

## Historial de Aplicación del Acuerdo MSF – Tercer Examen

*El Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) lleva ya 14 años en vigor. Desde la Cuarta Conferencia Ministerial celebrada en Doha en 2001, se pidió al Comité MSF que revisara la aplicación del Acuerdo al menos cada cuatro años<sup>1</sup>. El examen inicial<sup>2</sup> finalizó en 1999 y el segundo<sup>3</sup> en 2005. El tercero está actualmente en curso. Ya han tenido lugar de manera informal algunos debates iniciales basados en las propuestas de miembros de la OMC y en la documentación de antecedentes de la Secretaría de la OMC. Dando por hecho que se cumplirá el calendario<sup>4</sup> acordado en agosto de 2008, en las próximas semanas se presentará un proyecto de informe, al que seguirá una serie de reuniones y consultas informales a lo largo del verano. Estas deberían culminar en la adopción formal del informe del Tercer Examen por parte del Comité MSF del 14-15 de octubre de 2009.*

*Las siguientes observaciones proceden del documento de antecedentes relativo al Tercer Examen<sup>5</sup> presentado por la Secretaría al Comité MSF en febrero de 2009. Sin embargo, se centran y dan prioridad a los aspectos del informe que probablemente más interesan a los países en desarrollo, en particular a los países menos adelantados (PMA).*

### I. Trato Especial y Diferenciado (Artículo 10)

1. Mucho antes de la Conferencia Ministerial de Seattle de 1999, los países en desarrollo habían expresado su preocupación por su capacidad para cumplir las obligaciones del Acuerdo MSF. Estas preocupaciones figuraban en el denominado “programa de aplicación” que ocupó a la OMC los años anteriores a la Conferencia Ministerial de Doha, en la que fueron en parte resueltas y en parte devueltas al Comité MSF para su posterior consideración. El texto<sup>6</sup> de la decisión de Doha relativa a la aplicación resalta, en especial, los esfuerzos realizados para asegurar que los países en desarrollo participaran de manera eficaz en la labor de los organismos internacionales de normalización. Además, clarifica el mayor plazo disponible para los países en desarrollo miembros para cumplir las nuevas MSF y también destaca la

<sup>1</sup> Véase *Cuestiones y Preocupaciones relativas a la Aplicación, Decisión del 14 de noviembre de 2001, párrafo 3.4, WT/MIN(01)/17, OMC, 20 de noviembre de 2001.*

<sup>2</sup> Véase *Examen del Funcionamiento y Aplicación del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, G/SPS/12, OMC, 11 de marzo de 1999.*

<sup>3</sup> Véase *Examen del Funcionamiento y Aplicación del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, G/SPS/36, OMC, 11 de julio de 2005.*

<sup>4</sup> Véase *Proceso Propuesto para el Tercer Examen del Funcionamiento y la Aplicación del Acuerdo MSF, G/SPS/W/228, OMC, 1º de agosto de 2008.*

<sup>5</sup> Véase *Examen del Funcionamiento y Aplicación del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, G/SPS/GEN/887/Rev.1, OMC, 2 de noviembre de 2008.*

<sup>6</sup> Véase *Cuestiones y Preocupaciones relativas a la Aplicación, Decisión del 14 de noviembre de 2001, WT/MIN(01)/17, OMC, 20 de noviembre de 2001.*

obligación de los miembros de prestar una asistencia financiera y técnica adecuada a los PMA donde sea requerida para la aplicación general del Acuerdo MSF y para la adaptación a las nuevas medidas sanitarias y fitosanitarias que puedan tener una repercusión negativa en la exportación.

2. Esta última obligación, ampliamente observada por los países desarrollados (véase próxima sección), trajo consigo un problema de transparencia: mientras que algunos PMA exportadores se beneficiaban de asistencia financiera y técnica, otros – posiblemente competidores para el producto y mercado correspondientes – podían no hacerlo. Para evitar que esta injusta ventaja competitiva beneficiara únicamente a algunos PMA proveedores a costa de otros, el Comité MSF adoptó un nuevo procedimiento en materia de transparencia<sup>7</sup> en 2004. Éste requería que el trato especial y diferenciado en el marco de las nuevas MSF fuera notificado a la Secretaría de la OMC por parte del miembro que las estuviera aplicando. El procedimiento fue revisado en 2006 y se ha prorrogado, a pesar de su uso extremadamente limitado. Aunque el procedimiento de 2004 continúa en vigor, el último informe de la OMC destaca que sigue siendo ampliamente incumplido y que el Comité ha sido incapaz de ponerse de acuerdo sobre enfoques alternativos.

