



ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD
ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD



13.^a REUNIÓN INTERAMERICANA A NIVEL MINISTERIAL EN SALUD Y AGRICULTURA

Washington, D.C., 24 al 25 de abril de 2003

Punto 10.2 del orden del día provisional

RIMSA13/12 (Esp.)
12 marzo 2003
ORIGINAL: INGLÉS

INOCUIDAD Y COMERCIO DE LOS ALIMENTOS: REGLAMENTOS Y TRANSPARENCIAS EN UNA ECONOMÍA DE MERCADO MUNDIAL

Gretchen H. Stanton¹
Consejera Superior y Secretaria del Comité MSF
División de Agricultura y Productos Básicos
Organización Mundial del Comercio

CONTENIDO

¹ Las opiniones expresadas en esta ponencia son las de la autora y no representan necesariamente las de la Organización Mundial del Comercio ni las de sus miembros.

Resumen.....	3
Introducción	3
Comercio de productos agropecuarios básicos y de otro tipo	4
El Acuerdo de la OMC sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (el Acuerdo MSF)	5
Tratamiento nacional y no discriminación	6
Armonización	7
Evaluación de riesgos	7
Equivalencia	8
Medidas preventivas	10
Transparencia.....	11
Inquietudes concretas acerca del comercio	11
Seguimiento de la aplicación de las normas internacionales.....	15
Participación de los países en desarrollo en el establecimiento de normas	15
Dificultades mundiales para el comercio.....	17
Etiquetado	17
Organismos genéticamente modificados	18
Colaboración y aumento de la capacidad institucional.....	19
Asistencia técnica	20
Las normas y el mecanismo de desarrollo comercial	21
Necesidad de coordinación	22
El programa de Doha para el desarrollo	23

Resumen

1. Los requisitos atinentes a la inocuidad de los alimentos, así como a la salud de las plantas y los animales, se han tornado cada vez más importantes para los productos agropecuarios que circulan en el comercio internacional. Los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) abordan explícitamente el derecho que tienen los gobiernos de asignar prioridad a la protección sanitaria, a la vez que velan por que no se impongan barreras injustificadas al comercio. Las diferentes autoridades gubernamentales encargadas de las cuestiones relativas al comercio, la salud y los productos agropecuarios deben estar informados de los derechos y las obligaciones que han aceptado de conformidad con la OMC, para utilizar estos acuerdos de la manera más eficaz y así facilitar sus actividades de importación y exportación.

Introducción

2. El comercio de los productos agropecuarios básicos y de otro tipo ha venido aumentando extraordinariamente en años recientes y es probable que siga ampliándose si las negociaciones comerciales actuales dan lugar a una mayor liberalización del comercio de esos productos. Las barreras no arancelarias se han descrito como las piedras de un río; plantean pocos problemas para el comercio mientras que el nivel de los aranceles, como el nivel del agua, permanezca alto. A medida que el nivel de los aranceles empieza a bajar, las barreras no arancelarias se convierten en una barrera más visible e importante para el comercio. En el caso del comercio de productos agropecuarios, uno de los tipos más comunes de barreras no arancelarias son los requisitos sanitarios (protección de la salud de los seres humanos y de los animales) y fitosanitarios (protección de la salud de las plantas).

3. Puede ser cierto que los gobiernos están sujetos a mayor presión para que utilicen las barreras no arancelarias al proteger a los productores nacionales de la competencia extranjera a medida que bajan los aranceles. Sin embargo, también puede observarse que los consumidores, en particular en los países desarrollados, están exigiendo cada vez más garantías de que los productos agropecuarios importados, así como los nacionales, sean inocuos y no entrañen riesgos para la salud humana, animal o vegetal. Por otra parte, las nuevas tecnologías aportan no solo formas más precisas de medir los posibles riesgos para la salud, sino también métodos de control más complejos.

4. El Acuerdo de la OMC sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (el Acuerdo MSF), que entró en vigor en 1995 con el establecimiento de la OMC, se elaboró para abordar estas inquietudes. El Acuerdo MSF reconoce el derecho de los gobiernos a restringir el comercio cuando sea necesario para proteger la salud, pero exige que toda reglamentación destinada a la protección de la inocuidad de los alimentos, los animales o las plantas que pueda incidir en el comercio internacional esté justificada

científicamente. Se insta a los miembros de la OMC a fundamentar sus medidas MSF en las normas internacionales para la inocuidad de los alimentos y para la sanidad animal y vegetal. El Acuerdo MSF recalca la necesidad de transparencia no solo de las medidas MSF sino de la totalidad del proceso de reglamentación. La importancia de la transparencia en los reglamentos sanitarios y de inocuidad de los alimentos, en especial la necesidad de mejorar la comunicación y el intercambio de información, se refleja en las disposiciones especiales del Acuerdo MSF mismo.

5. Las normas y los reglamentos técnicos aplicados para abordar las inquietudes acerca de la salud humana y que no se hallan dentro del alcance del Acuerdo MSF, como la nutrición, o el establecimiento de requisitos en cuanto a calidad y composición de los alimentos, figuran en el Acuerdo de la OMC sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (Acuerdo OTC). El objetivo de este acuerdo es velar por que no se creen obstáculos innecesarios al comercio internacional cuando los gobiernos o entidades de otro tipo adoptan reglamentaciones o normas técnicas por razones de inocuidad, salud, protección de los consumidores o del medio ambiente, o para otras finalidades. El acuerdo alienta a los países a que apliquen las normas internacionales cuando estas sean apropiadas, pero a no hacerlo si dichas normas modifican sus niveles de protección. Pero las medidas tomadas deben ser proporcionales a los riesgos. En consecuencia, las medidas destinadas a proteger la salud humana podrían ser más estrictas que las medidas para lograr la uniformidad del empaquetado. El Acuerdo OTC comprende disposiciones similares a las del Acuerdo MSF para informar a otros países antes de imponer requisitos nuevos.

6. El Acuerdo OTC establece un código de prácticas adecuadas para elaboración, adopción y aplicación de los estándares por las entidades del gobierno central. También incluye disposiciones que describen cómo deben aplicar sus propios reglamentos las entidades locales, tanto gubernamentales como no gubernamentales: normalmente, estas deben seguir los mismos principios aplicados por los gobiernos centrales.

Comercio de productos agropecuarios básicos y de otro tipo

7. En 2001,² el valor del comercio mundial de productos agropecuarios se calculó en US\$ 547.000 millones. Se calculó que constituía 9% del valor total del comercio mundial de mercancías, y 41% del valor total de las exportaciones mundiales de bienes primarios.

