

Incidencia de los requisitos privados para alimentos en el Cono Sur

Estudio sobre cadena bovinos de carne

Gustavo Idigoras
Alejandro Fried
Pablo Lara



Programa de Inserción Agrícola



Incidencia de los requisitos privados para alimentos en el Cono Sur

Estudio sobre cadena bovinos de carne

Gustavo Idigoras
Alejandro Fried
Pablo Lara

Enero 2011



Programa de Inserción Agrícola



FUNDACIÓN
INA I
INSTITUTO NACIONAL DE ALIMENTOS



BID
OVIN
Organismo de Regulación y Control

Se agradece la colaboración y el aporte de Roxana Blasetti, Cecilia Mosto y Raul Roccatagliata.

© Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). 2011

El Instituto promueve el uso justo de este documento. Se solicita que sea citado apropiadamente cuando corresponda.

Esta publicación está disponible en formato electrónico (PDF) en los sitios Web <http://www.iica.int>.

Las ideas y planteamientos expresados en este documento son propios del autor y no representan necesariamente el criterio del IICA.

Coordinación editorial: Lourdes Fonalleras

Corrección de estilo: Malvina Galván

Diseño de portada: Esteban Grille

Diagramación: Esteban Grille

Idigoras, Gustavo

Incidencia de los requisitos privados para alimentos en el Cono Sur: estudio sobre la cadena bovinos de carne / Gustavo Idigoras, Alejandro Fried, Pablo Lara -- San José, C.R.: IICA, 2011.

156 p., 18.7 x 26.5 cm

ISBN 13: 978-92-9248-347-0

1. Carne 2. Alimentos 3. Inocuidad de alimentos 4. Industria de la carne 5. Normas 6. Legislación 7. Comercio
I. Fried, Alejandro II. Lara, Pablo III. IICA IV. Título

AGRIS
Q03

DEWEY
664.92

San José, Costa Rica - 2011

INTRODUCCIÓN.....	9
CAPÍTULO I: INVESTIGACIÓN CUALI-CUANTITATIVA SOBRE COSTOS ECONÓMICOS ASOCIADOS A LAS NORMAS PRIVADAS EN EL SECTOR DE CARNE VACUNA	19
I. Objetivos	19
II. Metodología utilizada.....	19
III. Caracterización del sector cárnico por país – Identificación de los segmentos relevantes para el estudio	25
CAPÍTULO II: ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN CUALI-CUANTITATIVA	43
I. Estándar privado bajo estudio.....	43
II. Contexto y características generales.....	44
III. Análisis a nivel regional	53
IV. Conclusiones preliminares	75
CAPÍTULO III: EL ROL DE LOS GOBIERNOS Y LA LEGALIDAD DE LOS ESTANDARES	81
I. Metodología	82
II. Las Normas Privadas en el marco del derecho económico internacional	82
III. Los mercados, los Gobiernos y el rol de las reglas en el comercio internacional.....	86
IV. Las Normas Privadas y los principios del Acuerdo MSF	96
V. Conclusiones y Recomendaciones	109
CAPÍTULO IV: LAS PERSPECTIVAS DE LOS ESTÁNDARES PRIVADOS EN LA COMERCIALIZACIÓN DE ALIMENTOS	117
I. Tendencias y perspectivas	117
II. CASO 1: Buenas Prácticas Agrícolas	118
III. CASO 2: Legislación de la UE en HACCP en Carnes y el British Retail Consortium	124
IV. Otros Estándares Detectados	135
V. El poder de compra de los retailers.....	139
CAPÍTULO V: CONCLUSIONES.....	145
Bibliografía	152
Siglas	155

Prólogo

Históricamente, los asuntos relativos a la normativa en sanidad animal, protección vegetal, y especialmente los atinentes a inocuidad de alimentos, han sido competencia de las instituciones gubernamentales, como también lo han sido las garantías y testimonios que pueden afectar el comercio de alimentos.

Es conocida la evolución que la producción y el comercio de alimentos ha tenido en todo el mundo, la cual ha repercutido en que los consumidores, interlocutores privados dedicados a la comercialización y autoridades oficiales demanden mayores medidas que garanticen la inocuidad de los alimentos, reflejadas ya sea en normas, procedimientos o recomendaciones oficiales o privadas.

Los problemas de inocuidad de alimentos pueden tener gran impacto en la economía de los países, especialmente en la salud pública y el comercio, por tal motivo, los países y especialmente los que tienen un sector agroalimentario muy desarrollado o de gran impacto en su economía prestan gran atención a los temas de inocuidad y de normalización, tal es el caso de los países de sur de América, debido a su perfil agroexportador.

Las sucesivas crisis del mercado de los alimentos generadas por problemas que afectaban la inocuidad, y la creciente exigencia de identificar los alimentos, han tenido incidencia directa en la evolución de los acuerdos, normas, y requisitos internacionales relativos a salud humana, protección de los vegetales y sanidad animal, en alguna medida como respuesta a las exigencias de los consumidores en países importadores. A partir de estas crisis se han incrementando las demandas de los comercializadores, en respuesta a las de los consumidores, y de los organismos de control, en relación con la producción y elaboración de los alimentos. Derivado de esto, es cada vez mayor la cantidad de iniciativas privadas en el establecimiento de requisitos, normas y programas de certificación para procesos y productos alimenticios, muchos de los cuales tienen en cuenta la inocuidad de los alimentos y la sanidad animal y vegetal.

A partir de la preocupación planteada por San Vicente y las Granadinas en el Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Comité MSF) de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 2005, en relación con los efectos de la aplicación de los requisitos privados en el comercio, otros países expresaron preocupaciones similares en este ámbito. El Comité MSF comenzó a examinar el tema de los requisitos privados, incorporándolo en el orden del día de sus reuniones. En este contexto, se realizaron algunas observaciones sobre el efecto de los requisitos privados en el comercio de alimentos, alcanzándose resultados diversos. Algunos factores analizados fueron el costo y factibilidad del cumplimiento y su demostración, el fundamento científico, la consideración a las normas internacionales, la transparencia, el proceso de elaboración, la oportunidad de utilización de equivalencias y la incidencia sobre el acceso a mercados. En 2008, el Comité MSF realizó una encuesta entre los países miembros, obteniendo una rica información sobre los efectos derivados de la aplicación de estos requisitos.

Aún así, no se conocía un estudio que demostrara, en términos empíricos, la incidencia que estos requisitos tienen en la producción y comercialización de una cadena agroalimentaria específica.

El efecto de los requisitos privados, en particular en las cadenas de productos de origen animal, adquirió relevancia en el Comité Veterinario Permanente del Cono Sur¹ (CVP), el cual se interesó en el tema y participó en los ámbitos internacionales que lo trataban.

Por su parte el Programa de Inserción Agrícola² consideró que estos requisitos eran un factor de preocupación tanto para el acceso a mercados como para la competitividad.

El Programa de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad de los Alimentos (SAIA) del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), realizó desde el inicio un cercano seguimiento de la evolución del tema, analizó los efectos de los requisitos privados, en especial en los países agroexportadores del hemisferio. Aspectos como factibilidad operativa, técnica y económica del cumplimiento de estos requisitos, y el condicionamiento del acceso a mercados que ello implica, fueron cuestiones analizadas por el IICA. El aseguramiento de la inocuidad de los alimentos, por otra parte, es otra dimensión de la preocupación del IICA.

En el marco de la cooperación técnica del IICA y el CVP, se analizó el tema de los efectos de los requisitos privados y se coincidió en la necesidad de contar con información objetiva que permitiera identificar la incidencia económica y legal de estos requisitos en la producción y el comercio de carne bovina en la región sur. En alianza con el Programa de Inserción Agrícola se diseñó un perfil de acción regional y se dio un cercano seguimiento al desarrollo del estudio, obteniéndose como producto la información que aquí se publica.

Los objetivos establecidos fueron:

- Identificar a través de una investigación cuali-cuantitativa los costos asociados con la implementación, y la demostración del cumplimiento, de los requisitos privados por los productores y empresas exportadoras del sector de la carne bovina en la región sur.
- Analizar los aspectos legales de estos requisitos en relación con su compatibilidad con la normativa del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC.

En esta publicación se presenta el estudio realizado y los resultados alcanzados, esperando que sean de utilidad para el análisis y el debate de los sectores público y privado interesados en este importante tema.

María de Lourdes Fonalleras

Especialista Internacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad de los Alimentos

IICA

1 Integrado por los Servicios Veterinarios Oficiales de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay.

2 Constituido por Fundación Instituto para las Negociaciones Agrícolas Internacionales (INAI), Centro de la Industria Lechera (CIL), Sociedad Rural Argentina (SRA), Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), Federación Agraria Argentina (FAA), Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID), www.insercionagricola.org.ar.

Introducción

Los actuales sistemas agroalimentarios de producción, distribución y consumo se encuentran fuertemente afectados por la presencia de normas públicas y privadas relativas a la salud animal, vegetal, calidad e inocuidad de los alimentos frescos y procesados que se consumen cotidianamente.

El alcance y rigor de las normas de calidad y sanidad que establecen las cadenas internacionales de ventas minoristas y las empresas de alimentos, seguirán en franco crecimiento, e impactarán directamente sobre la sustentabilidad de los sectores productivos exportadores de alimentos tanto de los productores de los países en desarrollo como de los desarrollados.

Los estándares privados constituyen verdaderas condiciones de acceso a mercados, dado que no es posible exportar si no se cumplen los mismos, aunque conservan, su carácter de aplicación voluntaria por parte de las empresas y el comercio internacional.

La mayoría de los estándares se ocupan de reforzar aspectos de la seguridad, calidad e inocuidad de los alimentos. Sin embargo, algunos de éstos incorporan dimensiones más vinculadas con cuestiones éticas y de responsabilidad social empresarial, tales como el cumplimiento de normas laborales, el bienestar animal, el manejo de crisis y la responsabilidad del gerenciamiento, entre otros. A su vez, algunas instituciones¹ destacan que estas dimensiones carecen de sustento científico suficiente, que falta un principio para el reconocimiento de equivalencias, que se observa una ausencia de proporcionalidad entre el potencial problema y lo exigido como estándar privado y, al mismo tiempo, que existen importantes dificultades de acceso a la información.

El cumplimiento y la implementación de estos estándares privados requieren de un esfuerzo considerable por parte de las empresas productoras de alimentos, lo que se traduce en mayores costos de producción/exportación y/o en un desplazamiento de productores imposibilitados de satisfacer estos nuevos requerimientos (básicamente, los pequeños y medianos).

Un estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) señala tres hechos de gran importancia para el sector de la alimentación en los últimos diez años: 1) la adopción de sistemas voluntarios de gestión para el control de las características de los productos y procesos; 2) la aparición de coaliciones de empresas que establecen nor-

1 Federación de Asociaciones Rurales del MERCOSUR ampliado (FARM), 2008.

mas privadas voluntarias de carácter colectivo, y 3) el mayor uso de normas interempresariales (B2B) de ámbito mundial.²

Estos hechos se producen en un contexto socioeconómico e institucional caracterizado por una mayor influencia de la sociedad civil en el sistema alimentario y por la integración de las empresas del sector de la alimentación a los mercados mundiales. Esto ejerce una presión continua sobre el rendimiento financiero de las empresas e impone una necesidad constante de responder a las expectativas de la sociedad, así como a cubrir de la normativa oficial, en particular en los países desarrollados. Según se desprende del estudio de la OCDE, la reputación en cuanto a inocuidad y calidad y la evolución de los marcos jurídicos e institucionales de la inocuidad alimentaria se consideran como los principales factores de motivación para la creación de sistemas de normas privadas.

De acuerdo con el trabajo de Salles de Almeida, la evolución de las normas privadas se explica por una variedad de factores, entre otros, los siguientes:

1. Difusión de las preocupaciones relativas a la inocuidad de los alimentos y los problemas de confianza en los organismos nacionales de control sanitario.
2. Los nuevos requisitos legales tanto en Unión Europea (UE) como en EE.UU. en virtud de los cuales las empresas productoras y las comercializadoras deben demostrar la debida diligencia en la prevención de los riesgos relacionados con la inocuidad de los alimentos (el conocido Paquete de Higiene Comunitario).
3. La creciente atención que se le otorga a la responsabilidad social de las empresas y los esfuerzos de éstas por reducir al mínimo los riesgos de reputación³.
4. La mundialización de las cadenas de suministro y una tendencia a la integración vertical mediante la utilización de contratos directos entre los proveedores y los minoristas.
5. La fuerte expansión de los supermercados en el comercio minorista de productos alimenticios, tanto nacional como internacional, así como en la producción de alimentos.
6. La expansión mundial de las empresas de servicios del sector alimentario (certificadoras por ejemplo).

En el mismo sentido se ha expresado un estudio realizado por encargo de la Comisión del Codex Alimentario, en el marco de un programa conjunto de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), sobre normas alimentarias⁴. Dicho documento destaca que la proliferación de normas privadas en los últimos años se debe indagar, por un lado, en las causas que dieron origen al incremento en los controles en las cadenas de valor agroalimentarias mundiales y por otro, porque esta mayor necesidad de controles se expresa a través de normas privadas, en lugar del empleo de normas públicas o de la colaboración directa entre empresas para garantizar la inocuidad alimentaria.

Asimismo, la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE, por su sigla en inglés) también emitió un comunicado y realizó varios trabajos en donde manifiesta su preocupación sobre la falta de sustento científico en algunos estándares privados, particularmente en ma-

2 *Private Standard and the Shaping of the Agro-Food System*. Paris, Francia. OCDE (2006),

3 No hay una definición acordada sobre la responsabilidad social de las empresas. Una de las definiciones en uso es, la denomina como: "La integración voluntaria, por parte de las empresas, de las preocupaciones sociales y medioambientales en sus operaciones comerciales y sus relaciones con sus interlocutores". Comunicación de la Comisión relativa a la responsabilidad social de las empresas: una contribución empresarial al desarrollo sostenible, Bruselas, 2 de julio de 2002, COM(2002) 347 final.

4 Henson Spencer y Humphrey John, *Los efectos de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria en la cadena alimentaria y en los procesos normativos públicos*. FAO-OMS, 2009.

teria de bienestar animal y solicita a los países a realizar las tareas necesarias para que se apliquen únicamente los estándares internacionales.

Es evidente que la proliferación de los estándares privados en el comercio de alimentos ha generado preocupación de los países y de las organizaciones internacionales de referencia mundial como son la OIE, la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF) y el Codex. Por lo tanto, la existencia e influencia de estos estándares es real y no puede ser tratada únicamente como una relación empresarial y comercial.

A modo de síntesis, en el siguiente cuadro se presentan algunos ejemplos de estándares privados específicos, nacionales y colectivos.

Estándares privados – Casos destacados		
Sistemas de empresas específicas	Sistemas colectivos nacionales	Sistemas colectivos 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 Qualitat Sicherheit Label Rouge 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	EurepGAP 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

Fuente: OCDE (2006) y OMC (2007).

Interacción entre normas públicas y normas privadas en el sector alimenticio

La bibliografía analizada revela que las investigaciones sobre las relaciones e interacciones entre las normas públicas y los estándares privados, en el marco de los sistemas nacionales de control de calidad de los alimentos así como de los intercambios internacionales, aún se encuentran en su fase inicial⁵.

Sin embargo, la evolución de los mecanismos de control de calidad de los productos alimenticios conlleva interacciones cada vez más complejas entre los principios normativos públicos y privados. En los últimos diez años muchos países aumentaron considerablemente la vigilancia oficial sobre la calidad de los alimentos, mediante un refuerzo de las normas directas así como de los controles indirectos.

Por otra parte, el rápido desarrollo de los protocolos y de los mecanismos privados, que ocupan cada vez más trascendencia en la oferta de alimentos de calidad, se traduce en la creación de una red cada vez más compleja de normas públicas y estándares privados, cuyo

⁵ Se entiende por calidad como el sistema general de aseguramiento de la sanidad, higiene y calidad de un producto alimenticio para consumo humano o animal

objetivo es garantizar una calidad creciente de los productos comercializados en los mercados agrícolas y alimenticios.

La evolución científica, el crecimiento del poder adquisitivo y las nuevas fuentes de información pública de la sociedad respecto al medioambiente, al desarrollo sostenible y al bienestar de los animales; generan un interés creciente sobre las características de calidad. Por lo tanto, las empresas del sector privado y los organismos públicos se encuentran enfrentados a una solicitud de mejora de la calidad de los productos alimenticios, no sólo por parte de los consumidores, sino también por parte del conjunto de la sociedad. Sin embargo, dado que estas tendencias se desarrollan en mercados imperfectos no resulta factible garantizar la implementación de un sistema eficaz de control de calidad de los alimentos desde una óptica comercial. Se apoya a las empresas para que abastezcan con alimentos de calidad y que puedan beneficiarse de una ventaja competitiva, pero cuando las informaciones al consumidor, que permiten evaluar la calidad de los productos alimenticios, son imperfectas, ni el mercado ni las pautas legales bastan para brindar un nivel de calidad y de protección deseado.

Si consideramos que las informaciones adecuadas sobre las características de calidad de un producto alimenticio, que están a disposición del consumidor o que se puedan consultar, son un medio eficaz para incitar a los productores a privilegiar la calidad, en la búsqueda de un precio atractivo; estas informaciones se brindan mayoritariamente a través de normas privadas específicas o colectivas. Sin embargo, a pesar de argumentos económicos a favor de la implementación de mecanismos de control voluntarios, cabe destacar que los estándares obligatorios tradicionales con carácter imperativo siguen predominando en todos los regímenes nacionales y regionales.

También pueden surgir divergencias entre los intereses de los productores y de los consumidores en el marco del comercio internacional. El interés de los productores del sector agroalimenticio de un país podría estar vinculado al hecho de definir normas que brinden una ventaja competitiva respecto a las importaciones, pero esta situación no es necesariamente un beneficio para los consumidores. Este argumento se basa en los casos de algunas grandes cadenas de distribución y de empresas de alimentación rápida (fast food) que promueven el consumo de productos locales para favorecer al productor de la zona pero pueden ir en detrimento de la calidad y el precio. De todos modos, los acuerdos sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (SPS, por su sigla en inglés) y Obstáculos Técnicos al Comercio (TBT, por su sigla en inglés) de la Organización Mundial del Comercio (OMC), deberían ser limitantes para este tipo de acciones proteccionistas que no están basadas en criterios científicos.

Los estándares privados (voluntarios) pueden también tener influencia sobre los intercambios comerciales internacionales. En un mundo en el cual predominan los estándares privados en las redes de abastecimiento mundial controladas por empresas agroalimenticias multinacionales, el acceso a la cadena mundial de valor representa una preocupación central para los exportadores o abastecedores de productos alimenticios. La disminución de la cantidad de grandes distribuidores y de mayor presencia de multinacionales en el área agroalimenticia, junto con el agrupamiento y la concentración en la etapa de producción del sector, aumenta la perspectiva para muchos exportadores de verse excluidos de mercados enteros en caso de no cumplir con las exigencias privadas que determinan su acceso. Por tales motivos, los que consiguen acceder a esas cadenas mundiales de valor pueden sacar importantes beneficios en términos de relaciones comerciales. Por lo tanto, estas exigencias pueden servir como un catalizador para abrir nuevas puertas para algunos productores, pero su desarrollo no significa abandonar el cumplimiento de la legislación obligatoria. Específicamente, para acceder a los mercados de importación, los exportadores siempre deberán demostrar que satisfacen las normas públicas. Esta evolución demuestra la necesidad de un refuerzo de coordinación entre las normas públicas y privadas, así como de los mecanismos de control asociados que podrían generar beneficios económicos para consumidores como productores.

En muchos casos, los estándares privados se apoyan en la infraestructura existente de las normas públicas para brindar un elemento de competencia y diferenciación de la calidad. En ausencia de normas públicas eficaces, las exigencias privadas pueden sustituirlas para garantizar la calidad de los alimentos comercializados. Esto sucede en algunos países en desarrollo que exportan sus productos a la UE desde lugares de producción certificados por empresas internacionales reconocidas, pero el resto del sector de ese país se encuentra excluido del mercado dado que el sistema de control oficial todavía es deficiente. En otros casos, se implementan estándares privados para diferenciar productos, a pesar de que existen normas públicas estrictas, lo cual demuestra que la calidad es realmente una ventaja de competencia muy valorada, no solo en los mercados agrícolas y alimenticios, sino para mejorar la eficiencia de la coordinación en las redes del abastecimiento regidas por los compradores que se asocian cada vez más.