3. En cualquier caso, transparente o no, la asistencia financiera y técnica prestada a los países en desarrollo para la aplicación de las MSF parece ser generalmente inadecuada. Estos países miembros han continuado alegando ser incapaces de adaptarse a las nuevas MSF con la suficiente rapidez y que salen perdiendo en los mercados de exportación de los productos afectados. Un informe<sup>8</sup> sobre las propuestas relativas al trato especial y diferenciado, adoptado por el Comité MSF en junio de 2005, indicaba lo siguiente:

*«[...] esta asistencia suele caracterizarse por estar impulsada por la oferta, y puede estar determinada en gran medida por los intereses de política del donante, y no por las necesidades específicas del receptor».*

4. Así, aunque los problemas, que existían ya hace diez años, relativos a la capacidad de los países en desarrollo y, en especial, de los PMA, pueden haberse resuelto en parte, siguen estando sobre la mesa en forma de propuestas que esperan una decisión.

## **II. Asistencia Técnica (Artículo 9)**

5. Como indica el documento de antecedentes del Tercer Examen, la Secretaría de la OMC ha acometido un total de 172 actividades de asistencia técnica relacionadas con el Acuerdo MSF en el período comprendido entre 1994 y 2008, incluidos 65 talleres regionales (o subregionales) y 72 nacionales. Se han desarrollado y distribuido ampliamente materiales didácticos para asistir a los países en desarrollo en su adaptación a las obligaciones del Acuerdo MSF. Esta labor es complementada por la del Servicio de Elaboración de Normas y Fomento del Comercio (SENEFC) y la de las tres organizaciones<sup>9</sup> de normalización del Acuerdo: el CODEX (normas alimentarias bajo los auspicios de la OMS y de la FAO), la OIE

<sup>7</sup> Véase *Procedimiento para Aumentar la Transparencia del Trato Especial y Diferenciado en favor de los Países en Desarrollo – Decisión del Comité – 27 de octubre de 2004, G/SPS/33, OMC, 2 de noviembre de 2004.*

<sup>8</sup> Véase *Informe sobre las Propuestas relativas al Trato Especial y Diferenciado – Adoptado por el Comité el 30 de junio de 2005, G/SPS/35, OMC, 7 de julio de 2005.*

<sup>9</sup> Véase Anexo a la Nota de la ACICI sobre Comercio y Desarrollo – MSF Parte I.

(Organización Mundial de Sanidad Animal) y la CIPF (Convención Internacional de Protección Fitosanitaria).

6. Como hemos mencionado más arriba, existe un claro problema de transparencia en la evaluación de la orientación y el alcance de la asistencia técnica prestada para la aplicación de las MSF. En octubre de 2006, la Secretaría de la OMC presentó un informe<sup>10</sup> que constituía un intento de evaluación basado en la información disponible bajo el Acuerdo MSF y a través del SENFC. A la vez que ponía de relieve la importante incertidumbre asociada a la información proporcionada por los miembros, mostraba que el número total de solicitudes específicas de proyectos de asistencia técnica había aumentado de 393 durante el período 2001-2003 (según la base de datos del SENFC) a 2.475 durante el período 2001-2006 (según la base de datos TCBDB)<sup>11</sup>. Las cifras del valor financiero de estas solicitudes son poco fiables, especialmente porque muchos de los gastos se produjeron dentro de la Unión Europea e iban dirigidos a países del Este que eran nuevos miembros de la UE. El segundo mayor beneficiario de la asistencia fue el África Subsahariana, con 416 solicitudes por un valor total de 221 millones de dólares estadounidenses. En lo referente a la asistencia técnica para la aplicación de las MSF a los PMA, un total de 328 solicitudes aparecieron en la base de datos, con un valor de 201 millones de dólares estadounidenses durante el período 2001-2006<sup>12</sup>. Este dato se corresponde con aproximadamente el 13 por ciento del número total de solicitudes. Es imposible determinar las tendencias más recientes debido a la falta de información fiable. Sin embargo, los Estados Unidos y la Unión Europea siguen siendo los donantes más activos, mientras que Noruega, Suiza, Australia, el Japón y Nueva Zelanda, entre otros, están significativamente comprometidos.