8. El volumen de alimentos que cruzó las fronteras internacionales en 2001 se calculó en \$437.000 millones. Los alimentos comprenden 7,3% del valor total del comercio de mercancías. Por año, el comercio de productos alimentarios llega a unos 500 millones de toneladas. Las exportaciones desde los países desarrollados y las importaciones hacia ellos representan aproximadamente 75% del comercio de productos

² WTO, International Trade Statistics, 2002.

alimentarios; sin embargo, más de 50% de las frutas y las hortalizas, el azúcar, las bebidas no alcohólicas, el pescado y productos de la pesca, los exportan los países en desarrollo.

9. La mayor circulación de alimentos ocurre dentro de Europa. No obstante, desde Estados Unidos, Canadá y América Latina también se exportan volúmenes grandes de alimentos hacia los mercados asiáticos y europeos. En 2001, el valor de las exportaciones de alimentos desde América Latina se calculó en \$55.100 millones, lo que representa 16% del total de alimentos exportados por dicha región y 12,6% de las exportaciones mundiales de alimentos.

10. En 2001, los exportadores más grandes del mundo de productos agropecuarios fueron la Unión Europea, Estados Unidos, Canadá, Brasil, China, Australia, Argentina, Tailandia, México y la Federación de Rusia. Los importadores más grandes fueron la Unión Europea, Estados Unidos, Japón, China, Canadá, México, la República de Corea, la Federación de Rusia, Hong Kong China y Taipei chino. Para la mayoría de estos países, las exportaciones de alimentos son apenas una parte pequeña de sus exportaciones totales de mercancías. Sin embargo, para muchos países en desarrollo las exportaciones de productos alimentarios y agropecuarios son contribuyentes importantes a su economía.

El Acuerdo de la OMC sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (el Acuerdo MSF)

11. El objetivo fundamental del Acuerdo MSF es mantener el derecho soberano de todo gobierno de brindar el nivel de protección sanitaria que considere apropiado, pero a la vez velar por que estos derechos no se ejerzan de manera inadecuada y generen obstáculos innecesarios al comercio internacional. El Acuerdo MSF reduce la arbitrariedad posible de las decisiones y promueve la toma de decisiones coherente. Exige que las medidas sanitarias y fitosanitarias se apliquen exclusivamente con la finalidad de velar por la inocuidad de los alimentos y la sanidad animal y vegetal, o de proteger al territorio de alguna plaga.

Un vistazo a la definición de una medida MSF

<u>Medidas tomadas para proteger:</u>	<u>De:</u>
la vida humana o animal	aditivos, contaminantes, productos tóxicos o microorganismos que causan enfermedades en sus alimentos, bebidas, piensos;
la vida humana	enfermedades transmitidas por plantas o animales (zoonosis);
la vida animal o vegetal:	plagas, enfermedades, o microorganismos que causan enfermedad;
un país	daño causado por la entrada, el establecimiento o la propagación de plagas (entre ellas, especies invasoras).

Tratamiento nacional y no discriminación

12. Estos principios básicos de la OMC exigen que los productos importados no reciban un tratamiento menos favorable que los productos similares producidos dentro del país; además, que los productos importados de un país miembro de la OMC no reciban un trato distinto que los importados de otro país miembro. Estos principios básicos también se encuentran en el Acuerdo MSF. En el contexto de inocuidad de los alimentos, si los productores nacionales de algún alimento no están obligados a satisfacer ciertos requisitos de inocuidad para vender el producto en el mercado nacional, un gobierno no puede justificar su exigencia de que los alimentos importados satisfagan esos requisitos. Lo mismo se aplica a los reglamentos de calidad de los alimentos y a otras normas. No pueden imponerse medidas para mantener fuera del país ciertas enfermedades y plagas de las plantas y los animales que ya existen en el país importador, a menos que estas estén sujetas al control oficial o a un programa de erradicación.

13. Las diferencias de clima, las situaciones de plagas o enfermedades, o las condiciones de inocuidad de los alimentos tal vez signifiquen que los productos que pueden importarse desde un país dado sin que representen un riesgo quizá no sean inocuos si se producen en otro país. Las medidas sanitarias y fitosanitarias podrán variar según el país de origen del producto alimentario, animal o vegetal, en cuestión; si alguna de esas medidas genera algún tipo de discriminación, esta deberá estar justificada sobre la base de pruebas científicas.

Armonización

14. El Acuerdo MSF alienta a los gobiernos a fundamentar las medidas MSF nacionales en las normas internacionales. Este proceso suele denominarse "armonización". La OMC misma no elabora esas normas. En cambio, el Acuerdo MSF determina explícitamente que las normas elaboradas por la Comisión Mixta FAO/OMS del Codex Alimentarius (Codex) son pertinentes para la inocuidad de los alimentos; las de la Convención Internacional para la Protección de las Plantas (IPPC) para la sanidad vegetal, y las de la Oficina Internacional de Epizootias (la OIE, que hace poco cambió su nombre a Organización Mundial de Sanidad Animal) para la sanidad animal y para las enfermedades de los animales que afectan a los seres humanos (zoonosis). La mayoría de los miembros de la OMC son también miembros de estos organismos internacionales.

15. Los requisitos nacionales que se ajustan a las normas, directrices y recomendaciones de estos tres organismos que establecen normas gozan de una presunción legal de cumplimiento con las obligaciones del Acuerdo MSF. Aunque esta presunción puede ser objeto de cuestionamiento, coloca la carga de la prueba sobre el que cuestiona, quien deberá demostrar que las medidas no están justificadas científicamente, y no imponen más restricciones al comercio que las necesarias para proteger la salud. Algunos países han descrito las normas internacionales como un "puerto seguro" para los gobiernos. Por otra parte, si bien los países tienen derecho de imponer requisitos que exceden las normas internacionales, si hay algún cuestionamiento, también tienen la carga de demostrar que su medida se basa en una evaluación de riesgos y que en todo lo demás se ajusta plenamente al Acuerdo MSF.

Evaluación de riesgos

16. El requisito de que los gobiernos miembros de la OMC deben velar por que sus medidas sanitarias y fitosanitarias estén fundamentadas en una evaluación de los riesgos es una de las principales obligaciones sustantivas del Acuerdo MSF. Esto no significa que cada país deberá realizar su propia evaluación de riesgos, siempre que la evaluación utilizada sea apropiada. El acuerdo aclara los factores que deben considerarse en la evaluación de los riesgos. Con la finalidad de que cumplan con esta obligación, se dan instrucciones a los miembros de la OMC para que tengan en cuenta las técnicas de evaluación de los riesgos preparadas por las organizaciones internacionales pertinentes.