Si bien ninguna bibliografía consultada hace especial referencia a este punto, se entiende que la fuerte proliferación de estándares privados en la Unión Europea surgió inicialmente como respuesta a una pérdida de confianza de la población (consumidores) en los sistemas de control oficiales. Las crisis sanitarias recurrentes, relacionadas con la Encefalopatía Espongiforme Bovina (BSE, por su sigla en inglés), con el caso de las dioxinas, la fiebre aftosa, la lengua azul y la influenza aviar, han ido erosionando la credibilidad de los organismos públicos nacionales responsables del control de la sanidad e higiene. Este desprestigio impactó en el nivel de ventas del sector minorista y llevó al desarrollo de requisitos específicos o colectivos que buscaron llevar confianza al consumidor. Una vez implementados y comprobado su éxito, estos estándares se fueron incrementando en cantidad y calidad hasta terminar en el actual sistema competitivo de estándares privados que buscan ser reconocidos como los más rigurosos, en desmedro de evidencias científicas que los justifiquen.

Como balance final, de la bibliografía consultada se concluye que las normas privadas relativas a la inocuidad de los alimentos constituyen una de las diversas causas de la competitividad en las cadenas de valor de la industria de alimentos (diferenciación). Pero al mismo tiempo, los continuos procesos de mejoras inducidos por las normas privadas conllevan procesos de reestructuración de dichas cadenas de valor que beneficiará a países o exportadores que cuenten con las mejores capacidades (consolidación y concentración).

Antecedentes

La presencia de estándares privados en el mercado de la carne vacuna relativos a sanidad, calidad e inocuidad de productos y subproductos, es un fenómeno de amplio desarrollo entre industriales y minoristas del sector, su implementación lleva más de una década de continuas innovaciones y mejoras. Los eventos sanitarios globales o regionales, como los de la BSE, la fiebre aftosa o los casos de *Escherichia Colli* entre otros, con sus consiguientes efectos en la sensibilidad y confianza de los consumidores, empujaron a las empresas de este sector a adoptar sistemas y/o estándares más rigurosos que aseguraran la inocuidad y seguridad de las carnes comercializadas.

No obstante ello, el análisis del impacto de dichas normas privadas en el comercio internacional comenzó a ser estudiado de manera sistemática a partir de 2007, cuando organizaciones como la FAO, la OCDE, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), iniciaron investigaciones en diferentes naciones y puntualizaron las implicancias sobre las producciones de los países menos desarrollados. Estos trabajos fueron reseñados por el comité SPS de la OMC en el informe, Estudios sobre las normas privadas y entidades, publicado el 8 de diciembre de 2008.⁶ El mismo fue confeccionado por el Fondo para la Aplicación de Normas y el Fomento del Comercio (FANFC), para facilitar la tarea de los Estados miembros de identificar estudios u organizaciones que puedan ayudar-

6 OMC, Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, G/SPS/GEN/891

les a determinar los efectos que tienen sobre el comercio y el desarrollo las normas privadas relacionadas con cuestiones sanitarias y fitosanitarias.

Dicha compilación resultó un insumo para los países miembros al momento de dar respuesta al cuestionario, que con fecha 5 de diciembre de 2008, fuera remitido a ellos con el objetivo de recopilar mayor información acerca de esta cuestión, profundizándose en una descripción más detallada de los estándares privados, su vinculación con las normas oficiales nacionales, colectivas y/o internacionales, así como en los aspectos positivos y negativos derivados de la implementación de tales estándares, entre otros.

El Comité SPS recibió un total de 40 respuestas al cuestionario de 22 países miembros, las cuales fueron publicadas oportunamente en la página oficial del organismo⁷ y luego sintetizadas en el informe G/SPS/GEN/932, del 15 de junio de 2009. A partir de este trabajo se concluyó que el grado de detalle y las explicaciones de las respuestas recibidas evidenciaron variedad, así como también la profundidad y precisión con que se abordaron las cuestiones económicas vinculadas con la implementación de estándares privados.

Puntualmente, las cuestiones económicas fueron incluidas en el cuestionario (Pregunta N° 11) como: efectos negativos (inhibición del comercio de las normas privadas en la exportación del producto), y específicamente el cuestionario hizo referencia a los costos de cumplimiento y certificación de las normas.

Una lectura de las respuestas ofrecidas por los países miembros dio cuenta de que éstas arrojaron información genérica o mencionaron de manera cualitativa los rubros de costos involucrados en el cumplimiento. Los casos que se citaron son: certificación, acreditación de laboratorios, existencia de diferentes normas (Brasil); la formación de empleados, la remuneración de empleados encargados de las inspecciones internas y de inspectores externos (Belice); tratamiento especial a los cultivos y manejo de desechos más amigable con el medio ambiente (Costa Rica); infraestructura, equipamiento, capacitación (Paraguay).

Respecto a la magnitud de los costos, las respuestas variaron desde afirmaciones como “alto costo de cumplimiento y alto costo de certificación” (Tailandia, Egipto, Sudáfrica); o “bajo costo” (Nueva Zelanda); o “procedimiento oneroso” (India); o “costos que se duplican” (Chile, República Dominicana); o “costos que llegan a ser millones de dólares” (Brasil). Sólo algunos países brindaron más precisiones en torno a los montos vinculados con la certificación (Guatemala y Pakistán), en tanto que otros expresaron magnitudes relativamente tentativas (Egipto) o relacionadas con el valor de las exportaciones (Argentina).

El referido informe también destacó que los productos más afectados por las normas privadas son los frescos, es decir: frutas y frutos, hortalizas y carne bovina o aviar. Mientras que los principales mercados son: Australia, Canadá, Unión Europea, Estados Unidos y Japón.

Ambos aspectos, productos y mercados, fueron de especial preocupación por parte de los países del Mercosur y de Chile, ya que las respuestas ofrecidas al cuestionario del Comité SPS de cada uno de ellos se concentró en frutas y carnes vacunas (Argentina), productos de origen animal y vegetal (Brasil), frutas y hortalizas frescas y procesadas (Chile), maní en cáscara, soja en grano, aceite de soja, grano en sésamo, azúcar y algodón (Paraguay), y carne vacuna refrigerada y congelada (Uruguay).

El informe G/SPS/GEN/932 mencionó entre otros aspectos que “En la mayor parte de las respuestas se hace hincapié en la preocupación acerca de los costos adicionales del cumplimiento, algunos de los cuales deben sufragarse sólo inicialmente y otros de manera regular. Se incurre en gastos para sufragar los estudios iniciales, las inversiones en infraestructura, los costos de consultores externos sobre aplicación, la capacitación, el mantenimiento de registros, las auditorías internas y externas y las tasas anuales de certificación, así como los ajustes necesarios para adaptarse al cambio de las prescripciones con el paso del tiempo.”

7 El detalle de cada una de estas respuestas puede ser consultados en: <http://members.wto.org/WTO_resources/SPS/SPS-Private-Standards_tri.htm#Replies>

Sin embargo, tales respuestas, de carácter cualitativo y heterogéneo entre sí, dificultan la obtención de resultados concluyentes y comparables, por lo que se hacía necesario profundizar el análisis de manera directa con los agentes económicos responsables de la implementación de los estándares privados en sus empresas.

En el trabajo de FAO (2007) también se destaca que una de las principales preocupaciones en relación a las normas privadas sobre la inocuidad alimentaria es que los costos de cumplimiento y evaluación de la conformidad tiendan a recaer en los eslabones iniciales de la cadena de valor, es decir los proveedores (productores y exportadores) y queden muy alejados de los responsables del establecimiento de las normas, con la consiguiente duda acerca de los beneficios económicos de las mismas.

Allí también, se describen los efectos del cumplimiento de las normas privadas en los productores, en la etapa de elaboración y manipulación de los alimentos; y en el bienestar de los consumidores. En el caso de los productores, el trabajo profundiza en tres elementos que componen este efecto: a) la complejidad de la puesta en práctica, b) los costos y quién los afronta, y c) la posible exclusión de los pequeños productores. Para ejemplificar el tema, dicho trabajo se basó en el caso de implementar GlobalGap en el sector de frutas y hortalizas (en el ámbito de la granja en África), señalándose que los reglamentos actuales que rigen en el caso de la producción y elaboración de alimentos de origen animal, cuentan de manera cada vez más inherente, con sistemas de control similares.

De manera coincidente con el resto de los antecedentes verificados, los autores del trabajo de la FAO, resaltan los pocos análisis realizados de los efectos de las normas privadas sobre inocuidad de los alimentos en el sector de la elaboración en los países en desarrollo. Se cita a modo de ejemplo, las dificultades de elaboradores y exportadores de menor volumen, una posible consolidación y concentración en las cadenas de valor, barreras de entrada, etc., concluyendo en la necesidad de profundizar la investigación al respecto.⁸

Como se describe más adelante, la metodología utilizada en esta investigación consistió en la realización de entrevistas en profundidad a productores e industriales sobre una muestra debidamente seleccionada, de manera tal que la información recabada tuviera representatividad para la región, tanto sobre su importancia económica (faena, producción, etc.), como por los tipos de empresas consultadas (origen del capital, tamaño, etc.).

Se escogió para ello al sector de carnes bovinas, tanto por la alta significación que tiene dicha actividad en cada uno de estos países, como por el hecho de que al tratarse de un sector netamente exportador y con estables relaciones comerciales con los mercados más mencionados en el trabajo del Comité SPS, los estándares privados tienen una importancia relevante. Además, las exportaciones del Mercosur y de Chile representaron en 2009, de acuerdo con las estadísticas del Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA, por sus siglas en inglés), alrededor de la mitad del comercio mundial de carnes vacunas.

Adicionalmente se realizó un análisis de los aspectos legales que los Estados Partes del MERCOSUR pueden utilizar como herramientas de defensa ante la existencia de estándares privados que menoscaban el acceso a terceros mercados, por razones sanitarias. Estas herramientas son de carácter multilateral y se encuentran hoy bajo debate entre los países, por lo que resulta interesante y necesario su abordaje.

En este estudio se busca demostrar una hipótesis de trabajo que está actualmente bajo debate a nivel internacional, que indica una relación directa entre la proliferación de estándares privados sanitarios, con baja justificación científica, como condición de acceso a mercados y que está asociada al poder de compra de las cadenas minoristas. La difusión de estos estándares privados puede ocasionar conflictos comerciales entre países que solo podrían resolverse por la aplicación de las disciplinas multilaterales de la OMC.

8 FAO-OMS *op citada* (Pag.37)

Capítulo I

Investigación cuali-cuantitativa sobre costos económicos asociados a las normas privadas en el sector de carne vacuna

I. Objetivos

Investigaciones recientes⁹ dieron cuenta de la creciente importancia del cumplimiento de estándares privados, tales como los del Consorcio Británico del Comercio Minorista (BRC, por su sigla en inglés), la norma ISO 22000, la adopción de Buenas Prácticas Ganaderas y Bienestar Animal, entre otros.

En consecuencia, el objetivo del presente estudio es identificar, a través de una investigación cualitativa en profundidad, los costos asociados con la implementación y la demostración del cumplimiento de los estándares privados demandados por las cadenas minoristas y otras industrias de alimentos, que enfrentan los productores y empresas exportadoras del sector de la carne bovina del Argentina, Uruguay, Brasil, Paraguay y Chile.¹⁰

A los efectos de este documento, se entiende como estándares privados a las medidas de carácter sanitario y/o de calidad comercial que establecen empresas de venta minoristas y/o industrias de alimentos y bebidas, ya sea de manera individual (normas específicas) o grupal (normas colectivas), con el objeto de brindar al cliente (consumidor) un nivel elevado de protección sanitaria. Por lo tanto, se descartan en este trabajo todas aquellas normas privadas colectivas que son generadas por organizaciones internacionales no gubernamentales, como ser las normas ISO.

II. Metodología utilizada

La metodología que a continuación se describe quedó signada por tres elementos básicamente: a) la novedad del tema¹¹; b) el requerimiento de información sensible a las empresas entrevistadas y c) el alto nivel de conocimiento técnico necesario para relevar la información.

9 Los dos estudios de la OCDE (2006) y el documento de trabajo de la OMC (2007)

10 Este estudio no incluye a Bolivia dada sus características productivas, ser un importador neto de carnes bovinas y sin inserción internacional de su industria.

11 Tal como señalamos en los antecedentes del estudio, no es que los estándares privados constituya una novedad para las empresas, sino que se constituyó en una nueva problemática del comercio internacional, producto del avance y del alcance de las regulaciones privadas en los últimos años.

Abordaje Metodológico. Estudio cualitativo/cuantitativo

1. Factores que influyeron en la definición metodológica

- **Construcción de un modelo.** Dados los objetivos del estudio centrados en la necesidad de **construir un modelo** de comportamiento organizacional, dentro de las compañías, impulsado por el requerimiento de estándares privados simultáneos a los requerimientos oficiales, la metodología adoptada fue de tipo cualitativa de manera de poder identificar el proceso en las tomas de decisiones.
- **Identificación de variables.** El relevamiento se proponía identificar dimensiones del modelo señalado y conocer la articulación entre ellas de manera de **contribuir al diseño de variables e indicadores** para futuras mediciones. En este sentido, el presente estudio representa una primera aproximación a partir de la construcción de datos primarios, de elaboración de indicadores cuyos niveles se definen en el presente estudio de manera exploratoria.

2. Técnica de relevamiento: entrevistas en profundidad

Contacto

Dado el bajo desarrollo de estudios referidos a esta temática, si bien no se produjeron inconvenientes en la realización del contacto dentro de las empresas, no resultó un tema de pleno conocimiento y análisis de parte de los entrevistados, sobre el cual se tenga definida o sistematizada la información, requerida para la consulta, de manera previa.

Lo mencionado constituye una peculiaridad que debió resolver el estudio ya que al pactarse la reunión debía considerarse que la persona a entrevistar, una vez confirmada que su posición era la correcta: a) estuviera dispuesta a transparentar información contable; b) contara con los datos necesarios para construir la estimación de costos. Por este motivo se envió previamente la guía de pautas que se recorrería durante el encuentro.

Período de sensibilización. El relevamiento, por lo tanto, debía contemplar una instancia de clara comunicación del objeto de estudio. El primer contacto vía correo electrónico suministró la oportunidad de introducir al potencial entrevistado en el tema y aclarar todos los aspectos que pudieran presentar dudas. Esta etapa fue considerada clave para lograr vencer resistencias a la entrevista.

Encuadre institucional. En el texto se destacó la participación de las instituciones involucradas de manera de despejar cualquier posibilidad de sospecha y “transferir” confianza en el contacto. La mención del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Programa de Inserción Agrícola conducido por la Sociedad Rural Argentina y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), así como el respaldo oficial en los diferentes países que constituyeron el campo de relevamiento, dotaron del respaldo suficiente a los consultores y lograron transparentar el alcance de análisis de la información que suministraron. La presentación del encuadre institucional define al contactado cuál va a resultar el marco de análisis

Relevancia de la opinión. En segunda instancia el texto destaca el interés de los consultores de contar con una opinión experta, lo cual distingue al entrevistado y, a su vez, se le explicita el motivo por el cual ha sido seleccionado.

Universo. En la presentación queda explicado que no es exclusivamente la opinión del entrevistado la que integra parte del relevamiento, para evitar algún sentimiento de intervención a su ‘intimidad’. Esto refiere básicamente a comunicar el perfil de la muestra y a que el encuestado sepa que forma parte de un grupo de personas que resultan de interés para el estudio, así como también que la difusión de la información no será sólo de (ni de) su caso

particular. La misma forma parte de un conjunto de entrevistas. Es decir, se preserva la confidencialidad de la información sensible.

Dinámica. La presentación describe cómo será abordado el encuentro y la logística que pretende la metodología para alcanzar los resultados propuestos. En esta instancia se suministran al entrevistado los datos completos de los profesionales que podrían estar haciendo contacto personal, de manera de prevenirlo frente a un envío de un correo electrónico o de un llamado telefónico.

El correo electrónico adjuntaba la guía de pautas y una breve introducción a los objetivos del proyecto, en caso de que los destinatarios tengan el interés conocerlos.

Por último, dado el insumo de información requerido para el estudio consideramos conveniente en etapas posteriores desarrollar alguna estrategia de comunicación previa de mayor complejidad. No obstante, consideramos que la presentación, que se constituyó en un documento, cumplió con la etapa de sensibilización y propició una predisposición favorable a la colaboración de los entrevistados.

Entrevista

Reclutamiento. El equipo reclutado para el trabajo campo cuenta con experiencia en el sector y conoce los principales ejes del estudio, encontrándose familiarizados con el contenido y con la actividad como entrevistadores. La convocatoria contempló tanto la habilidad para producir información como la relación con el sector.

Los responsables de este relevamiento, Alejandro E. Fried y Pablo A. Lara realizaron encuentros de entrenamiento para lograr la inmersión de los responsables de realizar las entrevistas en el resto de los países ya que en la Argentina fueron realizadas por ellos. Durante los encuentros se realizó una introducción al tema que brindó una perspectiva histórica y de evolución de la aplicación de estándares privados para que los entrevistadores comprendieran la problemática a plantear.

Se recorrió, junto a los entrevistadores la guía de pautas y se respondieron dudas o consultas así como se aceptaron sugerencias y ajustes. La guía fue traducida al portugués para su utilización en Brasil.

Muestreo

La muestra en **Uruguay** quedó integrada por ocho representantes de la industria y tres de la producción. La selección respondió al criterio de relevancia cuantitativa en relación al mercado externo, también se introdujeron casos de empresas pequeñas y medianas, por entender que aportaban a la mejor comprensión del objeto de estudio como se verá más adelante. Además se entrevistaron productores ganaderos para poder evaluar en ese segmento el nivel de impacto económico de la aplicación de estándares privados.

En el caso de **Argentina**, se escogieron representantes tanto de la producción como de la industria, considerándose especialmente de que se tratara de empresas con experiencia en la exportación de carnes y de diferentes tamaños y desarrollo relativo. Se entrevistaron un total de seis productores ganaderos y 14 frigoríficos exportadores.

En **Paraguay** la muestra quedó integrada por ocho representantes de la industria y cuatro de la producción. La selección respondió al criterio de relevancia cuantitativa en relación al mercado externo, también se introdujeron casos de empresas pequeñas y medianas, en el entendimiento de que aportaban a la mejor comprensión del objeto de estudio, como se verá más adelante. Además se entrevistaron productores ganaderos para poder evaluar en ese segmento el nivel de impacto económico de la aplicación de estándares privados.

En el caso de **Brasil** todas las entrevistas (15 casos en total) se centraron en el eslabón industrial de la cadena, dada la falta de participación de los ganaderos en las exportaciones de carnes vacunas.

Todas las entrevistas fueron personales y se desarrollaron dentro de las empresas. La selección del contacto consideró la antigüedad en la organización y el desempeño de una posición cercana a la toma de decisiones. Se consideró imprescindible que el entrevistado estuviera íntimamente vinculado a los procesos que se pretenden indagar. La duración de las entrevistas osciló entre los 60 y 75 minutos. Todas fueron grabadas para su posterior análisis. Algunas desgrabaciones, siempre respetando el total anonimato, se utilizaron, en el cuerpo del informe.

3. Restricciones del uso de la guía de pautas

La complejidad y la sensibilidad del tema quedaron en evidencia al de concretar y realizar cada una de las entrevistas en profundidad. Por ello, la guía de pautas redactada por los investigadores previamente y luego ajustada a sugerencia de informantes claves de la cadena de valor de la carne vacuna, se constituyó en una herramienta esencial no sólo para que la recolección de datos fuera homogénea en cada uno de los países, sino para orientar al entrevistado, con el fin de que las respuestas se concentraran especialmente en los aspectos económicos de los estándares privados.

Los entrevistados fueron los responsables del área de aseguramiento de la calidad de los frigoríficos o, en algunos casos, los principales directivos de las empresas, quienes a pesar de su familiaridad con la temática, muchas veces perdieron relación con los costos de las acciones tomadas para dar cumplimiento a una norma privada.