7. El mismo informe de la OMC incluía un intento de evaluar la eficacia de la asistencia técnica en materia de MSF a través de un cuestionario. Aunque el número de respuestas estaba lejos de ser representativo, la encuesta mostró un cuadro mixto: los proyectos estaban bien dirigidos y orientados por la demanda, pero sólo una minoría de ellos fue evaluada posteriormente para conocer su repercusión en los países receptores y hubo pocas iniciativas de seguimiento.

### **III. Preocupaciones Comerciales Específicas Planteadas en el Comité MSF**

8. El proceso del Tercer Examen también se enfrentará a un análisis<sup>13</sup> de las tendencias en el tipo y número de preocupaciones comerciales planteadas al Comité MSF. Éste muestra que durante los 14 años transcurridos entre 1995 y finales de 2008 se notificaron 277 preocupaciones comerciales específicas con picos de actividad en el período 2001-2005. Aproximadamente el 41 por ciento de los casos tenía que ver con problemas de salud animal, especialmente fiebre aftosa, enfermedad de las vacas locas y gripe aviar. Otro 28 por ciento de las preocupaciones se centraba en la seguridad alimentaria y un 27 por ciento en la salud vegetal.

<sup>10</sup> Véase Información General sobre la Asistencia Técnica relacionada con las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias Transmitida a la Base de Datos de la OMC/OCDE sobre Creación de Capacidad relacionada con el Comercio, G/SPS/GEN/726, OMC, 4 de octubre de 2006.

<sup>11</sup> Base de Datos sobre la Creación de Capacidad Comercial OCDE/OMC.

<sup>12</sup> Como hemos mencionado más arriba, los valores monetarios de asistencia al África Subsahariana y a los países menos adelantados subestiman el verdadero valor de la asistencia prestada.

<sup>13</sup> Véase *Preocupaciones Comerciales Específicas*, G/SPS/GEN/204/Rev.9, OMC, 5 de febrero de 2009.

9. Los países en desarrollo han recurrido principalmente al Comité MSF. De hecho, estos miembros de la OMC han presentado 135 preocupaciones en 14 años en comparación con las 188 planteadas por los miembros desarrollados (a veces más de un miembro presenta, apoya o mantiene una medida). Sin embargo, durante el mismo período, los PMA sólo presentaron tres casos, aunque es obvio que los exportadores de productos alimenticios de este grupo experimentan serias dificultades para ceñirse a las normas alimentarias de sus mercados externos. En 173 casos, la medida en cuestión estaba siendo aplicada por un país desarrollado miembro de la OMC, mientras que 135 casos tenían que ver con medidas aplicadas por países en desarrollo.

10. ¿Es eficaz el sistema a la hora de resolver los problemas relativos a las MSF entre los miembros? Por supuesto, algunos casos terminan en el Órgano de Solución de Diferencias (OSD). Sin embargo, de los 277 asuntos planteados en total, 76 han sido solucionados y otros 19 parcialmente solucionados. Esto quiere decir que 182 casos (dos tercios) continúan sobre la mesa, a no ser que hayan sido resueltos sin notificación posterior al Comité MSF.

11. Naturalmente, esto es más que un ejercicio estadístico. La valoración del Comité MSF de las preocupaciones comerciales específicas ha dado pie a un debate comedido y desapasionado sobre las principales preocupaciones en materia de salud y seguridad alimentaria que a veces generan una excesiva agitación pública, política y mediática.

#### **IV. Transparencia (Artículo 7 y Anexo B)**

12. Durante los 14 años previos a diciembre de 2008, los miembros presentaron 6.648 notificaciones regulares y 1.086 de urgencia sobre medidas relacionadas con el Acuerdo MSF. Sin embargo, de los 153 miembros de la OMC, 44 países en desarrollo (incluidos 22 PMA) todavía no han presentado una sola notificación. Esto refleja una considerable falta de capacidad en los países más pobres para asumir las exigencias burocráticas del Acuerdo. En 2007, y siguiendo una sugerencia de Nueva Zelanda, se puso en práctica un proceso de asesoramiento para ayudar a los países en desarrollo a cumplir con las obligaciones en materia de transparencia. También se elaboró un manual de procedimientos para la puesta en marcha de servicios nacionales de información y organismos encargados de la notificación.