17. Cuando empezaron las negociaciones sobre el Acuerdo MSF, pocos funcionarios de reglamentación sabían cómo utilizar los métodos de evaluación de riesgos. En la práctica, desde luego, muchos funcionarios estaban evaluando informalmente los riesgos sobre la base de la información que conocían, cada vez que se tomaba una decisión para permitir o no la entrada de ciertos productos agropecuarios o alimentarios. Sin embargo,

apenas unos cuantos organismos y países aplicaron la evaluación de riesgos de manera sistemática y estructurada.

18. En el último decenio se ha observado una considerable evolución en la elaboración y aplicación de procedimientos de análisis de riesgos. La OIE elaboró un procedimiento especial para que lo utilizaran los países al evaluar los riesgos para la salud animal, que figura en un capítulo del Código Zoosanitario Internacional. El órgano ejecutor de la Convención Internacional para la Protección de las Plantas, la Comisión Interina de Medidas Fitosanitarias, adoptó una norma para el análisis de riesgos de plagas que establece los métodos que pueden utilizar sus países miembros.

19. La FAO y la OMS han logrado que los órganos científicos que evalúan los riesgos de inocuidad de los alimentos³ y los diversos comités del Codex que elaboran normas de inocuidad apliquen un método sistemático y más armonizado al evaluar los riesgos. El Comité del Codex sobre Principios Generales recibió el mandato de formular principios para el análisis de riesgos. El progreso en esta esfera ha sido lento, debido en parte a las controversias con respecto a la función de la precaución y del "principio preventivo", así como a la consideración de factores diferentes a los científicos. Sin embargo, se ha acordado que deberían elaborarse dos conjuntos de principios, uno para que lo utilicen los comités del Codex y el otro para los gobiernos nacionales en situaciones donde no haya normas del Codex. Estas últimas normas, en particular, podrían ser muy útiles para que los países cumplan con sus obligaciones estipuladas en el Acuerdo MSF.

20. Cada gobierno tiene el derecho soberano de determinar qué nivel de riesgo aceptará, sobre la base de su evaluación de las pruebas científicas. Sin embargo, los gobiernos deberán lograr que sanitaria no sean arbitrarias las diferencias en los niveles de protección. El Comité MSF ha formulado normas para ayudar a los gobiernos a tomar decisiones más coherentes. A menudo es posible identificar diversas medidas que brindarán este nivel de protección sanitaria. Entre las opciones —y en el supuesto de que sean técnica y económicamente factibles— los gobiernos deberán seleccionar las que no impongan más restricciones al comercio que las necesarias para satisfacer su objetivo sanitario.

Equivalencia

21. El concepto de equivalencia reconoce que a menudo es posible lograr un nivel aceptable de riesgo por medios alternativos. El Acuerdo MSF indica que si un país exportador puede demostrar que las medidas sanitarias que aplica brindan el mismo nivel de protección sanitaria exigida por el país importador, deberá considerarse que sus

³ El Comité Mixto FAO/OMS de Expertos sobre Aditivos Alimentarios (JECFA) y la Reunión Conjunta FAO/OMS sobre Residuos de Plaguicidas (JMPR).

medidas son equivalentes. Con esta finalidad, el país exportador deberá permitirle al país importador inspeccionar y someter a prueba los productos y los procedimientos.

22. El reconocimiento de la equivalencia ayuda a lograr que se mantenga la protección sanitaria a la vez que se pone al alcance de los consumidores la máxima cantidad y variedad de productos alimentarios inocuos, aumenta la disponibilidad de insumos inocuos para los productores y se fomenta una competencia económica sana. El reconocimiento de la equivalencia puede ser particularmente importante para los países en desarrollo, porque los reglamentos aplicados por los países importadores se basan generalmente en las tecnologías y los métodos de sus propias industrias. En los países desarrollados, estos se han tornado cada vez más complejos con el transcurso del tiempo. Muchos países en desarrollo no cuentan con la infraestructura ni con los recursos para utilizar esas técnicas complejas de producción o procesamiento.

23. Muchos países en desarrollo solicitaron que se dieran pautas claras para facilitar la puesta en práctica de esta disposición. En octubre de 2001, el Comité MSF elaboró normas acerca de la puesta en práctica de la disposición de equivalencia, y aprobó un programa para seguir trabajando en este ámbito. La decisión del Comité recalca que puede reconocerse la equivalencia para un tratamiento o un producto en particular, o para todo un sistema. El reconocimiento de la equivalencia para todo un sistema es poco común, lo que refleja las numerosas dificultades administrativas y técnicas que es necesario superar en este sentido. El Comité MSF también instó a los tres órganos internacionales de establecimiento de normas a que consideraran la posibilidad de formular normas especiales para ayudar a los gobiernos en lo atinente al reconocimiento de equivalencia en los ámbitos de inocuidad de los alimentos, así como en sanidad vegetal y animal.

24. El Codex ha realizado numerosos trabajos en materia de equivalencia. En 1997, la Comisión del Codex adoptó las "Directrices para el diseño, la operación, evaluación y acreditación de los sistemas de inspección y certificación de importación y exportaciones de alimentos". Estas directrices comprenden una sección relativa a equivalencias y negociación de acuerdos de equivalencias, así como "normas" más concretas "para la elaboración de acuerdos de equivalencias respecto de los sistemas de inspección y certificación de importaciones y exportaciones de alimentos". En la próxima reunión de la Comisión Mixta FAO/OMS del Codex Alimentarius, que se realizará en junio y julio de 2003, se considerará la adopción de las directrices para juzgar la equivalencia de medidas sanitarias asociadas con los sistemas de inspección y certificación de alimentos.

25. Las normas de la OIE a menudo mencionan algunos requisitos diferentes que pueden aplicarse como alternativa para proteger la salud animal de una plaga o enfermedad particular. También ha empezado el trabajo sobre las normas para ayudar a los gobiernos a juzgar la equivalencia de las medidas de sanidad animal, y de las técnicas

de diagnóstico. El IPPC todavía no ha empezado a abordar la equivalencia de las medidas de protección fitosanitaria, pero determinó que esta es una esfera prioritaria para el trabajo futuro.

Medidas preventivas

26. El Acuerdo MSF contiene una excepción al requisito de que una medida debe fundamentarse en una evaluación de riesgos. El artículo 5.7 del acuerdo indica que donde no basten las pruebas científicas pertinentes, un gobierno podrá adoptar provisionalmente una medida sanitaria. Esta medida temporal deberá basarse en la información pertinente que esté a su alcance. La disposición también exige que el gobierno que toma las medidas temporales "procure obtener" la información necesaria que le permita efectuar una evaluación de riesgos más objetiva y, además, que examine su medida temporal en un período razonable.

