muchas normas privadas tratan temas que no tienen que ver con las medidas sanitarias y fitosanitarias, algunos miembros sugieren recurrir a foros más apropiados, por ejemplo, el Comité OTC, UNCTAD, la OCDE, la red de normas comerciales del Banco Mundial, etc. Otros han dicho que desean seguir hablando de las normas privadas en el seno del Comité MSF.

c. Diálogo entre las autoridades reguladoras y los organismos privados a nivel nacional e internacional

Las reuniones informales de información y los debates en el Comité MSF y en otros foros ya han dado a conocer las preocupaciones y objetivos de ambas partes. Es probable que esto pudiese mejorar si se mantienen los contactos, formales o informales.

d. Orientaciones para la aplicación del Artículo 13 del Acuerdo MSF

El Comité MSF ha aprobado decisiones o directrices sobre distintos temas, por ejemplo, sobre la aplicación práctica del Artículo 4, sobre la equivalencia. Varios miembros han sugerido que el Comité intente desarrollar una directriz similar para la aplicación del Artículo 13, o un código de buenas prácticas para los organismos privados, como la que figura en el Acuerdo OTC. Dado que los miembros tienen posiciones divergentes al respecto, es probable que no sea fácil llegar a un consenso. Según el artículo 12.7 del Acuerdo MSF, el Comité podría también elaborar una propuesta de enmienda para el texto del Acuerdo MSF, pero parece poco probable que se llegue a recabar un consenso sobre tal enmienda.

e. Resolución de conflictos

Un miembro que considera que otro miembro infringe las obligaciones impuestas por la OMC puede iniciar un proceso de solución de diferencias en la OMC, pero es probable que el resultado obtenido sea muy específico del caso examinado y no sirva de gran cosa para esclarecer el tema en general.

En su reunión de abril de 2008, el Comité MSF estudió una propuesta para establecer un pequeño grupo de trabajo que estudiaría las posibilidades de progresar, al tiempo que se mantendría el tema en el orden del día de las reuniones futuras. Esta propuesta fue muy apoyada y se discutirá en una reunión informal, antes de la reunión ordinaria del Comité, prevista para la semana del 23 de junio de 2008. Puesto que la cuestión suscita mucho interés, es probable que el grupo de trabajo no sea muy reducido.

.../Anexo

Documentos sobre las normas privadas que han circulado en el Comité MSF

Autor / n° de referencia	Título y fecha
Secretaría de la OMC G/SPS/GEN/746	Las normas privadas y el acuerdo MSF 24 de enero de 2007
ISO G/SPS/GEN/750	Presentación de ISO (Organización Internacional de Normalización) ante el Comité MSF - 28 de febrero y 1 de marzo de 2007 16 de febrero de 2007
UNCTAD G/SPS/GEN/760, G/SPS/GEN/761&Corr.1	Tipología de las normas mundiales 26 de febrero de 2007 Normas del sector privado y exportaciones de países en desarrollo de frutas y hortalizas frescas 26 de febrero de 2007
OCDE G/SPS/GEN/763	Las normas privadas voluntarias y el acceso a los mercados para los países en desarrollo: resultados preliminares 27 de febrero de 2007
Las Bahamas G/SPS/GEN/764	Informe del Commonwealth de las Bahamas al Comité MSF sobre las normas de la OMC privadas y el Acuerdo MSF: experiencia de Las Bahamas 28 de febrero de 2007
San Vicente y las Granadinas G/SPS/GEN/766	Normas del sector privado 28 de febrero de 2007
Ecuador G/SPS/GEN/792	Las normas comerciales y del sector privado 5 de julio de 2007
DFID G/SPS/GEN/802	Las normas privadas voluntarias dentro del marco multilateral de la OMC 9 de octubre de 2007
OIE G/SPS/GEN/822	Observaciones relativas a las normas privadas en el campo de la sanidad animal, la seguridad sanitaria de los alimentos y el bienestar de los animales 25 de febrero de 2008

Todos estos documentos están publicados en inglés, francés y español en el sitio internet de la OMC: <http://docsonline.wto.org/> o en la página de documentos MSF: <http://spsims.wto.org>

La información sobre la reunión informativa informal de UNCTAD y la OMC sobre las normas privadas, celebrada el 25 de junio de 2007 está publicada en:

http://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/private_standards_june07_e/private_standards_june07_e.htm