Fue necesario identificar previamente y relacionar cada rubro de costo con alguna variable que uniformara e hiciera comparables cada una de las respuestas. Se eligió el valor FOB¹² de las exportaciones, al ser un indicador de fácil recolección en cada empresa y, por otra parte, muy vinculado con la temática investigada. Esto es así, debido a que la implementación de los estándares privados se lleva a cabo solo si tiene algún correlato con las exportaciones de carnes.

Definidas las variables a utilizar, quizás el aspecto más controversial surgido en el uso de la guía de pautas fue la subjetividad del entrevistado al valorar cada rubro de costo relacionado con los estándares, teniendo en cuenta que ciertas inversiones (en infraestructura o capacitación del personal, por ejemplo) trascienden el horizonte temporal de un año de exportación. En definitiva, se trata de erogaciones en las que se incurre sólo una vez (al incorporar un detector de metales, por ejemplo), aunque sus efectos perduran en el tiempo. En cambio, ello no ocurrió con los costos operativos, que fueron fácilmente identificados por los entrevistados (certificaciones y auditorías). Por otra parte, el hecho de que muchas de las inversiones son realizadas como consecuencia de una política empresarial, antes que por exigencias propias de los clientes o de los mercados, lleva a relativizar los montos invertidos cuando se los asocia con la implementación de estándares privados.

Sin embargo, la concepción dada a la implementación de estándares privados, como exigencia de mercado o como política empresarial que ordena internamente los procesos de higiene, inocuidad y calidad, varía de país en país (Brasil, por ejemplo, está más inclinado a esta última opción) y de empresa en empresa. En consecuencia, las opiniones relevadas tuvieron este componente de subjetividad.

4. Tamaño de los establecimientos

Un aspecto fundamental de la investigación es determinar si existen diferencias en el tratamiento, concepción y costos de los estándares privados según el tamaño de empresa. Para clasificar a las empresas por tamaño, en la guía de pautas se consideraron dos variables de relevancia, por un lado, la cantidad y/o capacidad de faena (animales sacrificados mensualmente); y por otro, la dotación de personal (empleados directos totales). Si bien, la guía también permitía la captura de las ventas totales y las exportaciones (en volumen y valor),

12 Sigla de comercio exterior que implica que el precio del producto se fija hasta su entrega en el barco (Free on board).

la información recopilada en ambas variables fue parcial, habida cuenta de la reticencia de algunos entrevistados para brindar dicha información.

La Resolución MERCOSUR/GMC/RES. N° 59/98 acerca de las Políticas de Apoyo a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MPYMES) del Mercosur – Etapa II del Grupo Mercado Común (GMC), establece criterios cuantitativos y algunas recomendaciones de variables cualitativas para definir a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas. El personal ocupado y la facturación anual de la empresa, fueron las elegidas por las autoridades del Mercosur para categorizar a las empresas según su tamaño. La norma establece que a los fines de la clasificación prevalecerá el nivel de facturación por sobre el rubro de personal ocupado, el cual será adoptado solo como referencia.

A nivel industrial los parámetros son los siguientes:

Empresa	Personal Ocupado (desde-hasta)	Ventas anuales en US\$ (desde-hasta)
Micro	1-10	1-400.000
Pequeña	11-40	400.001-3.500.000
Mediana	41-200	3.500.001-20.000.000

Con esta metodología, el Mercosur definió parámetros homogéneos y uniformes para categorizar a las MPYMES en cada uno de los países del bloque, a los cuales agregaron sugerencias respecto a la pertenencia a grupos económicos, o la participación en una porción significativa en el mercado, entre otras variables cualitativas.

La faena, es decir la cantidad de animales sacrificados en un frigorífico, es un claro indicador de la escala de producción y por ende de las ventas y el tamaño del negocio frigorífico y es además, una medida utilizada frecuentemente para medir el grado de concentración industrial. Por ejemplo una empresa que faena más de 15.000 cabezas por mes en Brasil, es desde el punto de vista de su infraestructura, requerimientos en materia de higiene y sanidad y giro del negocio resultante (venta de productos y subproductos vacunos); equivalente a una frigorífico con igual faena en Paraguay, Argentina o Uruguay, independientemente, de que los niveles globales de faena en uno u otro país, sean muy diferentes.

Los estratos según la faena utilizados en la guía de pautas fueron los siguientes:

Faena mensual (en cantidad de cabezas)

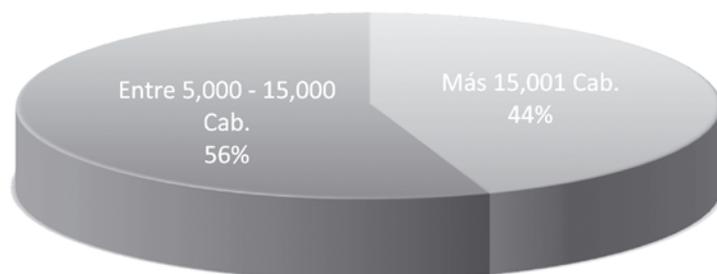
- Menos de 500
- Entre 501 y 5.000
- Entre 5001 y 15.000
- Más de 15.001

Los casos analizados se concentraron en su totalidad, en las franjas más altas de faena (más de 5.000 cabezas) en todos los países del Mercosur de acuerdo a la siguiente distribución:

Un establecimiento que faena 5.000 cabezas por mes predefine un tamaño de empresa que lo aleja considerablemente de la definición de MPYMES del Mercosur comentada anteriormente. En efecto, la producción y venta de carnes vacunas y subproductos (cueros, menudencias, grasas, etc.) representa como mínimo un nivel de facturación superior a los US\$ 30 millones año¹³ por encima del límite de US\$ 20 millones de la Res. 59/98 del GMC.

13 La faena de 5.000 cabezas por mes o 60.000 por año significan –de acuerdo a los rendimientos promedios en la región, 12.900 toneladas de carne que a precios de mercado, representan ventas por 32 millones de dólares aproximadamente, a lo que además, debe sumarse la facturación de los subproductos.

Mercosur: Distribución de casos por niveles de faena



Fuente: elaboración propia

Se corrobora aquí también, la debilidad de utilizar la cantidad de personal como variable indicadora de tamaño. En los frigoríficos con más de 15.001 cabezas, el 100% emplea más de 500 personas, en tanto que en el segmento anterior (entre 5.000 y 15.000), el 32% de las empresas revelaron niveles de empleo entre 51 y 250 personas, el 28%, una dotación entre 251 y 500, en tanto que un 40% empleaba más de 501 personas. Vale decir, que en este segmento intermedio, no parece haber una correlación entre la dotación y el volumen de producción que permita una identificación como PYME o gran empresa.

Como consecuencia de ello, en el presente estudio y en función de la información relevada y las características propias de la industria frigorífica, se adoptará como criterio principal el indicador de faena mensual para determinar el tamaño relativo de las empresas.

Tal como quedó conformada la muestra, se identificarán dos grupos de empresas (entre 5.000-15.000 cabezas por mes y 15.001 o más), con la siguiente distribución muestral:

a) Entre 5.000-15.000 cabezas: 25 casos

- Argentina 28%
- Brasil 16%
- Uruguay 28%
- Paraguay 28%

b) Más de 15.001 cabezas: 20 casos

- Argentina 35%
- Brasil 44%
- Uruguay 5%
- Paraguay 5%

Si bien este estudio se finalizó a comienzos del 2011, no resultó posible actualizar los datos de la caracterización del sector y los segmentos relevantes puesto que las muestras realizadas fueron tomadas en base a la situación del 2009. Además que no se contaban, a la fecha, con datos de exportación consolidados en cada país para el año 2010. Adaptar los datos con información más actualizada supondría tener que revisar todas las muestras y las encuestas realizadas. Por otra parte, la información expuesta, además de permitir la selección de la muestra, tiene por objeto identificar las características estructurales del sector en cuestión en cada uno de los países, hecho que no se modifica de un año a otro.

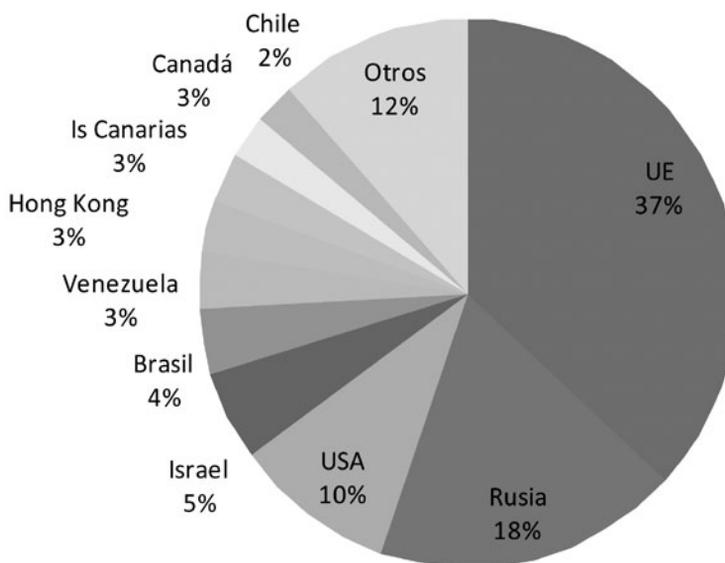
III. Caracterización del sector cárnico por país. Identificación de los segmentos relevantes para el estudio

Uruguay

La producción de bovinos en Uruguay es un componente central de la vida económica del país y determina buena parte del crecimiento y bienestar del mismo. El stock de los últimos años se ha estabilizado en un nivel cercano a los 11,7 millones de cabezas, los indicadores del engorde de animales y de la cría han mejorado lo que permitió una extracción sustentable de entre 20 y 21 por ciento del stock al año. Esto significa entre 2,3-2,4 millones de cabezas que, si ingresan al circuito de faena y distribución, generan cerca de 550 mil toneladas peso carcasa.

La producción se vuelca al mercado interno o externo en función de los precios relativos en cada uno de ellos. En la medida que la población está estabilizada en Uruguay el crecimiento productivo se destinó mayoritariamente al mercado externo. En los últimos años el volumen exportado oscila entre 70 y 75 por ciento del total producido, dependiendo de los precios en ambos mercados.

Uruguay: Destino de las exportaciones de carnes vacunas, 2009.



Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas de INAC, Uruguay

De acuerdo al Instituto Nacional de Carnes (INAC), durante el año 2009, las exportaciones de carnes vacunas ascendieron a 390 mil toneladas equivalentes res con hueso por un valor de 970 millones de dólares. La relevancia de este sector en el comercio exterior uruguayo viene dada por el hecho, de que, de acuerdo a las cifras del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) del Uruguay, el 21,7% del total de sus exportaciones en el año 2008, lo conformaron las carnes bovinas. Por otra parte, a nivel de Mercosur ampliado, Uruguay se ubica en tercer lugar como exportador detrás de Brasil y Argentina y dentro las diez naciones más representativas en el comercio internacional de estos productos.

El país con status sanitario superior en cuanto a la erradicación de la fiebre aftosa, lo que le permite, junto a Chile en la región, ingresar con carnes frescas sin hueso a los países del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por su sigla en inglés): Estados Unidos, Canadá y México; y del Este asiático (Corea y Japón). Este aspecto coloca al país de cara a la demanda de estándares privados para un nutrido grupo de clientes más exigentes en materia de sanidad e inocuidad.

Del total exportado en el año 2009, el 96 por ciento estuvo compuesto por carnes refrigeradas – 88 por ciento como carne congelada y 12 por ciento como carne enfriada- y el 4 por ciento restante, por carnes bovinas industrializadas. Las mismas fuentes consultadas también destacan a la Unión Europea (principalmente el Reino Unido, Holanda, Alemania, Italia y España) como el principal destino de exportación, seguido luego por Rusia y Estados Unidos.

La muestra de frigoríficos, la integran empresas cuya orientación es la exportación, más allá del destino final de sus productos. Cabe destacar, que las entrevistas incluyeron a productores de ganado bovino, para completar el panorama de la cadena, habida cuenta de que, la hacienda sacrificada tiene como destino ampliamente mayoritario la exportación.

La muestra quedó conformada con los siguientes casos:

Uruguay: Composición de la Muestra

1. Industriales

Caso	Exporta	Destino	Empleados	Faena anual
1	Cortes enfriados y congelados. Menudencias	UK, Alemania, Holanda, Islas Canarias, Dinamarca, Israel, Rusia, USA, México	Entre 251 y 500	Entre 5.000 y 15.000
2	Cortes enfriados de alta calidad, cortes congelados, carne industria y carne cocida congelada	UE, UK, USA, Rusia, México, Israel	Más de 500	Entre 5.000 y 15.000
3	Carne bovina sin hueso. Menudencias. Carne ovina sin hueso	UE, USA, Rusia. Medio Oriente	Más de 500	Entre 5.000 y 15.000
4	Carne bovina sin hueso. Subproductos bovinos Carne Industrializada Carne ovina sin hueso	USA, UE	Más de 500	Más de 15.000
5	Carne enfriada y congelada	UE, USA, Rusia	Entre 250 y 500	Entre 5.000 y 15.000
6	Carne fresca	UE, Rusia	Más de 500	Entre 5.000 y 15.000
7	Carne bovina sin hueso. Menudencias.	UK, Alemania, Italia	Entre 250 y 500	Entre 5.000 y 15.000
8	Cortes enfriados y congelados. Menudencias	UE, Rusia	Entre 250 y 500	Entre 5.000 y 15.000

2. Productores

Caso	Habilitaciones	Empleados	Existencias
1	Todos los destinos	6 a 20	Entre 1.001 y 5.000
2	Todos los destinos	Menos de 5	Entre 1.001 y 5.000.
3	Todos los destinos	6 a 20	Entre 1.001 y 5.000

La importancia relativa de los casos analizados, quedó reflejada en su representación en el total de faena y exportaciones para el año 2009, que de acuerdo a las estadísticas oficiales del INAC, fueron del 58 y 75 por ciento respectivamente.

Faena y Exportaciones de los casos analizados. Año 2009		
Caso	Faena	Exportaciones
	Miles de Cab	Millones de u\$s
1	94,4	53,1
2	144	67,8
3	157	95,9
4	428,3	246,7
5	155	85,3
6	157	85,2
7	87	31,8
8	126	62,3
Subtotal	1348,7	728,1
Total	2326	970,4
%	58%	75%

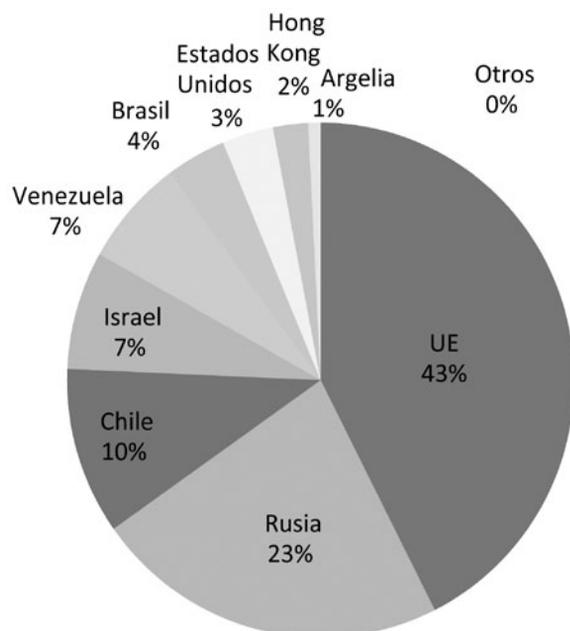
Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas de INAC, Uruguay

Argentina

La elección de Argentina en este estudio tiene sus fundamentos, por un lado, en el peso de su producción y exportaciones en el mercado internacional de carnes vacunas, y por otro, en que dicho posicionamiento y prestigio fue logrado en destinos comerciales que exigen satisfacer crecientes requisitos de calidad e inocuidad.

A diferencia de Uruguay, el stock de hacienda vacuna muestra una tendencia declinante en los últimos años. De acuerdo a las estadísticas de vacunación del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (Senasa), las existencias eran en el año 2009 de 51,9 millones de cabezas, frente a las 57,7 millones registradas el año anterior. Por su parte, tanto la faena como la producción total de carnes vacunas mostraron un rápido crecimiento en los años recientes evidenciando cierta liquidación del stock. La faena total del año 2009 ascendió a 16,05 millones de cabezas, que dio como resultado una producción de 3,38 millones de toneladas.

Argentina: Destino de las exportaciones de carnes vacunas, 2009



Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas de SENASA

Del volumen anterior, se exportaron 661 mil toneladas equivalentes res con hueso (19,6%) por un valor de 1.881 millones de dólares. El resto, vale decir, 2,72 millones de toneladas (80,4%) fue comercializado en el mercado local.

Coincidente con la situación descrita sobre Uruguay, los embarques de carnes se concentraron en un 94% en cortes enfriados y congelados y el resto en carnes procesadas, los países de la Unión Europea son los principales destinos comerciales -Alemania, Italia y Holanda como los principales-, seguido de Rusia, Chile, Israel y Venezuela. La distribución de las exportaciones totales para el año 2009 fueron las siguientes:

Entre los países relevados en este estudio, Argentina, integra junto a Paraguay y Brasil, el grupo de exportadores que aún tienen restricciones para exportar carnes frescas de destinos no aftósicos, tales como Estados Unidos, Canadá, Corea y Japón. Esta situación conlleva, como se corroboró en las entrevistas, que la atención y cumplimiento de estándares privados se refieren particularmente con la demandas de la UE.

La muestra seleccionada cubrió los dos eslabones principales de la cadena, productores de hacienda vacuna (cría e invernada) y frigoríficos pequeños, medianos y grandes, con y sin plantas de faena y con negocios de exportación.

La muestra quedó conformada con los siguientes casos:

Argentina: Composición de la Muestra

1) Industriales

Caso	Exporta	Destino	Empleados	Faena anual
1	Carne Cocida Congelada, Conservas de Carne, Cortes Enfriados y Congelados	USA / UE / Africa / Israel / Rusia / Chile / Caribe	Más de 500	Más de 15001
2	Cortes de carne vacuna / Harina de carne	Europa / Vietnam	Más de 500	Más de 15001
3	Cortes Enfriados / Congelados	Europa / America LATINA / Rusia / Israel	Más de 500	Más de 15001
4	Rump and Loin / Cortes Enfriados y Congelados	UE / Chile / Rusia	Más de 500	Más de 15001
5	Cortes Enfriados y Congelados / Trimmings / Carne para industria	Rusia / Marruecos / Venezuela / Chile / UE / Brasil / Kosovo / Albania	Más de 500	Entre 5001 y 15000
6	Cortes Enfriados / Congelados / Hamburguesas	UE (Alemania, UK, España) y otros mercados	Más de 500	Entre 5001 y 15000
7	Rump and Loin / Cortes Enfriados y Congelados	Brasil, Israel, UK, Alemania, Italia	Más de 500	Entre 5001 y 15000
8	Cortes Enfriados / Congelados / Carne Cocida Congelada	Brasil, Israel, UK, Alemania, Italia, USA	Más de 500	Entre 5001 y 15000
9	Cortes Enfriados y Congelados	UK, Alemania, Bélgica, Venezuela, Chile	Entre 51 y 250	Entre 5001 y 15000
10	Cortes Enfriados y Congelados / Trimmings / Carne para industria	UE / Chile / Rusia	Entre 251 y 500	Entre 5001 y 15000
11	Cortes Enfriados / Congelados	UE / Chile / Rusia / Hong Kong / Argelia / Egipto	Entre 251 y 500	Mas de 15000
12	Cortes Enfriados / Congelados / Carne para Industria	UE / Chile / Rusia / Venezuela	Entre 251 y 500	Mas de 15000
13	Cortes Enfriados / Congelados	UE / Chile / Rusia	Entre 251 y 500	Mas de 15000
14	Cortes Enfriados / Congelados / Trimmings	UE / Chile / Rusia	Entre 51 y 250	Entre 5001 y 15000

2) Productores

Caso	Exporta	Destino	Empleados	Stock de Hacienda
1	Bife Angosto, Cuadril Lomo / Cortes de la rueda	Italia, España, Bégica, UK, Alemania / Rusia / Chile / Brasil	Entre 21 y 100	Mas de 5001
2	Cortes Enfriados / Congelados / Menudencias	Alemania, Italia, España, Suiza, Brasil, Rusia	Más de 100	Mas de 5001
3	Toros p/cría e Invernada	No exporta	Menos de 5	Entre 501 y 1000
4	Cabaña e Invernada	No exporta	Menos de 5	Entre 501 y 1000
5	Angus	No exporta	Entre 21 y 100	Mas de 5001
6	Cortes Enfriados / Congelados	UE / Rusia	Entre 6 y 20	Mas de 5001

En términos agregados, la muestra tuvo una representatividad del 31% en relación a la faena total de animales bovinos del país y del 65% en términos del total de las exportaciones de carnes vacunas, tomando como base los datos del año 2009. La mitad de los productores entrevistados, lo conformaron individuos o grupos que participan integrados en la etapa de faena e industrialización, razón por la cual, dichos casos exhiben datos de faena y/o exportación.