13. Mientras tanto, se siguen imponiendo requisitos de transparencia. En 2008, el Comité adoptó un nuevo conjunto de procedimientos<sup>14</sup>.

#### **V. Normas Voluntarias Privadas**

14. Desde 2005, la política de actuación más dura que ha tenido que afrontar el Comité MSF ha sido el aumento del uso de normas privadas. Debido a las presiones políticas y de los consumidores para que los alimentos sean cada vez más seguros (a veces sin justificación), los minoristas y distribuidores están aplicando sus propias normas, que en ocasiones exceden las normas nacionales o internacionales. Esto puede resultar especialmente grave para los países en desarrollo que luchan por alcanzar las normas internacionales, sólo para darse cuenta de que aún no logran cumplir los requisitos de los compradores de sus mercados más prometedores. Este

---

<sup>14</sup> Ver *Procedimiento Recomendado para la Aplicación de las Obligaciones en Materia de Transparencia Establecidas en el Acuerdo MSF*, G/SPS/7/Rev.3, OMC, 20 de junio de 2008.

asunto se puso de manifiesto por primera vez en el contexto de una reclamación por parte de San Vicente y las Granadinas en relación con el sistema de normas aplicado por los supermercados británicos, que afectaba a los bananos de importación. El Comité ha sido incapaz de llegar a un consenso sobre si estas normas voluntarias están dentro del alcance del Acuerdo MSF.

15. Así, algunos miembros consideran que las normas privadas minan las internacionales, al ser en ocasiones arbitrarias y suponer una violación de los derechos según las disposiciones del Acuerdo. Otros insisten en que no puede haber jurisdicción sobre las decisiones de operadores privados en un mercado libre y que los programas que ayudan a los exportadores a cumplir las normas privadas pueden ser un modo eficaz de asegurar su acceso a los mercados. La UE ha declarado que las normas privadas en raras ocasiones exceden a las normas internacionales oficiales; *“en lugar de esto, se centran en cuestiones relativas a la conformidad y la certificación relacionadas con los esfuerzos de los minoristas para garantizar que sus productos son seguros”*.

16. Está claro que los sistemas de normas están en auge. GlobalGAP<sup>15</sup> – el acrónimo GAP corresponde a *Good Agricultural Practices* (Buenas Prácticas Agrícolas) – es el ejemplo de una alianza internacional de minoristas y distribuidores de primera importancia y amplios grupos de productores, incluso de países en desarrollo.

17. Ante la falta de acuerdo sobre la legalidad de las normas privadas bajo el Acuerdo MSF y tras una reunión informativa de carácter informal celebrada el pasado verano con algunos de los organismos privados de normalización, el Comité acordó solicitar a los miembros que respondieran un cuestionario sobre el asunto, incluidos los sistemas de normas privadas en funcionamiento y los productos afectados en sus jurisdicciones. Se espera que estos cuestionarios (muchos de los cuales aún no han sido finalizados) darán pie a un debate más documentado en la reunión del Comité de junio de 2009. Sobre esa base se espera que el grupo *ad hoc* de unos 30 miembros, que está trabajando en esta cuestión, prepare un informe analítico con algunas propuestas concretas.

## VI. Regionalización (Artículo 6)

18. En 2008, el Comité adoptó directrices para la aplicación del artículo 6 del Acuerdo MSF, que abre el camino para el reconocimiento de zonas libres de plagas y enfermedades dentro del territorio de un país miembro individual. Las directrices identifican el tipo de información que normalmente se necesita para el reconocimiento de la regionalización.

---

<sup>15</sup> <http://www.globalgap.org>

## **Acrónimos**

CIPF	Convención Internacional de Protección Fitosanitaria
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
MSF	medidas sanitarias y fitosanitarias
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIE	Oficina Internacional de Epizootias
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
OSD	Órgano de Solución de Diferencias
PMA	países menos adelantados
SENFC	Servicio de Elaboración de Normas y Fomento del Comercio
TCBDB	Base de Datos sobre la Creación de Capacidad Comercial