27. En el momento en que se negoció el Acuerdo MSF, el tan conocido debate actual acerca del principio preventivo no había empezado. El artículo 5.7 estaba concebido para abordar las situaciones en las que el descubrimiento de una plaga particular o el brote de una enfermedad parece coincidir con la entrada en un país de las remesas de un producto particular. La práctica común en tales casos es que las importaciones se detienen de inmediato, para evitar otros riesgos para la salud, mientras los funcionarios de reglamentación intentan identificar la causa real del problema y las medidas más apropiadas que se van a imponer en forma sistemática. Sin embargo, el brote de encefalopatía espongiforme bovina (EEB), o "enfermedad de la vaca loca", y diversas alarmas y escándalos relacionados con la inocuidad de los alimentos que ocurrieron en Europa han dado a conocer ampliamente el "principio preventivo" y culminaron en las exigencias políticas de que se reconozca explícitamente su función en la reglamentación relativa a la inocuidad de los alimentos. Las Comunidades Europeas invocaron el principio preventivo en su defensa durante la controversia comercial referente a la prohibición por las C.E. de las importaciones de carne de ganado bovino tratado con hormonas que favorecen el crecimiento.⁴ El órgano de apelación de la OMC se negó a dictaminar si el principio preventivo podía considerarse como un principio general del derecho internacional. Pero el órgano de apelación declaró que el principio preventivo "encontraba su reflejo" en el Acuerdo MSF y en particular en el artículo 5.7. Debido a esto, el órgano de apelación dictaminó que las Comunidades Europeas no podían invocar el principio preventivo como una justificación del no cumplimiento con las disposiciones del Acuerdo MSF.

⁴ Las Comunidades Europeas y sus 15 Estados miembros también son miembros de la OMC. Para asuntos atinentes al comercio de bienes, entre ellos la puesta en práctica de los acuerdos MSF y OTC, el representante de la Comisión Europea habla en nombre de los Estados Miembros. Las Comunidades Europeas, como entidad jurídica, es el miembro de la OMC, no la Unión Europea.

Transparencia

28. Las disposiciones de transparencia del Acuerdo MSF exigen que los gobiernos notifiquen a otros países si hay algún requisito sanitario nuevo o modificado que quizá influya en el comercio, y que establezcan puntos de indagación para responder a las solicitudes de más información acerca de medidas nuevas o existentes. La comunicación sistemática de información y el intercambio de experiencias entre los miembros de la OMC suministra una base mejor para las normas nacionales.

Inquietudes concretas acerca del comercio

29. El tema más importante en cada reunión del Comité MSF lo constituyen las inquietudes concretas sobre el comercio. Cualquier país miembro de la OMC puede plantear problemas particulares relativos a los requisitos de inocuidad de los alimentos y de sanidad vegetal o animal, impuestos por otro miembro de la OMC. Los problemas pueden referirse a la notificación de una medida nueva o modificada, o a la experiencia de los exportadores. A menudo otros países de la OMC compartirán las mismas inquietudes. En la reunión, los países se comprometen generalmente a intercambiar información y a efectuar consultas bilaterales.

30. Anualmente, la Secretaría de la OMC⁵ compila un resumen de las inquietudes concretas acerca del comercio. En total, se plantearon 154 inquietudes concretas sobre el comercio en los ocho años que van desde 1995 hasta finales de 2002. Del total de las inquietudes de comercio concretas que se plantearon, 40 se referían a la inocuidad de los alimentos; 62 eran preocupaciones de sanidad animal; 46 eran inquietudes fitosanitarias; y 6 eran de naturaleza general. Tal como se observa en la figura 1, en total, esto representa 26 por ciento de las inquietudes de comercio relativas a la inocuidad de los alimentos, 30% en relación con la sanidad de las plantas y 4% en cuanto a otros temas como los requisitos de certificación o la traducción. Las inquietudes planteadas en relación con la sanidad animal y las zoonosis representan 40%, pero esto incluye temas como la EEB que son también pertinentes para la inocuidad de los alimentos.

31. Tal como indica la figura 2, el número de nuevas inquietudes planteadas en años recientes es mucho mayor que en 1995. Inicialmente, los países desarrollados planteaban con mayor frecuencia inquietudes concretas del comercio, pero según muestra la figura 3, los países en desarrollo ahora están participando activamente y exponiendo sus inquietudes concretas sobre el comercio. Los países latinoamericanos están convirtiéndose en usuarios más frecuentes de este mecanismo para abordar los problemas del comercio; la Argentina es un ejemplo digno de mención.

⁵ Documento G/MSF/GEN/204/Rev.3, puede consultarse en <http://docsonline.wto.org> a partir del 24 de marzo de 2003.

Figura 1.