Faena y Exportaciones de los casos analizados

Caso Ind	Faena ⁽¹⁾	Exportaciones ⁽²⁾
1	552.350	233.794.887
2	311.492	3.427.507
3	147.314	81.648.351
4	171.189	71.668.164
5	220.498	81.662.957
6	478.828	171.312.033
7	219.983	90.321.383
8	201.283	60.113.387
9		11.562.503
10	160.420	34.394.187
11	137.993	38.905.772
12	150.000	30.000.000
13	180.000	33.000.000
14	120.000	25.000.000
Prod		
1		16.519.568
2	52.868	1.103.940
6		9.050.390
Subtotal	3.104.218	993.485.028
Total	9.944.647	1.519.371.108
%	31%	65%

(1) Los datos de faena expresados en cabezas, corresponden al período Enero – Septiembre 2009 en base a estadísticas de la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario (ONCCA)

(2) Los datos de exportaciones expresados en dólares, corresponden al período Enero – Octubre 2009 en base a fuentes privadas (Consortio de Exportadores de Carnes ABC).

(3) los espacios en blanco son informaciones que no fueron brindadas en las entrevistas

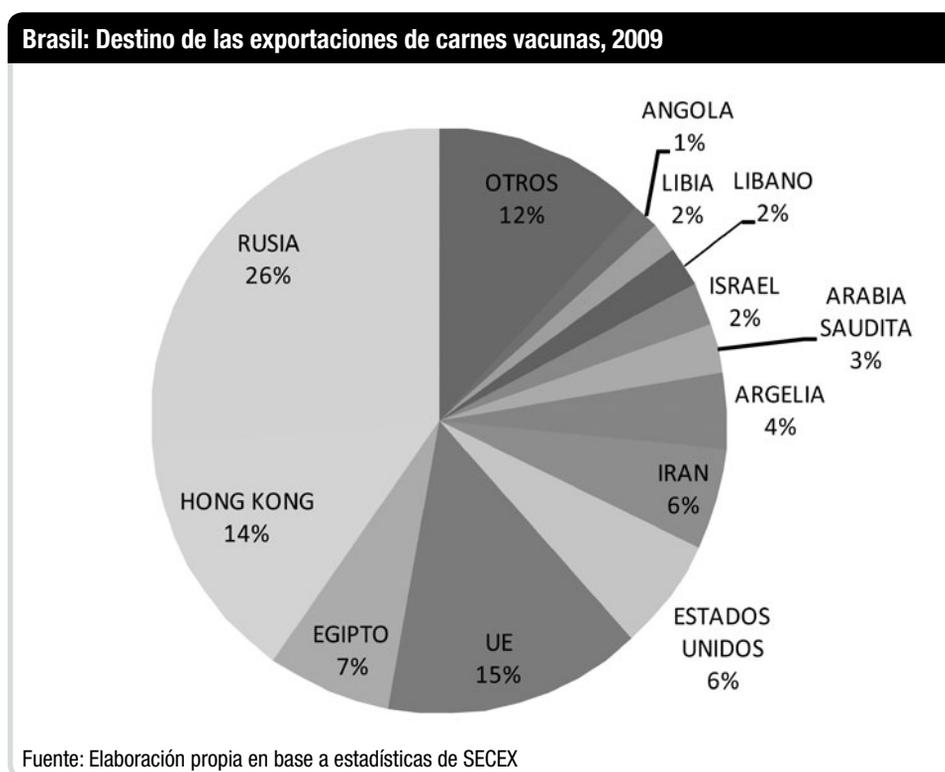
Brasil

Se trata del país más importante del Mercosur más Chile, tanto en materia de producción como de exportación de carnes vacunas.

Las estadísticas de las instituciones consultadas¹⁴ dieron cuenta de que en 2009 el rodeo vacuno registrado ascendió a 193,1 millones de cabezas y la faena fue 43,6 millones de cabezas, al tiempo que la producción fue de 9,18 millones de toneladas. El consumo interno absorbió 78,5% de la producción total, habiendo llegado el consumo per cápita a un nivel de 37,4 kg/año, y el resto se destinó al mercado externo.

Pero en los últimos años las exportaciones de carne vacuna fueron el motor del crecimiento sectorial, ya que en un lapso de diez años pasaron de un volumen de 560 mil toneladas (1999) al proyectado para 2009 cercano a 1,8 millones de toneladas, con picos pre-crisis económica-financiera mundial de 2,3 millones de toneladas. La performance registrada fue tal, que a partir de 2004, Brasil se convirtió en el principal exportador mundial de carne vacuna, desplazando a Australia al segundo lugar.

En los primeros once meses de 2009, de acuerdo con las cifras publicadas por la ABIEC, los frigoríficos brasileños exportaron carne vacuna a 132 destinos comerciales. En el gráfico que sigue a este párrafo se pueden observar los principales mercados en términos de volumen. Del total exportado, 75% correspondió a carnes enfriadas y congeladas (in natura), 13% a carnes industrializadas y el resto a menudencias y tripas.



Las exportaciones a mercados más exigentes en cuanto a estándares de sanidad e inocuidad, como EE.UU. y la UE, representaron 21% del total. En cambio, se debe resaltar la importancia de destinos como Rusia, Hong Kong, Egipto, Irán y Argelia, en el total de carne vacuna exportada desde Brasil.

¹⁴ Consejo Nacional Agropecuario (CNA), Asociación Brasileira de Industrias Exportadoras de Carne (ABIEC) y Secretaría de Comercio Exterior de Brasil (SECEX).

La industria cárnica brasileña se encuentra orientada ampliamente a la exportación¹⁵, no sólo por su creciente volumen exportado, sino por el hecho de que cerca de la mitad de la producción (2008), fue realizada en establecimientos con habilitación para exportar (Servicio de Inspección Federal, SIF). El impulso exportador ha llevado a muchas empresas a incorporar programas de aseguramiento de la calidad, conforme a las exigencias de los países importadores y estándares privados de cadenas de minoristas con marcas propias (Carrefour) o compañías de alimentos transnacionales (Nestlé).¹⁶

Los casos analizados se concentraron en su totalidad en la industria frigorífica, luego de evaluar el perfil productivo del país y los comentarios de referentes autorizados acerca del comportamiento de los distintos eslabones de la cadena de valor. Ellos coincidieron en señalar a los productores ganaderos sólo como proveedores de materia prima (hacienda), que no tienen intervención en otras áreas o decisiones de la cadena. En otras palabras, la definición de la muestra hizo innecesaria la inclusión de los ganaderos, habida cuenta de la casi inexistente integración vertical de este actor.

La muestra quedó integrada por empresas frigoríficas, poseedoras (como titulares o arrendatarios) de una o más plantas industriales, localizadas en los Estados de Río Grande do Sul, Matto Grosso y San Pablo. Se consideraron especialmente diferentes tamaños de empresas, independientemente de su grado de internacionalización.

Las entrevistas realizadas fueron las siguientes:

Brasil: Composición de la Muestra				
Caso	Exporta	Destino	Empleados	Faena anual
1	File / Lomo / Contra File / Frente / Menudencias	UE / Hong Kong	Más de 100	Más de 15.000
2	Menudencias / Músculo / Garrón	Hong Kong / LG	Más de 100	Entre 5001 y 15.000
3	Paleta s/h / Delantero incompleto / Menudencias	Rusia / Hong Kong	Más de 100	3 Entre 5001 y 15.000
4	Delantero incompleto / Acem / Menudencias	Rusia / Hong Kong	Más de 100	Más de 15.000
5	File Mignon / Contra File / Noux / Menudencias	UE / Hong Kong	Más de 100	Más de 15.000
6	File / Contra File / Acem / Menudencias	UE / Hong Kong / Rusia	Más de 100	Entre 5001 y 15.000
7	Carne Cocida Congelada / Dried Beef / Beef Extract / Canned	UE / USA	Más de 100	Más de 15.000
8	Recortes / Delanteros / Menudencias	Rusia / Hong Kong	Más de 100	Más de 15.000
9	Recortes / File Mignon/ Cx do Mole/ Delanteros / Menudencias	UE / Rusia / LG	Más de 100	3 Entre 5001 y 15.000
10	Carne Cocida Congelada / Dried Beef / Beef Extract / Canned	UE / USA	Más de 100	Más de 15.000
11	Carne Fresca	UE / Rusia	Más de 100	Más de 15.000
12	Carne Fresca	UE / Rusia	Más de 100	Más de 15.000
13	Carne Fresca	UE / Rusia	Más de 100	Más de 15.000
14	Carne Fresca	UE / Rusia	Más de 100	Más de 15.000
15	Carne Fresca	UE / Rusia	Más de 100	Más de 15.000

15 Marques Vieira, Luciana. "The rol of food standards in international trade: assessing the brazilian beef chain", Brazilian Administration Review, 2006. Disponible en: <www.anpad.org.br/bar>

16 Marques Vieira (2006), op. cit.

Paraguay

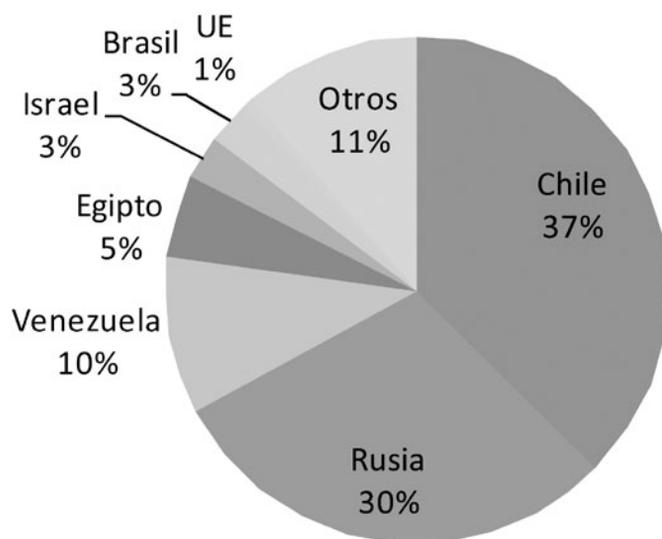
La selección de Paraguay en este estudio se basó en su importancia en el comercio internacional de carnes vacunas y en sus perspectivas de desarrollo. Como socio pleno del Mercosur, Paraguay cuenta con el cuarto stock de ganado bovino de la región, con un total de 11,6 millones de cabezas contabilizadas en el plan de vacunación antiaftosa¹⁷. De acuerdo con cifras oficiales del Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal (Senacsa), en 2008 la faena tuvo como destino principal la exportación (89% del total), en tanto que el resto fue comercializado en el mercado local.

Las exportaciones de carnes totalizaron en dicho año 155.756 toneladas, por las cuales se generó un valor de 626,6 millones de dólares. Contabilizados los embarques del primer semestre de 2009 por el Senacsa, dichas cifras permiten proyectar un crecimiento de 42% y 19%, respectivamente, para el año completo. Asimismo, 58% de las exportaciones fueron de carnes congeladas, con y sin hueso, y 42% de carnes enfriadas sin hueso.

La importancia económica de este sector está dada por la participación de las exportaciones de carne vacuna en el total de las exportaciones paraguayas. En 2008 estas representaron 17% del total de exportaciones, medidas en valores FOB. No obstante, se debe tener en cuenta que el aporte de Paraguay a las exportaciones del bloque Mercosur fue de sólo 7% en dicho año.

Los destinos comerciales de los embarques de carnes vacunas tienen especial significación en la consideración de los estándares privados, puesto que como se analizó previamente, son los países más desarrollados los destinos que mayores requisitos exigen.

Paraguay: Destino de las exportaciones de carnes vacunas, 2009



Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas de SENACSA

Del gráfico precedente se desprende que, salvo por un porcentaje mínimo (en torno a 1%) que se destinó a algunos países de la Unión Europea (Alemania, Italia, Holanda, España, Reino Unido y Portugal), el resto de los mercados externos a los cuales se envió la carne de

¹⁷ Los datos se corresponden con la campaña del primer período de 2009, según datos del Senacsa.

Paraguay, estuvo compuesto por países (y clientes) que no se han manifestado en estudios previos con requerimientos de estándares privados que excedan las normas oficiales.

No obstante ello, la muestra de frigoríficos se integró con empresas cuya orientación es hacia la exportación, más allá del destino final de sus productos. Cabe destacar que las entrevistas incluyeron a productores de ganado bovino, para completar el panorama de la cadena, habida cuenta de que, como se destacó, la hacienda faenada tiene como destino ampliamente mayoritario la exportación.

La muestra quedó conformada con los siguientes casos:

Brasil: Composición de la Muestra

1. Industriales

Empresa	Exporta	Destino	Empleados	Faena anual
1	Carne enfriada y congelada	Chile; Rusia; Israel y otros mercados	350	Entre 5.000 y 15.000
2	Cortes bovinos delanteros traseros	Libano; Rusia y África	200	Entre 5 y 15.000
3	Carne enfriada	Chile	400	12.000
4	Carne fresca envasada al vacío	Chile (en primer lugar); Unión Europea; Rusia; Colombia; Brasil	300	10.000
5	Carne enfriada	Chile, Brasil	Entre 250 y 500	Entre 5.000 y 15.000
6	Carne fresca	Chile; UE	350	8000
7	Carne enfriada Carne congelada y menudencias congeladas	Chile Rusia	Entre 250 y 500	Entre 5.000 y 15.000
8	Enfriados deshuesados Congelados Menudencias	Chile Israel Varios	500	735 diarias. Más de 15 mil

2. Productores

Caso	Habilitaciones	Cliente	Empleados	Existencias
1		Frigorífico chileno	6 a 20	Animales aptos para exportar: 2500. Entregan 125 animales mensuales
2	Habilitados para exportar a Chile	Frigorífico chileno	3	350 cabezas. Cría y engorde para faena. 200 van a faena.
3	Habilitados para Chile y haciendo los trámites para UE-27		Entre 21 y 100	3000 animales en existencia. 750 para exportar

La importancia relativa de los casos analizados quedó reflejada en su representación en el total de faena y exportaciones para el período enero–septiembre de 2009, que de acuerdo a las estadísticas del Senacsa fueron de 67,5% y 64,1%, respectivamente.

Caso	Faena		Exportación - enero-septiembre 2009				
	cabezas	distrib.	tn pp	distrib.	miles US\$	distrib.	US\$ fob / tn pp
1	102.563	11,5%	11.290	9,1%	35.062	8,9%	3.106
2	15.196	1,7%	1.248	1,0%	3.089	0,8%	2.475
3	99.970	11,2%	13.901	11,2%	50.940	12,9%	3.664
4	42.191	4,7%	4.471	3,6%	15.092	3,8%	3.376
5	49.210	5,5%	3.610	2,9%	11.374	2,9%	3.151
6	142.364	15,9%	19.435	15,7%	66.824	16,9%	3.438
7	83.594	9,4%	14.013	11,3%	41.181	10,4%	2.939
8	67.628	7,6%	12.021	9,7%	29.402	7,5%	2.446
Subtotal	602.716	67,5%	79.989	64,4%	252.964	64,1%	3.162
Total general	892.626		124.122		394.625		3.179

Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas de SENACSA

Chile

La inclusión de Chile en esta investigación se fundamenta, más por su perfil como importador neto de carnes vacunas y su política sanitaria y comercial, que por su peso como exportador, dado su acotada producción y alta demanda local.

A diferencia de lo que ocurre en los países del Mercosur, Chile no cuenta con ventajas comparativas para la cría de ganado vacuno lo cual se traduce en una fuerte dependencia de los mercados externos para suplir el déficit entre una producción local casi estancada y una tendencia creciente en su consumo doméstico.

Las existencias ganaderas, de acuerdo al último Censo Agropecuario de 2007, ascendían a 3.788.516 cabezas de ganado vacuno, una cifra 8,5% inferior a la existente en 1997. Durante el año 2009¹⁸ se faenaron en Chile un total de 867.220 cabezas de ganado bovino. Si se compara esta cifra con la faena bovina del año anterior, el número de animales sacrificados disminuyó en 137.553, lo que representa una caída de 13,7%. Por su parte la producción nacional de carne bovina en el año 2009 alcanzó a 209.853 toneladas, lo que representa una disminución de 12,6% respecto al año anterior.

Chile se mantiene como importador neto de carne bovina. En el año 2009 se adquirieron 117.852 de toneladas netas de carne bovina, lo que representó un crecimiento de 31% respecto al año 2008. A pesar de ello esta cifra se encuentra muy por debajo de las 141.554 toneladas netas importadas en 2005, año en que las importaciones, expresadas en equivalente res con hueso, igualaron la producción nacional. Durante el año 2009 el principal proveedor de Chile fue Paraguay, con 55,1% del valor importado, seguido por Argentina, con 34,1%. Los otros orígenes de importación lo completaron Uruguay, Brasil, Australia y Estados Unidos.

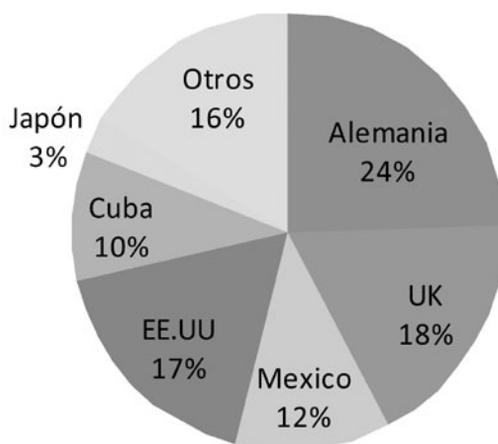
Las exportaciones de carne bovina, que se iniciaron en el año 2002 con envíos a Israel y Cuba como principales mercados, evolucionaron positivamente hasta el año 2005, cuando

18 Echávarri Vesperinas, Verónica. *Situación de la carne bovina*, ODEPA. Mayo de 2010.

alcanzaron un máximo de 18.750 toneladas, por un total de US\$ 54,4 millones. En los años posteriores las exportaciones han ido bajando paulatinamente, llegaron el año pasado a sólo 4.490 toneladas, por US\$ 24,3 millones. Actualmente, el principal mercado para la carne bovina chilena son los países de la UE. Los volúmenes enviados a este destino han pasado de 25,7% del volumen total exportado en el año 2007, a prácticamente el 50% del volumen exportado en 2009. Esto se debe a la focalización de los envíos a mercados de mayor valor, en que los productos chilenos ingresan con preferencias arancelarias obtenidas a través del acuerdo de asociación con dicho bloque económico.

Durante el primer trimestre de 2010 se observa una disminución de 60,5% en el volumen exportado y de 49,3% en el valor, en relación al mismo período del año anterior. Respecto al tipo de producto exportado, si bien durante 2009 el 52,8% del volumen correspondía a carne congelada, al comparar el porcentaje de carne bovina congelada del primer trimestre 2009 con el de igual período de 2010, se ve que pasa de 61,7% a 78,8%. Del total de carne bovina exportada durante el período enero-marzo 2010, 50,8% corresponde a carne des-huesada congelada con destino a los Estados Unidos (215,2 toneladas), mercado donde Chile cuenta con un acuerdo que le permite ingresar carne bovina libre del pago de arancel.

Chile: Destino de las exportaciones de carnes vacunas, 2009



Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas de ODEPA

Los bajos volúmenes de exportación y la poca tradición como proveedor internacional -en comparación con el resto de los países de la región y que formaron parte de este estudio-, ha sido una de las razones por la cual no se han realizado las entrevistas personales previstas en la metodología para recabar información de los estándares privados. La baja o nula incidencia de sus costos en las exportaciones de carnes también es otro argumento.