En el portal MSF de la OMC se haya disponible más información sobre las medidas sanitarias y fitosanitarias:

http://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/sps_e.htm

LAS NORMAS PRIVADAS EN EL ÁREA SANITARIA Y FITOSANITARIA

Michael Scannell

Asesor en sanidad animal ante la Comisión Europea¹

Resumen: *Las normas privadas obligan a los proveedores a cumplir ciertos requisitos relacionados con la producción de sus productos. Dichos requisitos suelen referirse a aspectos sociales, éticos, medioambientales y otros, que tienen que ver con la calidad y también con la inocuidad de los alimentos, la sanidad y el bienestar de los animales. Reflejan en particular las estrategias de la gran distribución destinadas a satisfacer la demanda del consumidor y demostrar una “devida diligencia”, al tiempo que le sirven para aumentar sus beneficios y sus cuotas de mercado. A los países en desarrollo especialmente les preocupa que las normas privadas se conviertan en un nuevo obstáculo para el comercio internacional de productos alimentarios. Las autoridades reguladoras, también a nivel multilateral, se enfrentan a una demanda de control sobre las normas privadas y sobre las exigencias injustificadas. Hay una demanda para que estos temas se traten a nivel multilateral, en la Organización Mundial del Comercio en particular. Cabe preguntarse, no obstante, si las autoridades oficiales, incluso a nivel multilateral, son competentes para ello. Es posible que otros mecanismos puedan aminorar las tensiones que provocan las normas privadas, concretamente, mediante el compromiso de respetar las normas oficiales existentes.*

Palabras clave: Organización Mundial del Comercio – OMC – Comité MSF – Acuerdo MSF – norma privada – comercio internacional de animales y productos de origen animal – comercio internacional de plantas y productos de origen vegetal

¹ Michael Scannell, asesor sobre sanidad animal, Dirección General de Salud, SANCO D, Comisión Europea, B-1049 Brussels (Bélgica)

1. Introducción

En el presente documento se explica qué son las normas privadas de carácter voluntario dentro del campo sanitario y fitosanitario y de qué manera pueden haber creado nuevos obstáculos para el comercio con los países en desarrollo.

Las normas privadas tratan, entre otros, aspectos éticos, sociales, medioambientales y otros, que tienen que ver con la calidad y la inocuidad de los alimentos. Aquí nos referiremos únicamente a este último. Las normas privadas responden a distintos factores, como la protección de la inocuidad de los alimentos, la obligación legal de demostrar una “debida diligencia” para prevenir los riesgos sanitarios en los alimentos y la concentración creciente del mercado minorista en manos de la gran distribución. Además, se están convirtiendo en una estrategia de marketing destinada a tranquilizar al consumidor y a ganar cuotas de mercado creando una imagen de marca positiva con tintes de responsabilidad social. Por más que sean de carácter voluntario y que no se impongan por decreto, en la práctica los productores están obligados a aplicarlas si quieren tener acceso a los mercados. Son de todo tipo: desde medidas fuera de la explotación hasta normas BtoB, hasta instrucciones para el etiquetado. Son mucho más frecuentes para la fruta, las hortalizas, el té, el café y el azúcar, pero también existen para productos de origen animal.

Su impacto sobre el comercio se observa en todos los niveles: en cada país, dentro de los bloques comerciales y a escala internacional. Como el comercio sigue siendo principalmente local, por definición, las normas afectan principalmente a los productores nacionales. No obstante, cada vez se presta mayor atención a nivel internacional a su impacto sobre el comercio. Los países en desarrollo, en particular, se sienten cada vez más preocupados por la posibilidad de que las normas privadas sirvan de barrera para el comercio. Así se ha reflejado en las discusiones en curso dentro del Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Paralelamente, otras organizaciones multilaterales, como el Banco Mundial, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), están investigando su impacto.

2. Lo que preocupa a los países en desarrollo

No cabe duda de que está aumentando el número de normas privadas, pero todavía no está claro que ello perjudique a los intereses comerciales *en general* de los países en desarrollo. Por supuesto que el proceso entraña desequilibrios. Los pequeños productores no cuentan con los recursos, ni pueden acceder a las economías de escala, para cumplir las normas privadas. Además, la conducta que se achaca a los organismos que fijan esas normas provoca problemas como los siguientes:

- Aumenta el número de normas privadas que se deben aplicar y, por consiguiente, el coste que acarrea su cumplimiento se añade al de cumplir las normas oficiales.
- Las normas cambian frecuentemente, sin previo aviso.
- Los organismos encargados de certificar el cumplimiento de las normas privadas tienen distintas responsabilidades y diferentes grados de eficiencia.
- Los productores no cuentan con formación ni con asistencia técnica para poder aplicar las normas.
- El procedimiento de elaboración de las normas no es transparente, ni supone que los organismos rindan cuentas, lo que deja muy pocas posibilidades para que los productores, especialmente en los países en desarrollo, las cuestionen o protesten contra ellas.
- Las normas oficiales, aprobadas en organismos multilaterales (OMC y órganos normativos, OIE, Codex, CIPF¹) y negociadas en condiciones democráticas y transparentes, con base científica, pierden importancia.
- Las autoridades públicas competentes, que suelen carecer de recursos para desempeñar sus responsabilidades principales, tienen que asumir más trabajo.