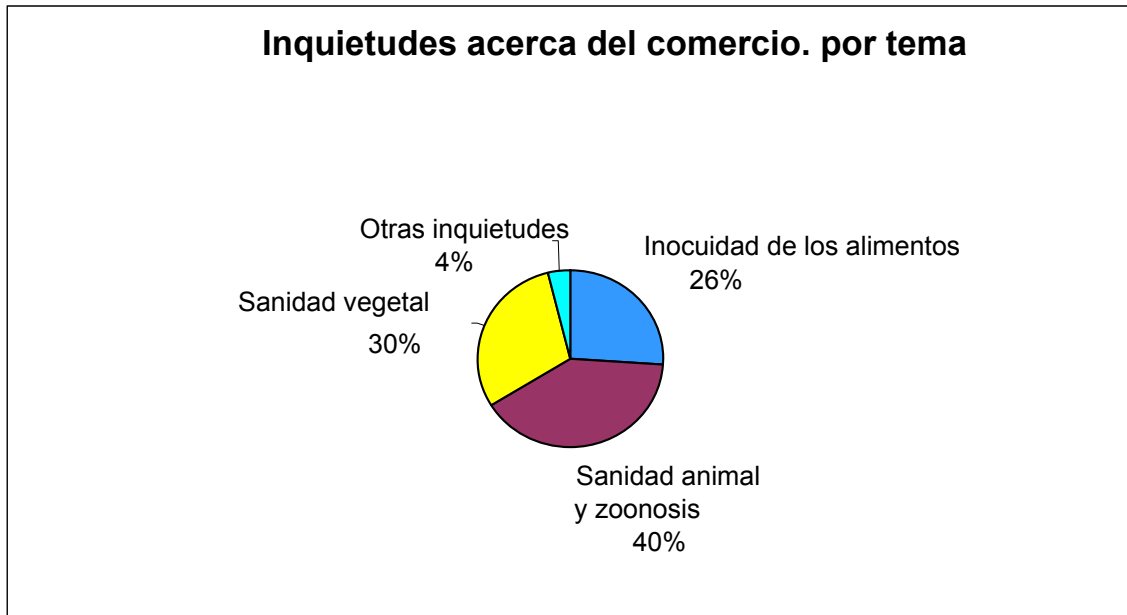
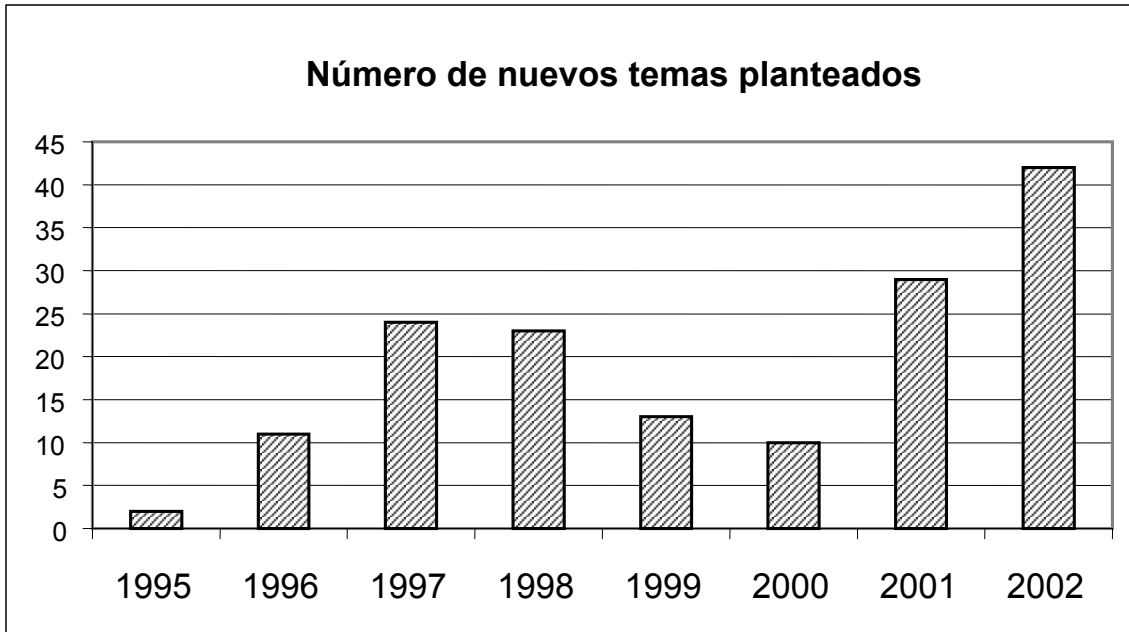
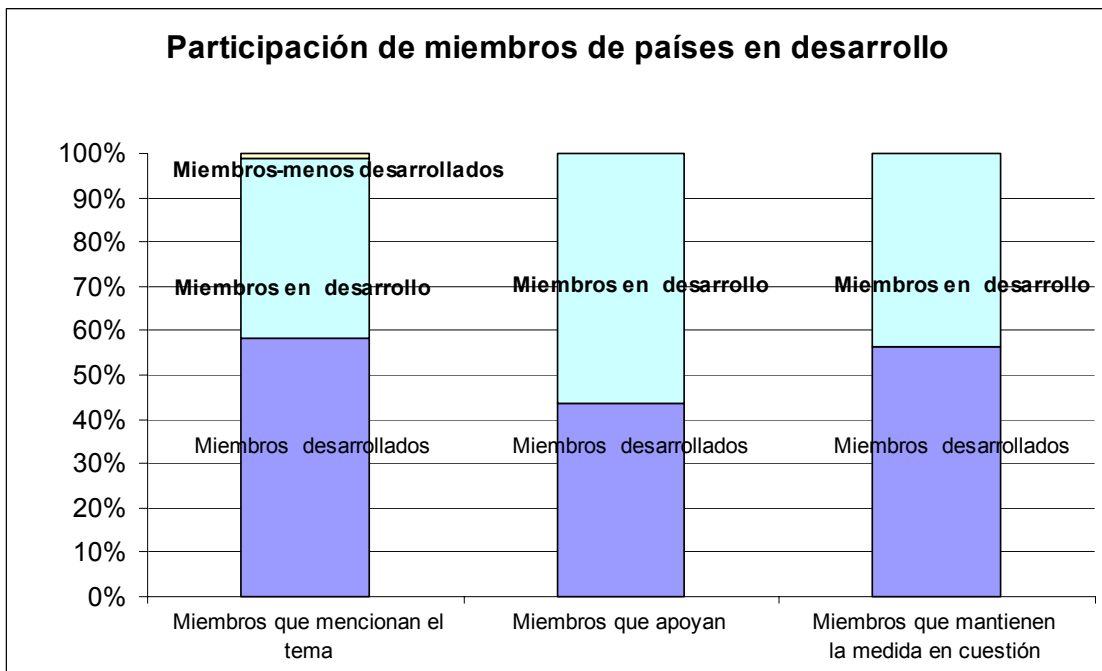


Figura 2.



Nota: Ambos gráficos incluyen inquietudes concretas acerca del comercio planteadas en las reuniones del Comité MSF desde 1995 hasta el final de 2002.^b

Figura 3.



Nota: Se incluyeron las inquietudes acerca del comercio planteadas hasta el final de 2002. La entidad jurídica Comunidades Europeas se contó como un miembro. De igual manera, un país que hablaba en nombre de ASEAN se contó como un miembro.

32. Plantear un tema como una inquietud de comercio concreta es una manera importante para conseguir apoyo. En marzo de 1998, 16 países dijeron que un cambio notificado por las C.E. acerca de las concentraciones máximas de aflatoxinas permitidas en los productos alimentarios causaría problemas a sus exportaciones. Como resultado, las Comunidades Europeas consultaron con varios gobiernos y modificaron sus concentraciones máximas para algunos alimentos, así como los procedimientos de control y de inspección propuestos.

33. El Comité OTC también tiene un punto del orden del día especial con respecto a la ejecución del acuerdo, en el que los miembros plantean inquietudes de comercio concretas. Los problemas con la definición de productos alimentarios, requisitos de etiquetado y los OGM son comunes. Los temas planteados en las reuniones del Comité de OTC se detallan en los informes de las reuniones.⁶

Seguimiento de la aplicación de las normas internacionales

34. El Acuerdo MSF solicitó al Comité MSF que elaborara un procedimiento para hacer el seguimiento de la utilización de las normas internacionales por los gobiernos miembros de la OMC. Se invita a los países a identificar problemas concretos de comercio que ellos han experimentado debido a la no utilización, o a la inexistencia de una norma internacional pertinente. Estos problemas, una vez examinados por el Comité de MSF, se someten a la consideración del organismo pertinente de establecimiento de normas.