Otro aspecto que influyó en la realización de las entrevistas señaladas fue el hecho de que al momento de agendar el estudio de campo con distintos referentes de la industria frigorífica, Chile vivía las consecuencias del devastador terremoto que afectó principalmente la región donde se localizan las plantas frigoríficas.

No obstante, durante la etapa preparatoria (sondeo inicial), y a través de contactos posteriores a dicha catástrofe, fue posible recabar información de referentes calificados, quienes aportaron -sin un seguimiento taxativo de la guía de pautas- una mejor comprensión del significado que se le asigna en esta industria, la adopción de estándares privados.

Para un mejor entendimiento, basta recordar que la exportación de carnes vacunas en Chile es una actividad relativamente nueva (2002) y marginal, ya que solo representa el 2% del total producido en el 2009 (cerca del 10% de las exportaciones mensuales de Argentina), que comienza a desarrollarse como un nicho en aquellos mercados internacionales de alto valor, y que otorgaron a Chile, acceso comercial preferencial a las carnes vacunas y también, por un explícito reconocimiento de las competencias de su servicio sanitario en materia de inocuidad.

En lo comercial, los acuerdos de libre comercio que Chile tiene suscriptos con Estados Unidos, Japón y la UE, permiten la exportación de cuotas especiales de cortes vacunos con derechos de importación preferenciales, aspecto este que incide, en opinión de los compradores y *traders*, mucho más que el cumplimiento de ciertos estándares privados.

Tales preferencias comerciales se correlacionan y se potencian con el estatus sanitario del que goza Chile –está considerado libre de aftosa sin vacunación y con riesgo insignificante de la enfermedad de BSE por la OIE- y con la credibilidad del Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), el organismo oficial responsable de asegurar que todos los productos pecuarios de exportación (productos de consumo humano, de consumo animal y de uso no comestible) cumplen con la normativa nacional y los requisitos oficiales de los mercados de destinos.

De las consultas realizadas con algunas empresas chilenas, surge que los programas que controlan la sanidad, inocuidad y buenas prácticas en planteles de animales (como el Programa de Planteles Animales bajo Certificación Oficial, PABCO) y en establecimientos de la cadena productiva y de transformación (faenadores, despostadores, procesadores, frigoríficos y almacenadores) del SAG, establecen un estándar oficial de mucha credibilidad y reputación. Y tales garantías, para el muy bajo volumen exportado –en torno a las 4.000 toneladas por año- hacen ociosa la implementación de estándares privados.

Las tablas siguientes ilustran los establecimientos con habilitación oficial autorizados para exportar carne vacuna y subproductos a Estados Unidos, Unión Europea y Japón, destinos que explicaron en el 2009 cerca del 70% de los embarques, y que de acuerdo a la experiencia relevada entre los países del Mercosur, los destinos que más demandan este tipo de certificaciones.

Establecimientos con habilitación oficial (SAG). Carnes vacunas y subproductos. Destinos seleccionados

Estados Unidos

Nombre	Proceso / Producto
Faenadora Carnes Ñuble Ltda.	Matadero y desposte
Frigorífico Temuco S.A.	Faena y desposte: carne fresca
Frigorífico de Osorno S.A.	Matadero, desposte y frigorífico
Procesadora de Carnes del Sur Ltda.	Matadero, sala de desposte y frigorífico: carnes refrigeradas y congeladas
Frigorífico O'Higgins S.A.	Matadero y desposte

Fuente: Elaboración propia en base al SAG de Chile

Unión Europea

Nombre	Proceso / Producto
Limatrip S.A.	Planta procesadora de tripas y subproductos animales: tripa natural salada.
Carnes Ñuble S.A.	Faena y desposte: carne
Frigorífico Temuco S.A.	Faena: carne fresca congelada y refrigerada
Matadero Frigorífico del Sur S.A.	Matadero, desposte y frigorífico: carne fresca. Fábrica de hamburguesas: carne y hamburguesas
Frigorífico Osorno S.A.	Faena y desposte: carne fresca
Procesadora de Carnes del Sur S.A.	Matadero, sala de desposte y frigorífico (carne fresca)
Industria Frigorífica Simunovic S.A.	Carne y subproductos comestibles
Frigorífico O'Higgins S.A.	Faena y procesadora: carne fresca congelada y refrigerada
Frigorífico Andino S.A.	Almacén frigorífico: carnes y subproductos comestibles refrigerados y congelados

Fuente: Elaboración propia en base al SAG de Chile

Japón

Nombre	Proceso / Producto
Productos Fernández S.A.	Fábrica de cecinas
Chilean Meat Packers S.A.	Procesamiento de cortes de carne y subproductos
Carnes Ñuble S.A.	Faenadora y desposte: carne y subproductos comestibles
Agroindustrias Lomas Coloradas Ltda.	Faena desposte y frigorífico: carnes y subproductos comestibles, refrigerados y congelados
Insuban Ltda.	Tripas
Frigorífico Temuco S.A.	Faena
Matadero Frigorífico del Sur S.A.	Matadero, desposte y frigorífico: carne y subproductos comestibles
Mödingen Hnos. S.A.	Matadero, fábrica de cecinas y despostadora
FRIMA S.A.	Procesadora, envasadora al vacío y fábrica de hamburguesas
Frigorífico Osorno S.A.	Faena y desposte
Procesadora de Carnes del Sur S.A.	Faena y desposte: carnes y subproductos frescos y congelados
Industria Frigorífica Simunovic S.A.	Matadero, desposte y frigorífico: carne y subproductos comestibles refrigerados y congelados
Frigorífico O'Higgins S.A.	Faena y desposte
Matadero Linderos Ltda.	Matadero, sala de despiece y almacén frigorífico: carne y subproductos frescos y congelados
Procesadora Insuban Ltda.	Elaboradora y transformadora de tripa
Frigorífico KARMAK Ltda.	Elaboradora de hamburguesas y porcionadora de carnes: carne porcionada y hamburguesas
Carnes Paine Ltda.	Despostadora, porcionadora y frigorífico: carne y subproductos frescos y congelados

Fuente: Elaboración propia en base al SAG de Chile

Sin embargo, dicha regla parece no aplicarse en el caso de las empresas de Chile, ya que hasta la finalización del presente estudio, ningún establecimiento de carnes bovinas tenía certificadas sus prácticas con el estándar BRC. Como se desprende de la página oficial de BRC, las empresas Faenadora Lo Miranda y Rosario, contaban con dicho estándar para las especies porcinas y aviar.

Chile: Establecimientos Industriales con estándar BRC

Estándar: Food Issue 5

Carne Cruda (Raw Red Meat)

Nombre	Ciudad	Certificadora	Scope	Grado	Issue Date
Faenadora Lo Miranda	Comuna de Doñihue	DQS GmbH	Poultry and Pork slaughtering, cold storage service, design and manufacturing of meat products and sub-products, of poultry, porcine, bovine and fish origin.	A	08/01/11
Faenadora Rosario	Camino Quinta Tilcoco	DQS GmbH	Design, slaughtering, and Manufacturing of meat products and sub-products, of porcine origin and cool storage service	A	19/01/11

En este estudio no se incluyó a Bolivia dado que es importador neto de carnes vacunas desde la región del Mercosur, no posee una industria cárnica con visión exportadora y tampoco realiza exportaciones hacia la UE, razón por la cual no se hubieran podido verificar los cumplimientos o costos para acceder a estándares privados en cadenas minoristas europeas. Este país debe aún finalizar negociaciones sanitarias con la Comisión Europea para luego iniciar exportaciones, que no se prevén en el mediano plazo.

Capítulo II

Análisis de los resultados de la investigación cuali-cuantitativa

I. Estándar privado bajo estudio

Se ha seleccionado al BRC, actualmente se denomina Norma de Seguridad Alimentaria (Global Food Standards), como estándar bajo análisis dado que es el de mayor difusión en todas las cadenas minoristas europeas. No solo en Reino Unido se encuentra ampliamente aceptado sino que en los demás países de Europa Occidental, este estándar es el requerido para realizar compras de carnes de origen europeo como extracomunitario.

El BRC, asociación que agrupa a la mayoría de las grandes cadenas de distribución británicas, editó por primera vez en 1998 una norma denominada Norma Técnica y Protocolo para empresas proveedoras de productos alimenticios con marca de cadenas distribuidoras (Technical Standard and Protocol for Companies Supplying Retailer Branded Food Products) de aplicación en todas aquellas empresas que elaboran productos alimenticios con la marca de dichas cadenas de distribución.

Esta norma se desarrolló para ayudar a las empresas de distribución británicas con productos de marca propia a garantizar el cumplimiento de los requisitos legales de dichos productos y asegurar el más alto nivel de protección de sus clientes y consumidores. El BRC desde los inicios del primer borrador de la norma realizó acciones para asegurar la transparencia e integridad del sistema definido, y trabajó junto con las cadenas de distribución y la Entidad Nacional de Acreditación Británica (UKAS, por sus siglas en inglés) para acordar y vigilar su cumplimiento.

Desde la primera edición de la norma BRC en 1998, ésta ha sido revisada en cuatro ocasiones, siendo la 5ª edición la que se encuentra actualmente en vigor. En cada revisión, el BRC consultó los requisitos con una gama amplia de cadenas de distribución para asegurar aceptabilidad e integridad. Esto fue lo que permitió un significativo reconocimiento internacional para su contenido, formato y sistema de mantenimiento. Actualmente el estándar del BRC se denomina Estándar Global para la Seguridad Alimentaria (GSFS, por su sigla en inglés).

Norma BRC versión Nº 5 - GSFS

La norma BRC combina los principios fundamentales de las normas individuales de cada una de las cadenas distribuidoras existentes en una sola norma común para la evaluación de empresas proveedoras de las cadenas distribuidoras con productos de marca propia (marca blanca). Esta situación permite beneficios significativos a los fabricantes de productos alimenticios, ya que ayuda a evitar la confusión, quiebra el mecanismo de auditorías múltiples

y la necesidad de reproducir las variaciones en los mismos datos para clientes diferentes, todo lo cual supone un ahorro importante de costos.

El objetivo de esta norma es especificar los criterios de inocuidad alimentaria y de calidad exigidos para implantar dentro de cualquier empresa que produce y suministra productos alimenticios con marca blanca a las empresas de distribución, principalmente británicas. El esquema BRC, exige emprender un proceso de evaluación de la empresa por un organismo de tercera parte independiente del fabricante de productos alimenticios con marca blanca. El formato y contenido de la norma está diseñado para permitir la evaluación de las instalaciones del fabricante de productos alimenticios, de sus sistemas de operación y procedimientos por un organismo de tercera parte competente, unificándose así criterios de seguridad alimentaria y los procedimientos de vigilancia y control.

II. Contexto y características generales

La investigación cuali-cuantitativa llevada adelante en los cuatro países del Mercosur, se realizó siguiendo idénticos parámetros y pautas en cada uno de ellos para permitir luego su comparación regional. Sin embargo, cada país fue analizado previamente en forma autónoma, de manera tal de comprender la problemática de los estándares privados en la exportación de carnes en el contexto productivo, características particulares y grado de desarrollo del tema en forma independiente.

En esta sección se presentan los resultados globales para los países analizados y aquellos aspectos diferenciales que permitan luego un mejor entendimiento de los resultados a nivel regional, los cuales se describen más adelante.

Uruguay

Los casos relevados en Uruguay quedaron integrados por productores y frigoríficos de gran relevancia económica e institucional -algunos de ellos con amplia trayectoria como dirigentes de la cadena de valor- pero también, por empresarios pequeños y medianos que aportaron información del impacto económico de los estándares privados en sus empresas. En todos los casos, la inocuidad fue el aspecto cubierto por todas normas privadas, no obstante, en varias situaciones fueron mencionados, la gestión de la calidad, el medio ambiente, el bienestar animal, la trazabilidad y las normas laborales.

Se realizaron un total de tres entrevistas en profundidad a productores ganaderos con rebaños por debajo de las 5.000 cabezas de ganado bovino y no más de 20 empleados por explotación. Ofertan su hacienda independientemente del destino final de las carnes comercializadas, lo cual parece ser una característica del sistema productivo de Uruguay, por el que todo animal es susceptible de ser faenado tanto para el consumo local, como para la exportación, y dentro de este, ofrecido a cualquier mercado.

El estudio se completó con ocho entrevistas en profundidad a frigoríficos que exportan carnes enfriadas y congeladas, menudencias y en algunos casos, carnes con mayor grado de elaboración como la carne cocida congelada, carnes enlatadas y extracto de carnes. Los destinos comerciales externos destacados fueron la UE, Hong Kong, Rusia y Estados Unidos, sin embargo, no fueron citados casos de clientes específicos.

La totalidad de los frigoríficos manifestaron que aplican y certifican con la GFSI (ex BRC), salvo en dos casos, que a la fecha de las entrevistas se encontraban en la mitad del proceso de implementación. Además, la mitad de los consultados tienen ISO22000 y Carne Natural Certificada, este último un protocolo auditado por el INAC y aprobado por el USDA. Las empresas líderes en la exportación a su vez, identificaron los siguientes estándares privados: Mc Donald's SQMS / Protocolo del Centro de Estudios para el Desarrollo Exportador (CEDEX) / Bienestar Animal (auditores de INAC) / ISO 17025 / Carnes Ecológica Certificada / Farm Assurance Program (Tesco + Salsbury) / BASC / ISO9000 (en el pasado).

Cabe remarcar que todas las empresas aplican alguna norma privada, independientemente del destino comercial de sus productos, al mismo tiempo, se reconoce que las mismas exceden las normas oficiales. Sobre este punto, señalaron entre otras cosas que: “Se deben realizar ejercicios de trazabilidad que exigen balance de masa. Se exige un mayor control de la documentación, auditorías internas, contar con algún sistema de gestión de proveedores”. En otros casos destacaron “Limitaciones en la alimentación y en los zooterápicos y trazabilidad por tropa”

Específicamente en el caso de la norma Farm Assurance Program (Tesco y Salsburry) se solicitan registros adicionales, restricciones al uso de determinadas drogas, tiempos de espera superiores, auditoría particular y disposición final, de manera tal de equiparar con los controles en el país importador con el que se aplican en el Reino Unido.

Acerca del bienestar animal, tanto productores como frigoríficos destacan que las normas: “Exigen mucho trabajo con los proveedores, ampliación de los tiempos de noqueo, mayores cuidados en el transporte, nueva infraestructura en plantas y más registros.” También los estándares de CEDEX, hacen hincapié en el componente ético, vale decir: las normas laborales, los beneficios adicionales al trabajador y la no discriminación.

Al parecer no existe una fecha determinada desde la cual estas empresas aplican estándares privados. Las de mayor antigüedad se remontan al año 1998, la más reciente certificación data del año 2009, y al menos dos entrevistados, proyectaban la aplicación de la norma GFSI en el año en curso.

Como se dijo anteriormente, la norma privada más frecuentemente utilizada en Uruguay es la que establece la GFSI. De acuerdo a la información publicada en su página de Internet, los establecimientos de Uruguay que cuentan con certificaciones activas son las detalladas en la tabla siguiente:

Uruguay: Establecimientos Industriales con estándar BRC

Estándar: Food Issue 5

Carne Cruda (Raw Red Meat)

Nombre	Ciudad	Certificadora	Scope	Grado	Exclusion	Issue Date	Expiry Date
ERSINAL S.A.	Solis de Matajojo	LSQA (LATU Sistemas)	Reception, desosado, slaughter, and dispatch of beef	A		06/08/09	08/02/10
Frigorífico CANELONES S.A.	Canelones	SGS United Kingdom Limited	Processing and supply of chilled and frozen raw beef cuts and frozen cooked meat and offals.	A	Raw offals and tripes	26/09/09	24/10/10
Frigorífico San Jacinto – NIREA S.A.	San Jacinto	SGS United Kingdom Limited	Production of fresh, chilled and frozen bovine and ovine meat, both bone in and boneless, including preslaughter, slaughter, processing, packaging, storage and loading. Includes production of bovine and ovine tripe	A	Offal, Pet Food, Edible fat	01/09/09	22/07/10
PULSA S.A. -	Melo	SGS United Kingdom Limited	Production lines of bovine meat for export, either with bone or boneless frozen and chilled.	A	Offals.	09/11/09	30/11/10
MAFRIG TACAUREMBO	Tacuarembó	SGS United Kingdom Limited	Pre-slaughter, slaughter, processing and packaging of fresh chilled and frozen beef. Research, development and processing of frozen cooked beef, beef portions and super frozen beef burgers.	A			25/12/09
MAFRIG TACAUREMBO	Colonia	SGS United Kingdom Limited	Pre-slaughter, slaughter, processing and packaging of fresh chilled and frozen beef. Research, development and processing of frozen cooked beef, beef portions and super frozen beef burgers.	A		11/05/09	20/05/10
MARFRIG SALTO CLEDINOR S.A.	Salto	SGS United Kingdom Limited		A	Offal	08/11/09	04/10/10
MARFRIG SAN JOSE	San José	SGS United Kingdom Limited		A			08/02/10

Fuente: BRC Global Standards (www.brcglobalstandards.com)

La muestra analizada en esta investigación tomó en consideración al 100% de las empresas que actualmente certifican sus productos de exportación bajo los estándares BRC.

Argentina

La muestra de Argentina quedó conformada, al igual que en el caso de Uruguay, por productores ganaderos y frigoríficos que faenan y procesan carne vacuna para exportación. La importancia del sector primario viene dada, no solo por su rol de abastecedor del principal insumo de esta cadena -el animal en pie- sino por el hecho de que en el caso de Argentina, muchos productores, han integrado su producción primaria con alguna forma de asociación o alianza que los ubica además, en la siguiente etapa de la cadena, vale decir industrializando y exportando productos al consumidor final. Cabe destacar que la integración de estos grupos de productores en la industria ha sido impulsada en Argentina a través de políticas públicas específicas, como lo es la reserva de un porcentaje del cupo de exportación de carnes de alta calidad con destino a la Unión Europea (cuota Hilton).¹⁹

Por el lado de los productores, esta característica diferencial de acceder al mercado exportador les otorga un mayor grado de conocimiento de las exigencias y requerimientos sobre los estándares y normas de sanidad e higiene que tienen lugar en una planta industrial, y por ende también, aumenta su grado de familiaridad y entendimiento de las implicancias del cumplimiento de los estándares privados de las cadenas minoristas en terceros países.

De las seis entrevistas en profundidad realizadas a productores, la mitad estuvo integrada por empresas conformadas por grupos de productores, que además elaboran y exportan cortes vacunos. El resto de los entrevistados se completó con productores con amplia participación gremial en entidades del sector y/o pertenecientes a asociaciones de criadores de razas británicas, que dieron cuenta de un acabado conocimiento del tema y sus implicancias en el comercio internacional. Sin embargo, salvo el caso de la instrumentación de buenas prácticas en el manejo y en bienestar animal, ninguno de los productores consultados, tienen implementados estándares privados del tipo de los exigidos en la etapa industrial.

De los 14 casos estudiados en la industria, solo dos empresas indicaron no aplicar ningún tipo de estándar privado, a pesar de su condición de exportadoras de cortes vacunos. Dichos entrevistados hacen referencia a la falta de exigencias por parte del mercado y en la consideración de que este tipo de demanda, constituye una barrera para arancelaria.

En el resto de los frigoríficos, el estándar privado aplicado por excelencia es el BRC Food Standard Issue 5 o GSFI. Sin embargo, también fueron reseñados la ISO 9001: 2000; la ISO 22000, ISO 14001, estándares de la cadena Tesco, de Mc Donald's, prácticas de bienestar animal (propios de la empresa, que no cuentan con certificación de terceros). Algunas empresas manifestaron que en el pasado se cumplían normas de importadores (ej. Campbell Soup, Heinz, Unilever) que luego fueron mutando primero a un sistema administrado por la NFPA, para luego ser incorporados en las normas BRC.

Existe un consenso generalizado entre las empresas de que estas normas describen los requisitos de un Sistema de Gestión de la Calidad aplicado a alimentos, donde la inocuidad es el aspecto destacado por todos los entrevistados. No obstante, también fueron mencionadas la responsabilidad ambiental, las normas laborales y el bienestar animal.