Todas estas críticas se han oído sobre todo en el Comité MSF de la OMC, aunque también se ha dicho que muchas de ellas son anecdóticas y vagas. Los problemas se entenderían mejor si se pudiesen examinar casos claros y fundados que ilustrasen las alegaciones sobre los impactos negativos para el comercio que causan las normas privadas.

1 CIPF: Convenio Internacional de Protección Fitosanitaria

3. Supuestas ventajas de las normas privadas

Las cadenas de distribución y las entidades que establecen las normas privadas resaltan las ventajas de dichas normas, que también se desprenden de las investigaciones actuales, según las cuales ha mejorado el acceso a los mercados de operadores privados que buscan proveedores en los países en desarrollo que estén dispuestos a cumplir sus criterios. Y, así, se señala que las importaciones están en pleno auge en los sectores donde prevalecen las normas privadas, a saber, las frutas y hortalizas exóticas y los productos de la horticultura/floricultura.

Por otra parte, cuando los países en desarrollo desean realzar la cadena de valor, aducen que las normas privadas pueden facilitar el proceso porque hacen que el consumidor esté más dispuesto a pagar más caro a cambio de que le den más garantías. E insisten en que las normas privadas son una oportunidad real para que los países en desarrollo dejen de exportar únicamente productos sin transformar. Asimismo, subrayan sus esfuerzos para mejorar la transparencia, intensificar el diálogo con todos los interesados y promover el reconocimiento mutuo de las normas en toda la cadena de distribución.

Por último, los países en desarrollo sostienen que las normas privadas son consecuencia de las obligaciones que les imponen las autoridades, especialmente cuando se trata de aplicar el enfoque “del campo al plato”.

4. Organismos normativos oficiales y otros interesados

Los organismos normativos oficiales, tanto a escala nacional como regional y multilateral, se ven obligados a tomar postura frente a las normas privadas. No obstante, está claro que no tienen total libertad de movimientos para intervenir, ni siempre desean hacerlo. Las normas privadas suelen verse como disposiciones que toma el sector privado y que reflejan lo que es normal en el mundo empresarial dentro de una economía de mercado. No hay motivo para intervenir, siempre y cuando las normas privadas no vayan en menoscabo de las oficiales y respeten la ley y al consumidor. También hay quien dice que no conviene inmiscuirse en lo que hacen los comerciantes para satisfacer a los consumidores aportándoles garantías adicionales, especialmente si se trata de aplicar normas más severas que las oficiales. Sin embargo, se podría mejorar el diálogo con las entidades normativas privadas para asegurarse de que sus normas son compatibles con las oficiales.

Y viceversa, porque también se podría decir que habría que ser más intervencionistas a nivel nacional y regional, por los siguientes motivos:

- El riesgo de que el consumidor crea que existen distintos grados de seguridad en el mercado, cuando el objetivo fundamental de la intervención estatal es que todos los productos comercializados sean seguros.
- Los motivos de preocupación de los países en desarrollo que se enumeran en el apartado 2 arriba, concretamente en lo relativo a la transparencia, la falta de base científica de las normas privadas y las consecuencias para los pequeños productores.
- El riesgo de que las normas privadas sirvan de pretexto para cobrar más de lo que justificarían las garantías adicionales que aportan.
- La posibilidad de hacer perder confianza en las normas oficiales si se promueven las normas privadas diciendo que aportan ventajas adicionales.
- El riesgo de discriminación entre los productos nacionales y los importados si los minoristas responden a las presiones proteccionistas.
- El riesgo de que se vulnere la competitividad si las normas privadas se usan para restringir el acceso al mercado o para imponer medidas injustas o restrictivas a los productores.

El enfoque no intervencionista se justifica sobre todo porque a los consumidores, las organizaciones de consumidores y la sociedad civil no les preocupan las normas privadas. En general, la opinión pública no considera que las normas privadas perjudiquen los intereses del consumidor. Al contrario, se dice que precisamente responden a las preocupaciones de las ONG y de la sociedad civil en relación con los alimentos que se venden y sus condiciones de producción.

Las organizaciones de productores alertan por varios motivos, en particular, los costes adicionales, la falta de transparencia, la aplicación discriminatoria de las normas privadas y sus diferencias respecto a las normas oficiales. No obstante, no son problemas graves, sobre todo si se compara con el problema de la competitividad: precios, apoyos al mercado, acceso a los mercados, etc.