Participación de los países en desarrollo en el establecimiento de normas

35. Tanto el Acuerdo MSF como el OTC instan a los miembros de la OMC a participar activamente en la formulación de normas internacionales, y en las labores del Codex, la OIE y el IPPC. Varios países en desarrollo han señalado que su falta de participación eficaz en el establecimiento de normas es una de las dificultades que se les presentan con la puesta en práctica de estos acuerdos. La participación activa va mucho más allá de la presencia física en las reuniones de establecimiento de normas. Requiere la experiencia y los conocimientos científicos para evaluar el posible efecto de las normas propuestas sobre la producción nacional y la capacidad del país para aplicar realmente las normas. Muchos países en desarrollo están preocupados de que las normas que se están elaborando, entre ellas las del Codex, no tengan en cuenta adecuadamente las necesidades y las dificultades que se presentan a sus productores.

⁶ Inicialmente los informes resumidos de las reuniones de los comités del MSF y del OTC son de circulación limitada durante 45 días y solamente pueden utilizarlos los gobiernos miembros y observadores de la OMC. Cuando su circulación deja de ser limitada, pueden consultarse en <http://docsonline.wto.org>. Los informes de las reuniones del Comité MSF se identifican con las siglas G/MSF/R/#; los del Comité OTC con las siglas G/TBT/R/#.

36. El organismo responsable de supervisar regularmente el trabajo de la OMC, el Consejo General, solicitó al Director General de la OMC:

- 1) que aliente a las organizaciones internacionales de establecimiento de normas a que logren la participación de los miembros de la OMC que se encuentran en diferentes niveles de desarrollo, así como de todas las regiones geográficas, en todas las fases de la elaboración de normas;
- 2) que estudie, con las organizaciones internacionales pertinentes de establecimiento de normas y con organizaciones intergubernamentales pertinentes, los mecanismos financieros y técnicos para ayudar a que los países en desarrollo participen en las actividades de establecimiento de normas;
- 3) que coordinen iniciativas con las organizaciones internacionales pertinentes de establecimiento de normas para determinar las necesidades de asistencia técnica relacionadas con los acuerdos MSF y OTC y cuál es la mejor manera de abordarlas, considerando la importancia de la asistencia técnica bilateral y regional en este sentido.

37. Esta solicitud dio lugar a varias reuniones de alto nivel entre la OMC, la FAO, la OMS y la OIE. También se buscó información de varias organizaciones financieras internacionales y de organismos técnicos regionales con respecto a sus actividades pertinentes y lo que podrían hacer para aumentar la ayuda a los países en desarrollo en materia de establecimiento de normas.

38. La participación de los países en desarrollo en las reuniones del Codex y del IPPC ha aumentado considerablemente en años recientes; la participación de dichos países en las sesiones anuales de la OIE no ha sido un problema. Sin embargo, la participación de los expertos de los países en desarrollo en las reuniones de los órganos especializados es más limitada. Los tres organismos de establecimiento de normas trabajan con comités regionales para ayudar a que las necesidades de los países en desarrollo se consideren a cabalidad. También hay disposiciones para que los países puedan manifestar por escrito sus opiniones acerca de los proyectos de normas. Un problema serio que suele presentarse es que los países en desarrollo carecen de una infraestructura nacional eficaz para evaluar proyectos de normas y preparar documentos de posición nacional en consulta con todas las partes interesadas (entre ellas, la industria y organizaciones no gubernamentales).

39. En 2001, la FAO y la OMS establecieron un fondo fiduciario para ayudar a los participantes de los países en desarrollo a sufragar los gastos de su asistencia a las reuniones del Codex. El programa de cooperación técnica de la FAO puede ayudar a los

países a que estructuren o reestructuren sus puntos de contacto nacionales del Codex y de IPPC.

Dificultades mundiales para el comercio

40. Los reglamentos relativos a la salud y a la inocuidad de los alimentos son de especial importancia para los exportadores de productos agropecuarios de América Latina, quienes a menudo tienen que superar grandes dificultades para poder cumplir con los requisitos de los países importadores, así como con las disposiciones del Acuerdo MSF. Al mismo tiempo, debido a que las exportaciones agropecuarias son de importancia fundamental para muchos de estos países, los acuerdos de la OMC pueden ser una herramienta útil para poner en tela de juicio las barreras no arancelarias impuestas por los socios comerciales. Por ende, es necesario que los países puedan llevar a la práctica los acuerdos MSF y OTC, no solo para cumplir con sus obligaciones, sino para beneficiarse de sus derechos.

41. En América Latina, los exportadores de alimentos y productos agropecuarios han determinado varias dificultades que se plantean al comercio y que resultan de las normas para los alimentos y los obstáculos técnicos, a saber: la falta de información oportuna y exacta; la aplicación simultánea de varias normas y reglamentos; los costos y las dificultades de los procedimientos de pruebas y de comprobación; la falta observada de datos científicos para umbrales o valores límite particulares; las grandes dificultades que se plantean a los gobiernos en cuanto al proceso de manejo de los riesgos; y la incertidumbre que surge de los requisitos que cambian rápidamente en los mercados extranjeros. Los reglamentos fitosanitarios y las normas para alimentos también pueden crear problemas de acceso al mercado debido a la disparidad en las normas nacionales, a la falta de transparencia y a la aplicación no uniforme de los procedimientos.

Etiquetado

42. Si los gobiernos siguen las normas y las directrices de etiquetado, la circulación de productos alimentarios en el comercio internacional se facilita. El etiquetado ofrece la posibilidad de abordar muchos de los intereses de los consumidores, a la vez que es menos restrictivo para el comercio internacional que otros requisitos técnicos. El etiquetado quizá ayude a proteger la salud humana mediante la información sobre nutrición. Puede proteger a los consumidores de las prácticas engañosas o permitir que los consumidores se rijan por sus preferencias particulares. Estos son todos los "objetivos legítimos" de las reglamentaciones o normas técnicas, de conformidad con el acuerdo OTC. Por otro lado, los requisitos de etiquetado pueden usarse para restringir el comercio internacional.

43. El etiquetado ha sido un tema de debate frecuente en el Comité de OTC, y en especial, se debate hasta qué punto puede justificarse el etiquetado obligatorio. Una de las cuestiones es si el etiquetado obligatorio es el medio comercial menos restrictivo para lograr un objetivo particular. En los casos donde quizá sea la mejor opción, también deberán considerarse los criterios propuestos para el etiquetado. Otro motivo de preocupación es determinar si un requisito de etiquetado discrimina contra los productos importados, y si puede aplicarse y controlarse eficazmente. La transparencia acerca de los requisitos de etiquetado es un problema más.