Además de las relaciones comerciales puntuales de cada empresa y de las normas y mecanismos de certificación, otro aspecto a destacar es que más de la mitad de las empresas consultadas se mantienen actualizadas en el marco normativo del sistema HACCP y otras

19 Bisang Roberto y otros. *Mecanismos de formación de precios en los principales subcircuitos de la cadena de ganados y carnes vacunas en la Argentina*. Pág.33. Instituto de Promoción de Carne Vacuna Argentina (IPCVA). Abril 2007.

prácticas o estándares, compartiendo los servicios y la auditoría de una misma empresa de manera colectiva.

Al igual que Uruguay, las empresas Argentinas no tienen una fecha específica de inicio en esta práctica, la cual fue surgiendo en la medida de las exigencias de clientes puntuales. Las más antiguas tienen más de 15 años (1995) y los casos más recientes se refieren al año 2007.

Por último, debe destacarse que de las diez empresas que cuentan con el estándar BRC certificado -las cuales surgen de la página web oficial de dicha institución-, ocho fueron entrevistadas en el presente estudio, que representan un total de 13 establecimientos industriales. Allí se consigna la empresa certificadora, el ámbito de aplicación, las exclusiones (si las hubiera) y las fechas de inicio y expiración del estándar BRC.

Argentina: Establecimientos Industriales con estándar BRC

Estándar: Food Issue 5

Carne Cruda (Raw Red Meat)

Nombre	Localidad	Certificadora	Scope
Exportaciones Agroind. Argentinas S.A.	La Pampa	SGS United Kingdom Limited	
FINEXCOR S.A.	Bernal Oeste	SGS United Kingdom Limited	
Frigorífico Arrebeef	Perez Millan	NSF - CMI Certification	
Frigorífico Gorina S.A.	La Plata	SGS United Kingdom Limited	
GUAICOS S.A.	Ciudad de Bs As	SGS United Kingdom Limited	
Frigorífico Rioplatense	Tigre	SGS United Kingdom Limited	
MATTIEVICH S.A.	Santa Fé	SGS United Kingdom Limited	Beef slaughter and beef cuts manufacture (beef carcasses and refrigerated and/or frozen boneless beef cuts).
JBS Argentina S.A.	Entre Ríos	Inspectorate de Argentina SA	Cooled and frozen beefs cuts
JBS Argentina S.A.	Pontevedra	Inspectorate de Argentina SA	
JBS Argentina S.A.	Rosario	Inspectorate de Argentina SA	Slaughter, deboning and packing of chilled and frozen beef. Production of frozen cooked meat. Production of canned beef products
Macellarius S.A.	Buenos Aires	SGS United Kingdom Limited	Reception of quarter beef, preparedness, procurement and loading of anatomical boneless cuts, frozen or cooled.
QUICKFOOD	Martinez	Bureau Veritas Certification Denmark A/S	Manufacturing and storage of frozen hamburgers and deep frozen hamburgers; production of controlled beef cuts, frozen cooked hamburgers and frozen cooked beef.
QUICKFOOD	San Jorge	Bureau Veritas Certification Denmark A/S	Slaughter, debonning process, production of vacuum refrigerated and frozen beef cuts, frozen beef offals and manufacturing of frozen hamburgers and deep frozen.
QUICKFOOD	San Luis	Bureau Veritas Certification Denmark A/S	Slaughter, debonning process, production of vacuum refrigerated and frozen beef cuts, frozen beef offals and refrigerated beef portions.
QUICKFOOD	Huges	Bureau Veritas Certification Denmark A/S	Slaughter, debonning process, production of vacuum refrigerated and frozen beef cuts , frozen beef offals and refrigerated beef portion

Fuente: BRC Global Standards (www.brcglobalstandards.com)

Caso testigo: Empresa exportadora argentina

Empresa frigorífica localizada en la provincia de Buenos Aires que faena y produce medias reses, cortes de carnes vacunos enfriados y congelados y carnes procesadas (hamburguesas y carnes cocidas congeladas). Comercializa su producción en el mercado interno y exporta anualmente por más de 100 millones de dólares a distintos mercados.

1. Perfil

Países a los que exporta	Principales: Brasil, Israel, Gran Bretaña, Alemania, Italia, Estados Unidos
Tamaño empleados	Más de 500
Tamaño faena anual	Más de 15.000 cabezas
Estándares que certifica	BRC (GFSI); ISO 9001:2000 / ISO 22000 en proceso
Costo Total del Estándar Privados	1% del valor FOB de exportación
	Costos principales: certificación y auditorías

2. Significado de la certificación en la vida y evolución de la compañía

“Hacer las cosas bien tiene un valor, ya no un costo, el valor del no rechazo”

Para esta empresa el proceso de certificación viene a articular armónicamente con los objetivos establecidos por su Alta Dirección previamente. Como muchas grandes compañías, ésta adhirió a normas de calidad para sus procesos de manera espontánea antes de imponérsele como exigencia para la exportación. La certificación de procesos como atributo diferencial de posicionamiento comienza a ser incorporado por las corporaciones en la década de 1980 como garantía del concepto de “calidad total” emergente por esos años. La empresa tomada como caso inscribe su paso a la certificación de estándares privados como inserta en un comportamiento general y acompañando aquella tendencia...

De este modo el cumplimiento con estándares privados no es visualizado como una dificultad sino como una herramienta facilitadora y exigencia que ya había surgido espontáneamente y que resulta en un beneficio mayor ya que lo integra a un mercado de alta rentabilidad. Aparece como atributo diferencial y promotor de posicionamiento otorgando mejores condiciones de competitividad.

3. Proceso de certificación

“Certificar representa un compromiso hacia el comprador que es el de dar información para saber en qué condiciones se produce la materia prima que compra.”

La empresa comienza a certificar en el 2002. Lo hace a través de un profesional externo que es un consultor con expertise en la adaptación de la organización empresaria a normas de calidad. Desarrolló una tarea de observación y recomendación para la adaptación de procesos de acuerdo a las exigencias de la ISO que fue la norma a la que la empresa decide ajustarse inicialmente. “El asesoramiento consiste en trabajo en equipos de manera de establecer un diagnóstico, elaborar herramientas y chequear su funcionamiento”... El proceso requirió también de la instalación de software para el ordenamiento de formularios y documentos internos...”

Las empresas con una cultura de control de calidad y autorregulación ven simplificada la tarea a desarrollar a la hora de certificar.

Las normas se presentan como la sistematización del sentido común y como principio ordenador del mercado.

4. Costos de certificación

El rubro que genera el mayor gasto radica en la capacitación, tanto en términos absolutos como por la exigencia de sostenimiento de ese gasto en el tiempo, "... por la rotación de gente y por el surgimiento de nuevas situaciones..." Esto incluye la posición de "auditores internos" que requieren entrenamiento en el exterior y que anticipan las de tipo externo realizadas por el cliente. Para el sector agrícola la formación de recursos representa un salto cualitativo de gran importancia.

Además de los estándares oficiales la empresa cumple con dos certificaciones, ISO y GFSI. Estas exigencias no son percibidas como multiplicación de tareas "...en todo caso la norma complementa algunos aspectos en los cuales la normativa oficial no es tan definida o detallada...". No obstante, se pretende una convergencia mayor de los estándares.

Tecnología. La empresa no tuvo que desarrollar nuevos procesos para cumplir con los estándares de certificación. Tampoco considera relevantes los gastos en tecnología, "...no demasiado importante, lo único que tuvimos que hacer fue colocar láminas anti-rupturas de vidrios en todos los lugares de producción donde hay vidrio, o sea, láminas que se ponen como blindaje. Pero, otra cosa no."

Laboratorio. La empresa adhiere a un sistema voluntario de acreditación internacional para determinaciones microbiológicas. "...Está organizado por el laboratorio Tres Eme, que reparte en diferentes países, muestras conocidas por ellos, codificadas, nosotros pagamos para participar de eso, entonces, una vez al año tenemos que demostrar que somos capaces de detectar lo que ahí está."

De auditoría. "...La auditoría propiamente dicha que, normalmente, en una planta de este tamaño dura dos días, es algo que cuesta entre 14 y 17 mil pesos, y se hace una vez al año..."

Brasil

La investigación en Brasil, tal como se señaló en el Capítulo I, cubrió sólo a la industria frigorífica con un número representativo de casos, compuesto por medianas y grandes empresas, las cuales respondieron positivamente respecto a la adopción de estándares privados. Los casos relevados cubrieron en su gran mayoría los aspectos de inocuidad de los alimentos, pero también abarcaron otras dimensiones demandadas por los importadores tales como el medio ambiente, estándares de calidad específicos y normas laborales, entre otras.

Se realizó un total de 15 entrevistas en profundidad a frigoríficos exportadores de carnes enfriadas y congeladas, menudencias y, en algunos casos, carnes con mayor grado de elaboración, como la carne cocida congelada, la carne enlatada y los extractos de carne. Los destinos comerciales externos destacados fueron la Unión Europea, Hong Kong, Rusia y Estados Unidos. También fueron citados durante las entrevistas clientes específicos tales como Tesco, Sampo, Princes, Asda, Heinz, Wal Mart, Carrefour, Pan de Azúcar, Goya y Mc Donald's.

Con respecto a los estándares privados, la mitad de los entrevistados manifestó aplicar y certificar BRC. Sin embargo, las normas mencionadas con mayor frecuencia fueron las que provienen de las grandes cadenas minoristas: Carrefour (5 menciones), Pan de Azúcar (5 menciones) y Wall Mart (3 menciones). Dos empresas destacaron la aplicación de los estándares de Mc Donald's y otras dos, los de AIB International (organización integrada por mayoristas y minoristas de Estados Unidos). De los casos estudiados, sólo dos frigoríficos

de pequeño tamaño y que abastecen de cortes congelados del delantero y de menudencias a Rusia y Hong Kong, señalaron que no aplican ningún tipo de norma privada, respetando solo las exigencias oficiales de Brasil y de la Unión Europea.

Todas las respuestas coincidieron en señalar que el ámbito de aplicación es la seguridad alimentaria (Análisis de Peligros y Puntos de Control Críticos -HACCP, Higiene, Buenas Prácticas, gerenciamiento de reclamos, Gestión de sistema de calidad, Control de contaminantes, Medio ambiente y Bienestar Animal) y solamente un caso identificó características particulares adicionales.

Asimismo, más de la mitad de los entrevistados señaló que las mismas exceden las normas oficiales, con comentarios tales como: “ponen definiciones claras de las políticas y mecanismos y comprobaciones de los métodos que la empresa usa. Revisión constante de las medidas preventivas y mucha preocupación en el tratamiento de los reclamos de los clientes” o “cada certificadora tiene sus exigencias propias”. Otras respuestas si bien reconocieron que no exceden a las normas oficiales, igualmente indicaron que “pero son más detalladas y exigen registros formales que deben estar disponibles para las auditorías”.

Al parecer no existe una fecha determinada desde la cual estas empresas aplican estándares privados, pero los de mayor antigüedad se remontan a 1999 y las más recientes certificaciones son de 2008.

Como ya se señaló, la norma privada más frecuentemente utilizada en Brasil es la que establece la BRC Global Standard. De acuerdo a la información publicada en su página de Internet, los establecimientos que cuentan con certificaciones activas son los detallados en la tabla siguiente.

La muestra analizada en esta investigación tomó en consideración al 60% de las empresas que actualmente certifican sus productos de exportación bajo los estándares del BRC. Una explicación detallada de estos estándares se presenta en el Anexo N° 4 al presente documento.

Sin embargo, es importante señalar en esta sección que el BRC es un estándar dedicado a la higiene de las carnes, y por ello incluye requisitos en materia de control de puntos críticos y gestiones de calidad en la etapa de faena y procesamiento. En cambio, el BRC no cubre aspectos de sanidad y bienestar animal, razón por la cual no afecta en forma directa a los productores ganaderos. Para ello se deben analizar las propuestas que está trabajando Global Gap, pero que aún no se han implementado.

Brasil: Establecimientos Industriales con estándar BRC

Estándar: Food Issue 5

Carne Cruda (Raw Red Meat)

Nombre	Ciudad	Certifi-cadora	Alcance	Grado	Exclu-sión	Fecha inicio	Fecha de vto.
Bertin Ltda.	Navirai, MS	SGS United Kingdom Limited	Production of frozen and chilled bovine meat, frozen offal, tripe and tripe bleached including receiving of livestock, slaughtering, deboning, freezing, packing, storage and loading.	A		05/05/09	15/04/10
Bertin Ltda.	Lins - SP	SGS United Kingdom Limited	Production of chilled and frozen bovine cuts, trimmings, portioned and offal. Canned and retort pouched sterilized beef products, frozen, cooked beef, dried cooked beef and beef extract.	A		16/07/09	12/07/10
Bertin S.A	Campo Grande MS	SGS United Kingdom Limited	Production of frozen and chilled bovine meat, offal and tripe including receiving of livestock, slaughtering, deboning, freezing, packing, storage and loading.	A		15/09/09	18/09/10
Bertin S.A.	Ituiutaba - MG	SGS United Kingdom Limited		A			09/01/10
Bertin S/A	Mozarlândia-GO	SGS United Kingdom Limited		A			16/04/10
Braslo Produtos de Carne Ltda	Sao Paulo	SGS United Kingdom Limited		B			18/12/09
Frigorífico Mataboi S/A -	Araguari - MG	SGS United Kingdom Limited	Production of frozen and chilled bovine meat and offal including receiving of livestock, slaughtering, deboning, freezing, packing, storage and loading..	A	Tripe production	21/07/09	23/07/10
Frisa - Frigorífico Rio Doce S/A -	Nanuque MG	SGS United Kingdom Limited	Production of frozen and chilled boneless and chilled bone-in bovine meat including receiving of livestock, slaughtering, boning, freezing, packing, storage and loading.	A		30/07/09	14/07/10
Frisa Frigorífico Rio Doce SA -	Espirito Santo	SGS United Kingdom Limited		B			10/12/09
JBS S.A - Sao Paulo	Sao Paulo	NSF - CMI Certification		A			26/02/10
JBS S/A	Pedra Preta	SGS United Kingdom Limited		A			25/02/10
JBS S/A	Campo Grande MS	NSF - CMI Certification		A			28/01/10
JBS S/A	Andradina - SP	NSF - CMI Certification		A			25/02/10
JBS S/A	Araputanga MT	SGS United Kingdom Limited		A			25/02/10
JBS S/A	Barra do Garças - MT	SGS United Kingdom Limited		A			23/01/10
JBS S/A	Sao Paolo	NSF - CMI Certification		A			10/03/10
JBS S/A	Barretos SP	NSF - CMI Certification		B			06/03/10
JBS S/A	Goiania - Goias	SGS United Kingdom Limited		A			19/02/10
Marfrig	Estrada Vicinal Kityzo Utiyama	SGS United Kingdom Limited	Production of bovine goods including: frozen and chilled bovine bone in and boneless meat, chilled and frozen cuts and trimmings meat and frozen offal and stomachs, including receiving of livestock, slaughtering, deboning, freezing, packing, storage and loading process	A			
Marfrig	Tangará da Serra	SGS United Kingdom Limited	Production of frozen and chilled bovine meat and frozen offal and tripe, including receiving of livestock, slaughtering, boning, freezing, processing, packaging, storage and loading.	A		04/11/09	02/12/10

Nombre	Ciudad	Certifi-cadora	Alcance	Grado	Exclu-sión	Fecha inicio	Fecha de voto.
Marfrig	Promissão - SP	SGS United Kingdom Limited	Production of frozen and chilled bone-in and boneless beef cuts, frozen products, portion controlled, ground meat and carpaccio, frozen offal, frozen cooked beef, beef extract and beef jerky, including receiving of livestock, slaughtering, boning, freezing, processing, packing, storage and loading	A		20/05/09	27/05/10
Marfrig	Mineiros GO	SGS United Kingdom Limited		A			28/02/10
Marfrig	Rural Bataguassu - MS	SGS United Kingdom Limited	Production of frozen and chilled bone-in and boneless beef cuts and frozen offal, tripe and bleached tripe, including receiving of livestock, slaughtering, deboning, freezing, processing, packaging, storage and loading.	A		04/11/09	13/11/10
Marfrig	Paranatinga	SGS United Kingdom Limited		A			28/02/10
SADIA S.A	Varzea Grande, MT	SAI Global		A			11/12/09
SADIA S.A	Varzea Grande, MT	SGS United Kingdom Limited	The slaughter of cattle and deboning of beef.	A		27/11/09	11/12/10

Fuente: BRC Global Standards (www.brcglobalstandards.com).

Paraguay

En Paraguay la investigación cubrió las dos etapas principales de la cadena de valor, a través de entrevistas tanto a productores ganaderos como a frigoríficos con faena destinada (en parte) al mercado internacional y al mercado local.

El primer aspecto a resaltar tiene que ver con el grado de familiaridad y los niveles de adopción de estándares privados en uno y otro segmento. En la etapa primaria, caracterizada por pequeños y medianos establecimientos (tanto por la cantidad de empleados como por el stock de hacienda), no se registró ninguna respuesta positiva acerca de la implementación de estándares privados en sus instalaciones. Sin embargo, al ser todos ellos proveedores de animales para la exportación, manifestaron conocimiento de esta problemática al expresarse sobre los impedimentos y beneficios que conlleva la adopción de estándares privados.

En el caso de los industriales, conformado por empresas cuya actividad principal es la exportación, si bien el grado de conocimiento es mayor que en el segmento de los productores, sólo uno de los entrevistados afirmó haber implementado algún tipo de norma privada y en otros tres casos indicaron que planeaban hacerlo en un futuro cercano. Fueron mencionados como estándares privados la ISO 9001 (ya aplicada desde 1999), la ISO 22000 prevista para 2010, la HACCP (también para 2010) y la certificación de los embarques por un tercero en las exportaciones a Chile (requisito obligatorio por parte del país importador).

Cabe destacar el bajo nivel de adopción de estándares privados por parte de la industria cárnica paraguaya, independientemente del tamaño y/o del volumen de exportación de la empresa de que se trate. Esto ocurre aún teniendo en cuenta la importancia de Paraguay como proveedor tradicional de carnes vacunas en los mercados internacionales. Este hecho al parecer terminaría relegando a estas empresas al rol de proveedores de carnes vacuna en destinos comerciales menos atractivos, dejando de lado a los mercados más exigentes en cuanto a las normas privadas de inocuidad y seguridad alimentaria. Ello ocurre a pesar de que los costos no representarían para la industria paraguaya de carnes, un elemento disuasivo para invertir en la implementación de normas privadas y los beneficios esperados, de acuerdo con las respuestas de los entrevistados, sería la obtención de precios superiores al mercado. Sin embargo, los resultados de las encuestas dan ciertas explicaciones de las razones de tal decisión comercial como analizaremos más adelante.

Chile

Dado que Chile es un país importador neto de carnes bovinas y sus exportaciones han descendido de manera significativa en estos años, así como también se encontraron dificultades para avanzar en las encuestas dada la situación de catástrofe natural atravesada, se consideró conveniente no incluirlo en este análisis aunque si se analizó la estructura del sector en el Capítulo I.

III. Análisis a nivel regional ²⁰

Aclaración previa

Para un mejor análisis del relevamiento que a continuación abordaremos, es importante recordar que éste quedó integrado por dos instancias, una cualitativa y otra cuantitativa. La primera tuvo por objetivo profundizar en algunos elementos que integran hoy el issue, estándares privados, para los empresarios. La segunda quedó orientada exclusivamente a medir y validar lo expuesto anteriormente, durante la entrevista. Los resultados indicaron que es imposible mirar a una sin la otra. Los niveles numéricos relacionados a los costos que implican para ellos los controles de calidad no oficiales, sólo pueden ser “leídos” a la luz de lo explicado previamente.

1. Conceptualización del sistema

Durante las reuniones realizadas con productores y funcionario/dueños de las industrias frigoríficas que integraron el listado de contactos en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, pudo observarse que, en la mayoría de los casos, los entrevistados, que vienen aplicando normas privadas, demostraron dificultades para asignar y delimitar los costos asignados específicamente a la certificación de estándares dentro de sus **costos totales** o como porción de sus exportaciones anuales. Esto sucede por dos motivos básicamente. Un primer factor, por no resultar para la región, con excepción de lo manifestado por Brasil, un esfuerzo de tal magnitud, que provoque una visualización concreta en el presupuesto de los productores/industriales con asignación de partidas presupuestarias específicas y recortadas del resto. Un segundo factor, radica en que el proceso es identificado como uno que acompañó de manera natural realizaciones de mejoras internas inevitables para continuar abasteciendo a los mercados externos, con lo cual no produjo costos asignables de manera exclusiva a requerimientos vinculados a estándares privados.