5. Sanidad y bienestar de los animales

A la sanidad y el bienestar de los animales no se les ha dado mucha importancia en relación con las normas privadas *para el comercio internacional* con animales o sus productos derivados. Si, como señalábamos anteriormente, hay pocos ejemplos concretos de normas que sean contraproducentes para el comercio en general, todavía hay menos en esas áreas. Ahora bien, está claro que podría existir ese tipo de normas y que podrían crear obstáculos para el comercio internacional o para promover una referencia de calidad y coherente. Esta sería una lista no exhaustiva de ejemplos:

1. Garantía de no vacunación en casos de control y medidas de prevención en situación de crisis sanitaria, aunque esa vacunación no suponga riesgo alguno para la salud humana y pueda reducir la enfermedad y el sufrimiento del animal.
2. Requisitos en materia de rastreabilidad e identificación destinados a garantizar la calidad o la inocuidad de los alimentos, pero que en algunos casos pueden no tener ningún interés sanitario.
3. Garantías relativas al modo de producción, como “criado sin antibióticos” o “nivel cero de residuos”, que no suponen ninguna mejora en materia de inocuidad o sanidad animal y pueden desinformar en cuanto al uso legítimo de los antibióticos con fines sanitarios o sobre el grado de inocuidad de los animales.
4. Requisitos en materia de bienestar de los animales, tema sensible donde los haya, puesto que la OMC no lo considera importante para el comercio, pero sí que importa a muchos consumidores.

Existe, no obstante, un factor importante que hace pensar que el impacto de las normas privadas en el área de la sanidad animal en particular será limitado. Se trata de la renuencia o incapacidad de las entidades normativas privadas para garantizar la sanidad animal. Es algo que sólo las autoridades oficiales competentes pueden hacer, ya que los sistemas de vigilancia y control son muy complicados. Esto se refleja también en el hecho de que el estatus zoonosario de los animales vivos y de los productos derivados de los animales en el comercio internacional solamente se certifica en base a la declaración de la autoridad competente, que se basa en las disposiciones contenidas en el *Código sanitario para los animales terrestres* de la OIE. No hay alternativa consensuada a este tipo oficial de certificación. Las normas privadas, por lo tanto, no pueden reemplazar o sustituir a las oficiales con este fin. Es probable que pase lo mismo con las disposiciones que se están estudiando para la compartimentación, en la que las autoridades competentes oficiales tendrán un papel indispensable.

Es importante tener presente que un marco multilateral sólido en el área de la sanidad animal es en sí un argumento contundente contra la necesidad de disponer de normas privadas. Lo que, a su vez, requiere confiar en la actuación de los servicios veterinarios oficiales. Si los Estados Miembros respetan totalmente y aplican sus obligaciones multilaterales, la necesidad de las normas privadas será menos apremiante, puesto que se podrá mostrar que existen suficientes disposiciones oficiales para que el comercio se desarrolle en condiciones de seguridad y sin requisitos adicionales. Es también importante que este marco multilateral esté al día y que tome en cuenta la demanda de los consumidores. Ejemplo de ello es el bienestar de los animales, en el que los consumidores insisten cada vez más. Si no se nota que el marco multilateral toma estas preocupaciones en serio, cabe la posibilidad de que las normas privadas ocupen su lugar.

6. Temas de reflexión

Es apropiado que los responsables de la sanidad y el bienestar de los animales piensen a largo plazo y prevean el impacto potencial de las normas privadas en estas áreas. La OIE misma ha tomado la iniciativa de presentar una ponencia sobre las normas privadas en general ante el Comité MSF de la OMC, en su reunión de abril de 2008, por el Director general de la OIE. Las deliberaciones del Comité siguen su curso (véase en la página 71 el artículo de Christiane Wolff, de la secretaría de la OMC). Algunos de los puntos clave que emergen para el debate son los siguientes:

1. ¿Son las normas privadas un problema para la sanidad y el bienestar de los animales en el comercio internacional?
2. ¿Es suficiente el marco multilateral para garantizar que el comercio siga desarrollándose únicamente sobre la base de la certificación oficial?
3. ¿Qué se puede hacer para aumentar la confianza en los servicios veterinarios oficiales y la credibilidad de sus controles y certificados?

4. ¿Cómo pueden las Autoridades Competentes mejorar la credibilidad de las medidas oficiales y su adecuación para garantizar que los alimentos cumplen los criterios de los consumidores, especialmente en el área de la sanidad y el bienestar de los animales?
 5. ¿Tienen problemas especiales los países en desarrollo, en relación con las normas privadas? ¿Cómo se deberían resolver?
 6. ¿Existen lagunas en el marco multilateral en relación con la sanidad y el bienestar de los animales que las normas privadas podrían colmar?
 7. ¿Cómo pueden las normas oficiales satisfacer la demanda de los consumidores por garantías sobre la producción de alimentos y sobre la sanidad y el bienestar de los animales?
 8. ¿Cómo se puede alentar a las entidades normativas privadas a asegurarse de que sus normas se basen en las normas oficiales y no creen conflictos con ellas?
-