44. Hay mucho desacuerdo entre los países de la OMC en cuanto a la denominación de los procesos y métodos de producción. El Acuerdo OTC aborda principalmente los requisitos relacionados con el producto, como la composición de un producto alimentario procesado, el volumen de los envases, etc. Sin embargo, muchos países exigen denominación de los procesos y los métodos de producción; entre ellos, se debe indicar si en la pesca del atún se utilizaron redes "no perjudiciales para los delfines", o si se respetó el bienestar de los animales. Estos procesos y métodos de producción no influyen en las características del producto que se vende: el atún enlatado es igual aunque se utilicen diferentes métodos de pesca, y los huevos de gallina pueden tener las mismas características, independientemente del tamaño de las jaulas. Algunos países alegan que la denominación de los métodos de producción es necesaria para permitir que los consumidores hagan valer sus preferencias, mientras que otros ven estos requisitos como límites a la competencia extranjera. A continuación se trata una inquietud afín, el etiquetado de los OGM en alimentos y productos agropecuarios.

45. Además de los debates en el Comité OTC, el comité de la OMC sobre el comercio y el medio ambiente está examinando el etiquetado para "finalidades ambientales". El Acuerdo MSF también se aplica al etiquetado que está directamente relacionado con la protección de la salud, como las advertencias especiales relativas a la salud, si un producto contiene aditivos.

Organismos genéticamente modificados (OGM)

46. Los OGM todavía no se han convertido en una cuestión conflictiva en la OMC; sin embargo, la presión no cesa de aumentar. Ha habido debates sustantivos acerca de las restricciones al comercio en relación con los OGM, tanto en el Comité OTC como en el MSF. Los debates en el Comité OTC se han centrado principalmente en el tema de los requisitos de etiquetado y si el etiquetado obligatorio está justificado para productos de OGM cuya inocuidad se ha evaluado. Un número de países cada vez mayor exige que se etiqueten los alimentos que contienen OGM o producidos a partir de ellos, aunque los requisitos especiales difieren enormemente. Más de 50 medidas relacionadas con los OGM se han notificado al Comité MSF, y un número casi igual se ha notificado al Comité OTC. Muchos se relacionan con los requisitos de etiquetado.

47. El Codex Alimentarius de la FAO/OMS está formulando las normas para la evaluación de la inocuidad de los alimentos producidos mediante la modificación genética moderna. El trabajo está bastante avanzado, y una vez que la Comisión del Codex adopte estas normas, pueden ser muy útiles para los gobiernos en el contexto de los acuerdos MSF y OTC.

48. La pregunta de si se aplica el Acuerdo MSF o el OTC a cualquier requisito particular de OGM no se ha resuelto plenamente. El objetivo de una medida suele determinar si se aplica el Acuerdo MSF, mientras que la naturaleza de la medida determina la cobertura del OTC. Las restricciones a la importación de organismos modificados vivos (OMV) se deben a las inquietudes de que una planta modificada (o animal) puede difundirse en otras zonas del país y "acabar" con las especies autóctonas, y probablemente pueden considerarse como medidas MSF. La definición de una medida MSF incluye la protección del territorio de un país del daño que causan las especies o plagas invasoras y, posiblemente, la inquietud es que el OGM se convierta en una "plaga" no deseada.

49. La situación para los alimentos derivados de OGM está menos clara. Algunos países citan los posibles riesgos para la salud como justificación de las restricciones. La mayoría de los riesgos para la salud relacionados con la alimentación forman parte del Acuerdo MSF. Sin embargo, desde el punto de vista de la inocuidad de los alimentos la definición de una medida MSF sólo señala explícitamente los riesgos que surgen de los aditivos, los contaminantes, los productos tóxicos y los microorganismos que causan enfermedad y que se encuentran en los alimentos y las bebidas. Las preocupaciones de salud relacionadas con los aditivos de OGM estarían dentro del alcance del Acuerdo MSF, pero no está claro todavía si otras posibles preocupaciones de salud derivadas de los OGM son adecuadas para esta definición.

50. El Acuerdo OTC abarca los reglamentos y las normas destinados a alcanzar objetivos legítimos, entre los que se cuentan protección de la salud humana y del medio ambiente. Sin embargo, la mayoría de las restricciones relacionadas con OGM que se han tratado en el Comité OTC guardan relación con el suministro de información a los consumidores y no con la protección de la salud o del medio ambiente.

Colaboración y aumento de la capacidad institucional

51. Las normas alimentarias y los obstáculos técnicos son un tema de suma actualidad en las actividades del comercio y los programas de desarrollo. Los gobiernos reconocen que a menudo ha sido difícil ajustarse a las normas alimentarias y a los obstáculos técnicos y acatarlos, aunque son necesarios para lograr el nivel apropiado de protección

en los mercados de exportación, especialmente para los exportadores de los países en desarrollo.

52. La OMC y otras organizaciones pertinentes reconocen la necesidad de ayudar a los países en desarrollo a crear su capacidad para formular y cumplir con los requisitos MSF en sus mercados de exportación, y para ayudar a estos países a llevar a la práctica el Acuerdo MSF. El objetivo es permitir que los Miembros de países en desarrollo mantengan y amplíen sus oportunidades de acceso al mercado para los productos que les interesa exportar. El Acuerdo MSF reconoce la dificultad a la que deben hacer frente los países en desarrollo a la hora de cumplir con las medidas MSF.

Asistencia técnica

53. Desde 1994, la Secretaría de la OMC ha venido prestando asistencia técnica a los países en desarrollo en estrecha colaboración con el Codex, IPPC y la OIE. El objetivo es adiestrar a los funcionarios apropiados en los países en desarrollo para comprender plenamente los derechos y las obligaciones que se derivan del Acuerdo MSF, el trabajo del Comité MSF y los procedimientos de solución de diferencias de la OMC, según se aplican en esta esfera. Además, los funcionarios de las organizaciones de establecimiento de normas explican el trabajo de los cuerpos respectivos, en particular el procedimiento para formular normas internacionales y cómo esto puede ayudar los países a beneficiarse más plenamente del Acuerdo MSF. Quizá también haya sesiones centradas en temas más concretos, como las disposiciones de transparencia o la utilización de la evaluación de riesgos. En América Latina, la Secretaría de la OMC ha organizado o participado en las actividades de asistencia técnica; entre otros, talleres regionales y seminarios nacionales en Brasil, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela.