“Una sumatoria de todo el tiempo es muy difícil de cuantificar porque te explico el procedimiento: yo tengo en toda la planta los esterilizadores a 90° y se comprueban cada 2 horas. Hay un tipo que va con el termómetro recorriendo los estabilizadores, yo capacité al tipo que abre la culata de la media res para que cambie de cuchillo cada media res primero, esterilice la hoja y después el mango, luego lo guarda, usa el otro esterilizado y lo cambia pues abrió la culata, etc. ¿Cuánto es eso? No lo sé. Lo hace. ¿Cuánto cuesta? Si yo tuviera que vender al mercado doméstico todo eso no lo ¿Cuánto cuesta eso sobre los 120 millones de dólares? Si son cinco, cuatro... no te lo puedo decir, no lo sabemos nosotros, debería meterme a bucear en la contabilidad. Costear nos cuesta.”²¹

Frigorífico con una faena anual superior a las 15.000 cabezas

²⁰ El análisis regional comprende a Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay. Las entrevistas en profundidad a los referentes de Chile no fueron posible completar por razones ajenas a este estudio. No obstante, dado el perfil de importador neto de carnes que tiene Chile y su reciente pero aún reducida importancia como exportador, no invalidan los resultados regionales obtenidos en esta investigación.

²¹ Las transcripciones son textuales, quitando marcas de oralidad y extendiendo formas verbales, se mantuvo el sentido de las expresiones. El criterio de selección de las mismas gira en torno a su claridad, y representatividad respecto de todas las entrevistas realizadas, y tienen por objetivo dar sustento al concepto desarrollado.

Un segundo aspecto a destacar y que atraviesa toda la información relevada, consiste en la aparición de dos tipos de apreciaciones respecto a la aplicación de estándares, definidos de acuerdo a la escala del negocio que representen los entrevistados. Entre aquellos que superan las 15.000 cabezas de faena anual, **el beneficio** predomina como concepto al caracterizar el proceso experimentado por la unidad productiva en la aplicación de estándares privados. Este queda fundamentado, a grandes rasgos, en la posibilidad que brinda de encuadrar su propia actividad de acuerdo a las exigencias de su demanda actual o potencial, permitiéndoles un mejor alineamiento a las necesidades del mercado. El sistema, en este segmento, brinda una posibilidad de actualización más rápida, en comparación con la normativa pública. Esta es percibida, en algunos casos, como parcializada; elemental y hasta insuficiente dado que son reglas que permiten lograr la habilitación para exportar a un país por ejemplo europeo, pero no necesariamente ingresar a los nichos de mayor poder de compra como son las cadenas minoristas.

“Podemos hablar un poquito de lo que es gestión de calidad. Normalmente los estándares nacionales (organismos públicos) están enfocados, centrados, en lo que es la inocuidad del producto que es muy importante. Ahora, en rigor, la inocuidad no es otra cosa que un requisito implícito de calidad. Entonces de alguna manera la norma ISO 9000 abarca más, en relación a los estándares o los requerimientos de los distintos países, porque la normativa de los distintos países así como la nuestra está enfocada, en particular, a lo que es gestión de inocuidad. La norma ISO 9000 abarca más cosas”

Frigorífico con una faena anual de entre 5.000 y 15.000 cabezas.

La decisión de encuadrar la actividad de acuerdo a normativas privadas es relatada, entre ellos, como, **voluntaria**; a veces anterior a la exigencia formal y resulta de la necesidad de participar de mercados más rentables. Los estándares oficiales aparecen aquí, como una base necesaria pero insuficiente para la construcción de ese puente entre la oferta y la demanda. La dinámica del mercado internacional de alimentos se ha acelerado de tal manera que hace muy difícil a los organismos públicos adecuarse con el ritmo necesario a los cambios experimentados en los hábitos de comportamiento de la demanda, particularmente en las cadenas minoristas internacionales. Por todo esto, las exigencias privadas, según los entrevistados, no hacen más que colaborar con la posibilidad de capturar oportunidades y ordenar un sistema que padece mayores demoras en lograrlo.

Consultado el representante de un frigorífico, con una faena anual de entre 5.000 y 15.000 cabezas, sobre si la aplicación de la ISO 9000 se realiza por alguna exigencia de los clientes. El entrevistado, respondió que: “Es por decisión propia, decisión de la Alta Dirección de la empresa, nosotros certificamos en el 99, a partir de ahí fue renovándose esa certificación. Ahora esperamos que el 1^{er} trimestre del año que viene, estemos recibiendo la auditoria de certificación para la ISO 22000 que es justamente gestión de inocuidad de alimento. Digamos, lo que tiene que ver con calidad de una manera más global, le interesa y es muy bien acogido por los clientes en general, clientes privados en general, la ISO 22000 es una herramienta que puede ser muy válida en el momento; justamente relacionada con autoridades sanitarias”

Este segmento, no observa a la aplicación de estándares como un obstáculo o dificultad sino exactamente lo contrario. La percepción de costo adicional de este proceso, entre los entrevistados, queda referida a:

a) La barrera de ingreso inicial al negocio. Una vez dentro del mercado, el productor o el industrial percibe que estos requerimientos constituyen las reglas del juego y que forman parte de una inversión que lo pone en carrera. Es un gasto que tiene que ver con la decisión de planificar, integrarse a un mercado más exigente que además lo constituyen consumidores interesados en productos con mayor garantía de calidad y, por eso, dispuestos a pagar un alto

precio. Constituye una barrera de ingreso similar a la que encontrarían en cualquier tipo de industria dentro de la cual un empresario decida desplazarse hacia mercados más rentables.

b) Un sistema regulador de un mercado dominado por la informalidad. En muchas entrevistas se refirió a la exigencia de estándares privados como un proceso ordenador para un sector que evidentemente no tenía sistematizadas algunas prácticas.

“Sí, esto es convencimiento propio. La ISO 22000 no la están pidiendo los clientes, pero nosotros sabemos que es la forma de asegurar y ordenar todo el tema de gestión de calidad. BRC, sí lo está pidiendo el cliente, que en realidad también te ordena mucho y es muy similar la versión 05, a la ISO 22000. Nosotros estamos convencidos, yo personalmente, de que todas estas normas lo que hacen es asegurar al cliente que las cosas le van a llegar bien, es un reaseguro. Y a nosotros nos permite tener una mayor tranquilidad de que así sea. Es una herramienta”

Frigorífico con faena mensual mayor a 15.000 cabezas

No sucede lo mismo, en general, con el segmento de la industria integrado por frigoríficos cuya faena es inferior a las 15.000 cabezas mensuales. Entre ellos, se percibe la aplicación de estándares como una traba y una dificultad. Esto como, veremos más adelante, quizás quede explicado en el componente recursos humanos y capacitación. Ambos aspectos de los elementos valorados como de mayor incidencia en los procesos y quizás sea el que resulta de más difícil acceso por las pequeñas unidades.

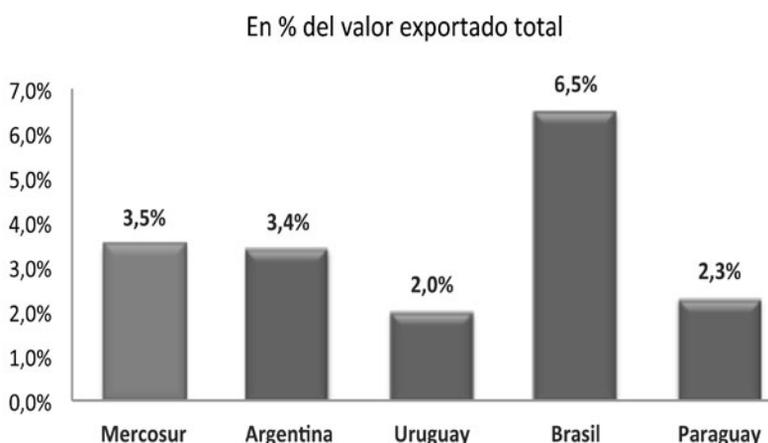
2. Costo total y estructura de costos de certificación e implementación.

El análisis de las participaciones y niveles que graficamos en el presente capítulo producto de las respuestas dadas por los entrevistados debe ser realizado recordando la dificultad manifestada para determinar cantidades. Estas, no surgieron de partidas de documentos contables que de alguna manera puedan ser diferenciadas del resto, sino que se ofrecieron a manera de referencia.

2.1. Costo total: comparación regional

En base a las entrevistas realizadas en los cuatro países de Mercosur, es factible agrupar el costo total por contar con estándar privados en la industria de carnes vacunas en dos gru-

Costo total de implementación y certificación de procesos



Fuente: Elaboración propia

pos: por un lado Argentina, Uruguay y Paraguay, con porcentajes en relación al valor exportado entre el 2% y el 3,4%; y por otro, Brasil, que tal como se explicó anteriormente, parte de un valor que casi duplicaría al promedio de la región. Con respecto a este resultado, no debería descartarse que durante el relevamiento llevado a cabo en Brasil, los entrevistados hayan incorporado en sus respuestas otros aspectos vinculados con exigencias de calidad, sanidad, inocuidad y trazabilidad presentes en el comercio internacional de carnes en Brasil y que responden antes que nada, a requerimientos oficiales de los países de destino, que a normas o estándares privados.

2.2 Distribución general de los costos producto de la aplicación de estándares privados

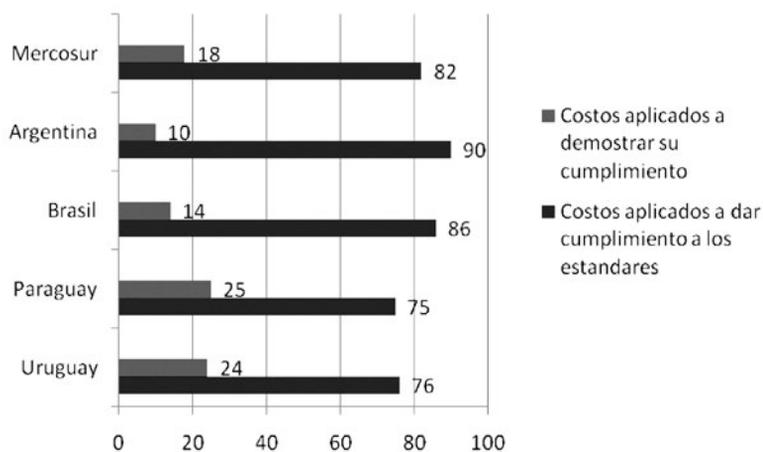
Desde un abordaje que fue de lo general a lo particular se comenzó por definir la forma de participación de los dos grandes grupos de actividades que constituyen, por un lado, la implementación de estándares exigida por privados y, por el otro, las que se realizan para lograr la demostración del cumplimiento de los mismos. Se consultó a los productores y/o frigoríficos cómo distribuirían en una estructura de costos general hipotética de 100, la participación de aquellos aplicados a **demostrar** cumplimiento a los requerimientos y la de aquellos destinados a dar **cumplimiento** a los mismos.

No obstante haber registrado cada país, como veremos más adelante, un perfil diferente en los niveles dentro de la estructura de costos, existe cierta homogeneidad a la hora de definir la relación de ambos sobre el costo total. Los entrevistados de los cuatro países otorgaron una significativa mayoría a los primeros, vinculados a dar cumplimiento, si bien en niveles diferenciados.

“Certificación en realidad como valor es mínimo. Un 10%, si se quiere dar un valor. Lo que te lleva tiempo, esfuerzo, es todo lo que es previo y la implementación.”

Frigorífico con una faena anual superior a las 15.000 cabezas

Distribución general de los costos de implementar y certificar estándares privados (en %)



Fuente: Elaboración propia

A nivel regional se estimó que un 82% de los costos son atribuidos a dar cumplimiento a los estándares y el 18% en demostrar su cumplimiento –certificación. Argentina y Brasil, en ese orden marcan una clara diferenciación, con porcentajes del 90% y 86% respectivamente en lo que hace a la implementación. Por su parte los empresarios de Uruguay y Paraguay, parecen atribuirle casi un 25% de los costos a la certificación. Cabe destacar que ello ocurre

en los dos países de la muestra relevados con menores casos de empresas que aplican estándares privados en sus exportaciones de carnes vacunas.

2.3 Estructura de costos de la adopción de estándares privados

Durante el relevamiento de datos primarios se solicitó a los entrevistados que estimaran la participación, dentro de sus costos, con relación a las exportaciones totales, de diferentes rubros vinculados a la adopción de estándares privados. Estos incluyeron erogaciones en: capacitación, infraestructura, contratación de nuevos recursos humanos, nuevas tecnologías, procesos productivos adicionales, entre otros.

Dada la dificultad para definir una cifra exacta del impacto en los costos, se decidió estimarlas a partir de una aproximación por rangos de acuerdo a su incidencia en el valor de las exportaciones. En un primer nivel de procesamiento -instancia que conformó los informes preliminares de avance a este estudio-, se determinaron posiciones únicamente distinguiéndolas por el sólo reconocimiento de los mismos, sin realizar ponderación por rango, hasta tanto no contar con los datos completos de todo el relevamiento dada la falta de precisión reconocida y que limitó la construcción del dato. Los rangos suministrados por el cuestionario para colaborar con la posibilidad de obtener una referencia de costos, se fijaron en términos de porcentajes respecto de las exportaciones anuales y fueron los siguientes:

- Rango 1: entre 0.1% a 1%;
- Rango 2: entre 1.1% a 5%;
- Rango 3: entre 5.1 a 10 y
- Rango 4: más de 10%,

La posibilidad que brindó el trabajar con esta apertura fue la de lograr una referencia, ya que, como hemos señalado, no son datos construidos especialmente y no se poseen de manera anualizada sino que integran información que forma parte de procesos, a veces múltiples, que confluyen desde diferentes situaciones, en el estadio de la certificación de las normas. La restricción que enfrenta el análisis por rango es que no se cuenta con el dato preciso y se debe, en cada una de las posiciones, elaborar un promedio y alinear a todos aquellos que hayan identificado sus costos en un mismo rango. Las siguientes participaciones parten del supuesto que, por ejemplo, todos los encuestados que optaron por el rango entre 1.1% y 5% al tener que determinar los gastos enfrentados en capacitación, para la certificación de estándares y en términos de participación de sus exportaciones anuales, se ubican en un porcentaje medio del intervalo.

Consideramos que los niveles aquí expuestos al no surgir de documentación que los avale por los límites que señalamos, sean considerados referentes y ordenadores del universo bajo estudio. Esto queda claramente expuesto en el caso de Brasil que es el país que impulsa, significativamente, los valores hacia arriba. La mayoría de los entrevistados allí, identificaron en una medida muy superior al resto de los países del Mercosur, parte de los rubros que constituyen los costos de certificación en el rango de participación de más de 10%, lo cual consideramos marca un diferencial pero a manera de referencia.

“Tener estos estándares, o no tenerlos, yo me arriesgaría a decir que es un costo adicional no menor al 15 o 20 por ciento del bruto exportado en términos generales, a lo largo del tiempo, 15 por ciento a lo largo de todo el proceso porque son sí, pero una vez que lo tenés, lo tenés y ese 15 por ciento a lo mejor se convierte en un dos y medio por ciento para ir manteniéndolo. ¿Te das cuenta? Y si se viene abajo el rancho levantarlo te va a costar el 15 o el 20”

Frigorífico entre 5.000 y 15.000 cabezas por mes.

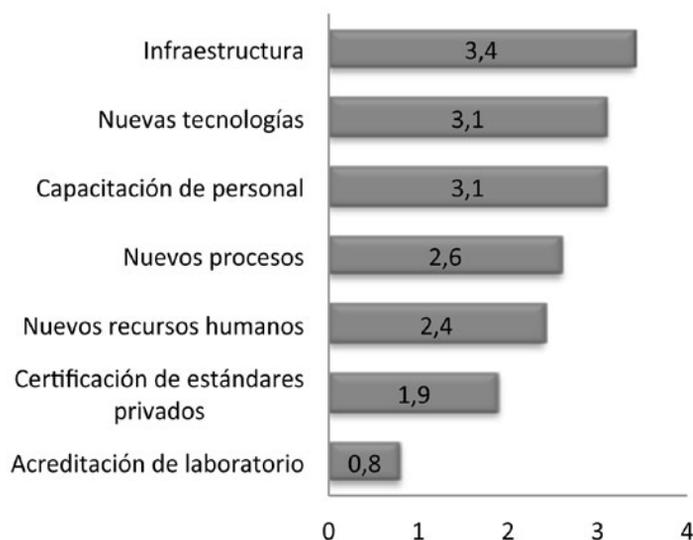
Hecha esta breve aclaración dentro de las respuestas generales de la región, se registró que entre los siete rubros que se ofrecieron de manera guiada al entrevistado (podía, espontáneamente, mencionar otros), **infraestructura** es el de mayor relevancia en términos de porcentaje de exportaciones.

“Nosotros hemos modificado todos nuestros corrales por una razón de mejora en el proceso, se hicieron los nuevos y se hicieron bajo las pautas de Temple Grandín de bienestar animal, todo con curvas, no se usan picanas, se usan banderas. Todo eso lo vas haciendo pero no porque alguien te lo pida, por ejemplo Mc. Donald’s tenía el asunto de la ‘duramadre’, creo que lo sigue teniendo. La ‘duramadre’ es la cápsula que recubre la médula, que más allá de sacar la médula, ellos te piden que saques eso que queda adherido al hueso, tenés que rasquetear y la máquina es especial. Todo para cuando vendemos carne sin hueso, es una pauta que ahí va más allá de los materiales de riesgo que establecen los americanos para la destrucción.”

Frigorífico con faena anual de entre 5.000 y 15.000 cabezas

Mercosur: Costos de certificación de estándares privados

Participación sobre las exportaciones anuales



Fuente: Elaboración propia

Brasil constituye una verdadera excepción respecto a los rangos identificados por el resto de los países, alejándose significativamente de éstos y reconociéndose porcentajes, en algunos casos 10 veces más altos que Argentina, Paraguay o Uruguay.

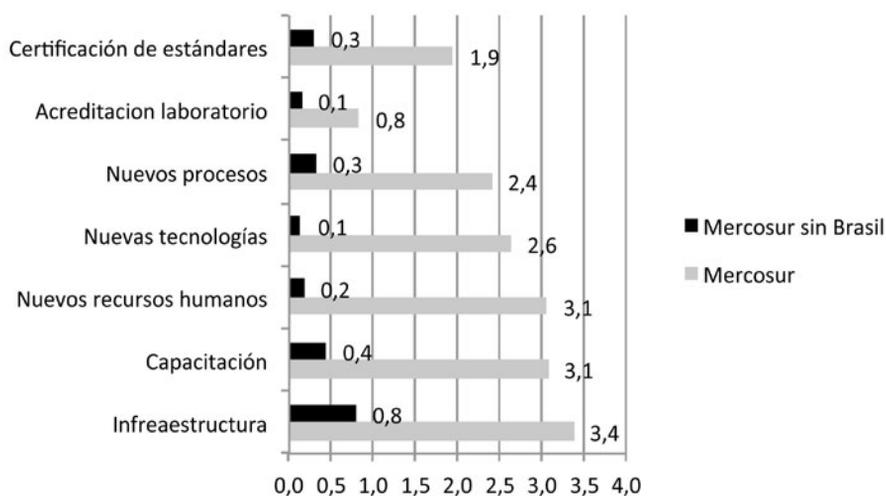
	Mercosur	Argentina	Uruguay	Brasil	Paraguay
Infraestructura	3,4	0,7	0,7	6,4	0,5
Capacitación	3,1	0,7	0,3	7,2	0,2
Nuevos recursos humanos	3,1	0,4	1,4	6,8	0,2
Nuevas tecnologías	2,6	0,2	0	6,5	0,2
Nuevos procesos	2,4	0,2	0,1	5,3	0,2
Acreditación laboratorio	0,8	0,1	0,1	1,4	0,2
Certificación de estándares	1,9	0,5	0,2	4,4	0,1

Fuente: elaboración propia

En esta línea, ninguno de los países, con excepción de Brasil, utilizó para determinar participación de cada uno de los rubros en las exportaciones totales el rango: más del 10%. En gastos en infraestructura, por ejemplo, más de la mitad de los entrevistados de ese país admite un costo que supera al 10% de las ventas anuales al exterior.