54. En julio de 1999, la Secretaría de la OMC hizo circular un cuestionario entre todos sus miembros en el que se solicitaba información acerca de sus necesidades de asistencia técnica y de la asistencia técnica que ellos estaban prestando. La mayoría de las respuestas provenían de los países donantes, en relación con sus diversos proyectos y programas de asistencia técnica pertinentes para llevar a la práctica el MSF. La respuesta al cuestionario, y la información suministrada en las reuniones del Comité MSF, dejaron en claro que se está dando mucha asistencia técnica. Lo que está menos claro, y actualmente lo examina el Comité MSF, es si está bien orientada y coordinada, para aumentar al máximo su eficacia.

55. Otro cuestionario, que se puso en circulación en octubre de 2001, solicitó información especialmente de países en desarrollo con respecto a sus necesidades de asistencia técnica. Se pidió a los países que determinaran si necesitaban información, adiestramiento, infraestructura física o recursos humanos, con respecto al Acuerdo MSF en general, a la inocuidad de los alimentos, a la sanidad animal o a la protección fitosanitaria. Hasta la fecha han respondido 29 países, entre ellos ocho del Caribe y América Latina.

56. En noviembre de 2002, la OMC llevó a cabo un seminario sobre la asistencia técnica y la formación de capacidad relacionadas con el Acuerdo MSF. Presentaron ponencias representantes de la FAO (entre ellos, el Codex y el IPPC), la OIE, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), el Banco Mundial y organizaciones regionales (la Comunidad para el Desarrollo del África Meridional [SADC], Cooperación Económica Asia-Pacífico [CEAP] e IICA); asimismo, varios miembros de países en desarrollo dieron a conocer sus experiencias. Las exposiciones pusieron de relieve las actividades importantes y variadas que se realizan continuamente en materia de asistencia técnica, así como el aumento de la capacidad, tanto a nivel nacional como regional.

57. Entre los principales mensajes que surgieron del seminario se encuentran la importancia de adoptar un método centrado en las necesidades; las diferencias entre los países y las regiones con respecto a sus necesidades de asistencia técnica; la formación de capacidad institucional; la necesidad de evitar duplicación de esfuerzos y de mejorar la coordinación y la colaboración entre las organizaciones y los organismos donantes internacionales; y la necesidad de aplicar un método integral a la asistencia técnica y la formación de capacidad. Una conclusión que surgió del seminario fue que el examen y la actualización del marco legal e institucional para las medidas MSF constituía un obstáculo sumamente importante a la ejecución de las medidas MSF en muchos países en desarrollo.

Las normas y el mecanismo de desarrollo comercial

58. Cuando los ministros de los países de la OMC se reunieron en Doha (Qatar), en noviembre de 2001, para iniciar una nueva ronda de negociaciones comerciales, estuvieron de acuerdo en que las necesidades de los países en desarrollo serían el tema principal de esta ronda. Los directores de la OMC, la FAO, la OMS, la OIE y el Banco Mundial emitieron un comunicado oficial conjunto en el que comprometían a sus instituciones a aumentar su cooperación, con el objeto de mejorar la capacidad de los países en desarrollo para participar eficazmente en la elaboración y aplicación de las normas internacionales sobre inocuidad de los alimentos y sanidad vegetal y animal

preparadas por el Codex, el IPPC y la OIE, además de aprovechar a cabalidad las oportunidades comerciales.⁷

59. Sobre la base de este compromiso, del trabajo ya en marcha en estas instituciones y de la solicitud de los países en desarrollo para contar con programas de forja de capacidad en las esferas de inocuidad de los alimentos y sanidad vegetal y animal, estas cinco organizaciones establecieron el Servicio para la Elaboración de Normas y el Desarrollo del Comercio (STDF por la sigla en inglés).

60. El STDF facilitará la colaboración entre las organizaciones asociadas para mejorar la capacidad de los países en desarrollo. Apoyará además el intercambio de información, la creación de bases de datos, ayudas y materiales didácticos sobre temas de MSF relacionados con el comercio, para coordinar mejor los proyectos de aumento de la capacidad. De igual manera, aportará financiamiento para los proyectos piloto de aumento de la capacidad en los países a título individual o mediante iniciativas regionales que apoyen directamente la declaración de Doha, lo que abarcará, si fuese el caso, actividades donde participen tanto el sector público como el privado. El STDF será administrado por la OMC.

Necesidad de coordinación

61. El Acuerdo MSF es pertinente para el trabajo de varios ministerios diferentes, así como del sector privado. Para utilizar este acuerdo de manera más eficaz, los gobiernos deberán efectuar la coordinación interna entre los ministerios de agricultura y ganadería (que suelen ser los encargados de los asuntos de sanidad vegetal y animal), el ministerio de salud (por lo general, responsable de la inocuidad de los alimentos), el ministerio de comercio o de relaciones exteriores y, a menudo, el organismo nacional de normalización. Además, las asociaciones del sector privado que estén interesadas; en especial, deberán participar las que representan a los exportadores de productos agropecuarios y a las organizaciones de consumidores. Una buena coordinación interna también permite a los gobiernos preparar las reuniones del Comité MSF y participar en ellas de manera eficaz, así como en las reuniones de las organizaciones internacionales que establecen normas.

62. La coordinación entre el punto de indagación nacional y los productores y exportadores nacionales es fundamental para que los exportadores latinoamericanos puedan preparar mejor sus productos ante cualquier cambio propuesto en los reglamentos sanitarios o fitosanitarios de sus mercados de exportación. Los productores nacionales son quienes suelen encontrarse en la mejor posición para saber qué cambios en los

⁷ Véase WT/MIN(01)ST/97.

reglamentos pueden tener efectos positivos o negativos sobre sus exportaciones, y para determinar dónde tal vez necesitan asistencia para cumplir con estos requisitos.

El programa de Doha para el desarrollo

63. El programa para otras negociaciones comerciales acordado por los ministros en la reunión celebrada en Doha, en noviembre de 2001, no identifica explícitamente al Acuerdo MSF como abierto a la renegociación. Sin embargo, en ese momento se adoptaron varias decisiones con respecto a la ejecución del Acuerdo MSF, que se referían, en particular, a la necesidad de poner en práctica las medidas sobre equivalencia y sobre tratamiento especial y diferencial para los países en desarrollo, así como la necesidad de lograr una mejor coordinación entre las instituciones que prestaban asistencia financiera y técnica.

64. Además, algunas propuestas que se están considerando en el contexto de las negociaciones sobre las actividades agropecuarias podrían tener consecuencias para el Acuerdo MSF, en particular la propuesta de la Unión Europea de solicitar una interpretación autorizada de las disposiciones preventivas del Acuerdo MSF.

- - -