Mercosur sin Brasil: Costos de certificación de estándares privados

Participación sobre las exportaciones anuales (%)

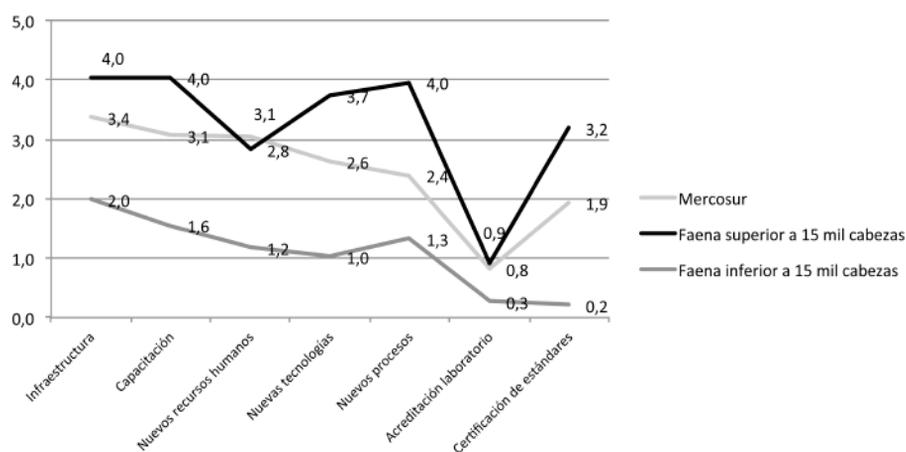


Fuente: Elaboración propia

La diferencia de comportamiento también queda definida claramente por el tamaño de la producción. Como puede observarse, en el gráfico siguiente, aquellas unidades productivas con una faena anual superior a las 15 mil cabezas admiten un costo en términos de participación de sus exportaciones, que, en la mayoría de los casos más que duplica a aquellas que se encuentran por debajo de las 15 mil. La mayor brecha se produce en el ítem certificación de estándares constituyéndose el de más bajo nivel asignado por el segmento de inferior tamaño. Por el contrario, el mayor acercamiento está dado en acreditación de laboratorio, ítem poco reconocido en la mayoría de los encuestados.

Mercosur: Costos de certificación de estándares privados

Según escala de producción (% sobre valor exportaciones)



Fuente: Elaboración propia

Consultado un empresario de la industria frigorífica sobre si había tenido que invertir en nuevas tecnologías, a propósito de la certificación, contestó que “no”. Pero cuando se le preguntó si fue un requerimiento la incorporación de personal capacitado para la labor, respondió que “sí, a 10 personas”

Las diferencias cuantitativas de erogaciones admitidas en costos por certificación no son las únicas observadas en las producciones según su tamaño. Los entrevistados también manifestaron diferencias relacionadas con aspectos cualitativos referidos al significado atribuido a los mismos.

Los costos en que los empresarios incurren para satisfacer estándares privados derivan en definiciones, vinculadas a exigencias que brindan oportunidades comerciales, especialmente a las grandes empresas y como barreras irracionales que entorpecen, sin mucho sentido, el ingreso a mercados externos, a las medianas y pequeñas empresas.

Algunos entrevistados las evalúan como espacios que permiten establecer diferenciales competitivos en los productos y mejorar posicionamiento frente a clientes actuales y potenciales. Las observan como garantes de oportunidades comerciales y, a los gastos requeridos, una erogación necesaria para consolidar y acrecentar su cartera de clientes.

En entrevista con un productor de hacienda de 1700 cabezas entre vacas y novillos, comentó que: “Nosotros certificamos trazabilidad, calidad, buenos manejos, todas esas cosas que si bien las hace el frigorífico también las hacemos nosotros como complemento y la certificación orgánica exigible, pero nosotros estamos muy encima para dar confiabilidad al cliente que viene de afuera, y te digo más han venido de afuera los clientes que hacen orgánico para ver si se cumplen con estas cosas”.

El consultor planteo la duda al productor sobre si en su hacienda se están aplicando normas de bienestar animal por una cuestión de convicción, no porque hay un protocolo de un cliente que diga que tienen que fijarse en las normas de bienestar animal. A lo que el productor respondió que: “no, es porque al cliente lo tengo que tener cautivo, conmigo”

No obstante, algunos productores los visualizan, claramente, como requerimientos muchas veces imposibles de satisfacer y destinados a entorpecer el comercio, en expresiones como estas:

“Si bien tiene un fundamento, que hasta cierto punto se pueda entender no es la existencia del consumidor directamente, es una forma de generar barreras de protección para los productores de los países de esa sociedad.”

Productor de hacienda. Entre 1000 y 5.000 cabezas de ganado

“Sí, totalmente, porque realmente el pequeño productor que está muy limitado y teniendo esas exigencias le va a ser un impedimento muy importante”

Productor de hacienda. Entre 1000 y 5.000 cabezas de ganado

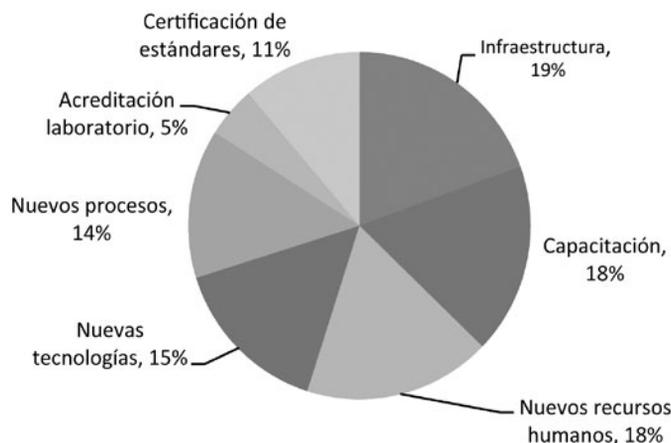
2.4. Participación por categoría y tamaño de empresa

A nivel global del Mercosur, existe consenso de que los costos de infraestructura, capacitación y nuevos recursos humanos absorben el 55% de las erogaciones que deben afrontar los frigoríficos al momento de implementar estándares privados. En este grupo se inscriben los gastos en materia edilicia (nuevas o mejoras en las instalaciones), las horas hombre destinadas a capacitar al personal de fábrica en nuevos procesos o controles adicionales y al personal adicional que demande la adopción de dichos estándares.

Adicionalmente, otros rubros tales como los nuevos procesos, nuevas tecnologías y la certificación propiamente dicha, también fueron destacados por los entrevistados. Solo los costos de acreditación de laboratorios fueron minimizados, puesto que la gran mayoría de los establecimientos terminan terciarizando los análisis hacia laboratorios ya acreditados, resultando ocioso contar con laboratorios propios habilitados con esta finalidad.

Mercosur: Distribución general de costos

% sobre estimación de costo total



Fuente: Elaboración propia

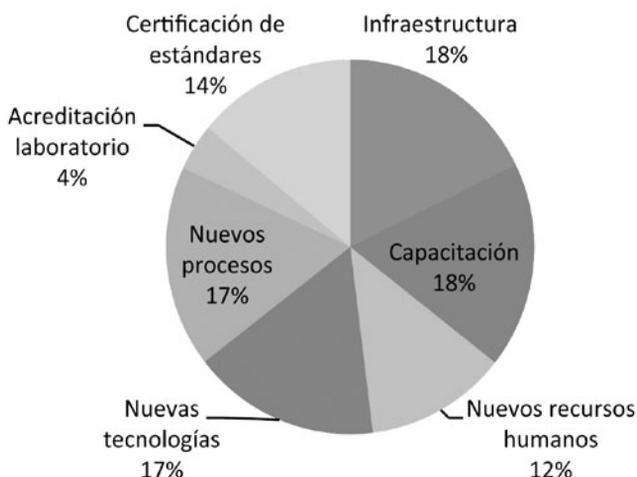
Las empresas que faenan más de 15.000 cabezas por mes, no solo reconocen un mayor costo relativo de contar con este tipo de estándares que las que están por debajo de dicho volumen -22,9% vs 7,6%-²², sino que además configuran una diferente composición en la estructura que

22 Los porcentajes se corresponden a nivel Mercosur con los datos de Brasil.

integran dichas erogaciones. Como vimos anteriormente, en todos los aspectos testeados durante este estudio, los industriales de este último segmento, definen niveles por debajo de los valores porcentuales definidos entre los encuestados que faenan más de 15.000 cabezas al mes.

Distribución general de costos

% sobre estimación de costo total / Faena superior 15 mil cabezas



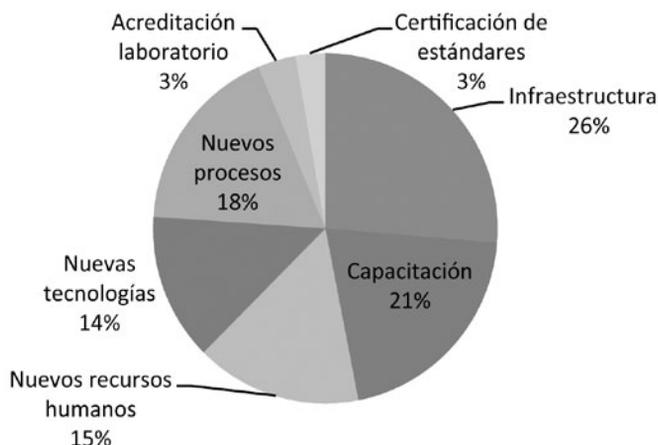
Fuente: Elaboración propia

La distribución por categoría de costos resulta, en alguna medida, en una mayor dispersión entre los grandes productores, resultando cuatro de los siete testeados con una participación pareja dentro de la estructura general.

Entre los de menor tamaño, infraestructura concentra la cuarta parte de los costos reconocidos por la certificación de estándares. En la mayoría de los casos, los productores destacan que las erogaciones realizadas, en este ítem, muchas veces son inevitables, con o sin exigencia externa ya que redundan en una mejora en la calidad del producto y en mayores posibilidades comerciales.

Distribución general de costos

% sobre estimación de costo total / Faena inferior 15 mil cabezas



Fuente: Elaboración propia

En ambos segmentos acreditación laboratorio es el aspecto menos valorado a la hora de estimar gastos.

El ítem personal ya sea por la capacitación del existente o por la incorporación de nuevos recursos constituye en ambos segmentos más del 30% de los costos en certificación.

“El mayor gasto en mi concepto, en mi expediente, que tenés que hacer es en capacitación, todo el tiempo tenés que estar capacitando porque hay rotación de gente, todo el tiempo tenés que estar capacitando porque aparece un problema nuevo, o situaciones nuevas. Tenemos formación de auditores internos, que se forman afuera, esos auditores internos son supervisores que están a cargo de un sector y que se capacitan en auditoría y hacen auditorías internas, porque otra cosa que hay que hacer, es no esperar la externa sino además hay que hacer auditorías internas. Esa capacitación también tiene que ver con cosas muy básicas, tiene que ver con buenas prácticas de manufactura, y cuando llevas las buenas prácticas, ya no de manufactura sino de producción al campo, ahí empiezan a aparecer problemas”

Frigorífico con faena anual superior a las 15.000 cabezas.

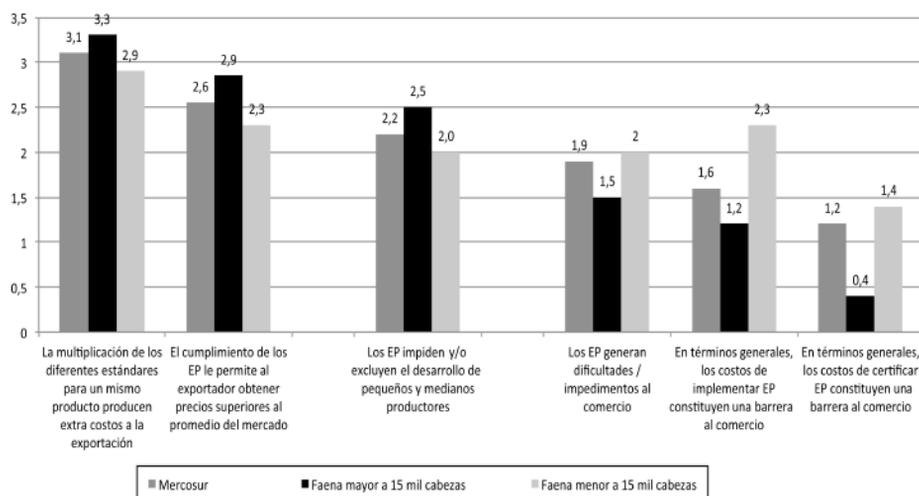
2.5. Opinión general sobre los estándares privados

Como se describió en la metodología, la investigación procuró, contrastar datos cuantitativos del costo de los estándares con la percepción de los empresarios que permitieran validar o refutar los resultados cuantitativos de las entrevistas. De esta manera, las preguntas que fueron formuladas se focalizaron en el pensamiento o creencia de los entrevistados en cuanto al impacto de los estándares privados en sus empresas y/o nivel sectorial.

En las siguientes tablas se reseñan los principales resultados para el total de las empresas en el Mercosur y de acuerdo a la cantidad de animales faenados.

¿Cuál es su nivel de acuerdo o desacuerdo con las siguientes afirmaciones? Siendo 1 totalmente en desacuerdo y 5 totalmente de acuerdo

Por región y tamaño



Fuente: Elaboración propia

En esta instancia de la entrevista resulta interesante observar que si bien resultó difícil cuantificar o identificar qué costos forman parte de exigencias de certificación y cuáles son producto de procesos de mejoras voluntarios, la mayor parte de los entrevistados en la región considera que la multiplicación de requerimientos genera extra costos.

“Si, mi experiencia es que son útiles, que te permiten mejorar, que muchas veces te permite mejorar el ordenamiento interno, te permite que estén estandarizadas muchas cosas, no siempre vas a lograr un mejor precio, lo que si a veces se dificulta es que a veces diferentes estándares te piden cosas diferentes y es muy difícil compatibilizar todo. Entonces cuando tenés que tener muchas auditorías, después te pasas de auditorías y te dicen ‘vienen la auditoría tal’ y ya pasaron dos meses y tengo la auditoría interna, tengo la auditoría del otro... Es muy difícil ese tipo de cosas, compatibilizarlas todas, no son fáciles para las empresas y ahí a veces vienen las colisiones, cuando tenés que explicarle a un gerente o a un dueño de una empresa, ‘no mire hoy tengo la auditoría de esto, mañana tengo la del otro’ porque a su vez las grandes empresas también tienen sus propios protocolos, hay algunas conocidas como las de Burger King, como Mc Donald’s como la de Cargill, por ejemplo, que en general tienen muchas cosas en común pero también tienen cosas diferentes. Yo espero que la tendencia sea a simplificarla, que no sea tan diferente, y no que cada uno tenga un protocolo y te pida cosas diferentes, espero que los protocolos sean más parecidos”

Frigorífico con faena anual superior a las 15.000 cabezas

Los productores grandes perciben este tema en mayor medida que los pequeños, muy probablemente porque como vimos anteriormente, es el segmento que lo enfrenta, pero asimismo, manifestaron mayor adhesión a la afirmación sobre la obtención de mejores precios gracias a ellos. Este segmento considera leves las dificultades que implican e importantes los beneficios observando a los estándares como herramientas formales facilitadores de su inserción en un comercio internacional altamente competitivo.

“Aunque fue una norma diseñada por los retailers ingleses y tuvo en cuenta para su construcción los requerimientos legales de Reino Unido, en la actualidad su aceptación como estándar privado en muchos países se ha generalizado. La sección de normativas aplicables tiene en cuenta las del país origen así como los países de destino”

Frigorífico con faena anual superior a las 15.000 cabezas

Las empresas grandes demuestran mayor comodidad con la aplicación de estándares. Entre los entrevistados, incluidos en esta categoría, aparece la clara consideración de éstos como mecanismos de obtención de mejores precios y, como se observa en el gráfico, en muy pocos casos los visualizan como obstáculos de gravedad.

Comportamiento inverso registran los entrevistados con producción/industria de menor tamaño. Si bien admiten, aunque en menor medida, los extra costos generados, esto tiene una implicancia negativa mayor ya que perciben menos beneficios en los precios de mercado por aplicarlos. Esto impacta directamente en la opinión sobre las afirmaciones propuestas en el cuestionario referidas a la certificación como verdaderas barreras al comercio, donde esta franja de entrevistados se despega claramente entre aquellas de mayor gravedad si bien con bajos niveles de adhesión.

Las empresas con un tamaño medio y bajo de producción perciben la multiplicación de estándares como extra costos a la exportación y como generadores de dificultades o impedimentos al comercio.

“Si tenemos BRC hablan, sino directamente ni hablan (los clientes potenciales). Pero no es excluyente la norma, es una seguridad que le da al cliente que cumplís con normas. ¿Me entendés? Va más allá, es por seguridad alimentaria. Los organismos oficiales no hacen cumplir, y las bromatologías provinciales tampoco y las municipales menos. Estos estándares privados, en teoría, porque no pongo las manos en el fuego por ninguno, pero ya al ser acreditada por UK, Dinamarca y demás, se hacen cumplir. Yo no lo veo como que excluyen, lo que pasa que nuestra situación es así. Es tan mediocre nuestra regularidad o nuestros controles, que entonces ellos terminan excluyendo, pero si acá cumplieran bien sus roles no serían que excluyen.”

Frigorífico de faena menor de 15.000 cabezas.

3. Reseña por país

3.1. Uruguay

El costo total relevado durante las entrevistas en profundidad entre los empresarios de Uruguay, totalizaron en relación al valor de las exportaciones de carnes, un porcentaje del **1,98%**. Considerando que durante el año 2009 exportó 970 millones de dólares en carnes vacunas, el costo agregado anual sería inferior a los 20 millones de dólares (US\$ 19,2 millones).

Los mercados de la Unión Europea –Alemania, Holanda, Gran Bretaña-, y Estados Unidos surgen como los destinos con mayores menciones entre los entrevistados; y las carnes enfrías y congeladas, los productos por excelencia.

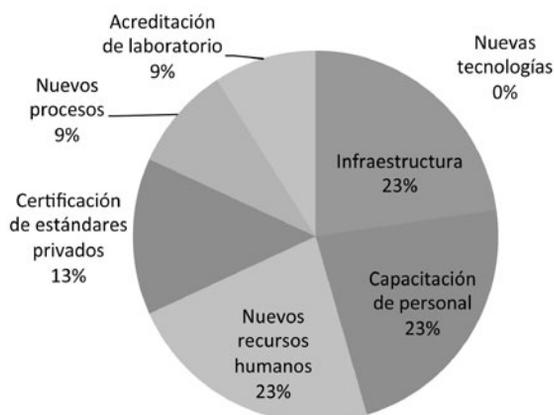
De acuerdo a la guía de pautas presentada, no existiría un rubro determinante en el costo de los procesos de implementación y certificación de los estándares privados, con una media por rubro de 0,28 y máximos y mínimos individualizados en 0,45% y 0,18% respectivamente.

En cuanto a la participación de cada uno de los rubros en el costo total, el empresario uruguayo asigna igual porción a las inversiones en infraestructura, capacitación del personal y la incorporación de nuevos recursos humanos. Es levemente inferior en el caso de la certificación de los estándares privados, en los nuevos procesos y en la acreditación de laboratorios. Por su parte los asociados a nuevas tecnologías no recibieron ninguna valoración entre los encuestados.

Vale la pena remarcar que en la extrapolación de estos datos se tuvo en cuenta que las empresas consultadas representaron el 60% de la exportación en valor de Uruguay. Sin embargo, se trata de frigoríficos que, como se vio anteriormente, están muy avanzados en el cumplimiento de estándares privados, por lo cual, de no mediar nuevas exigencias, dichos costos se mantendrían en el tiempo. Por lo tanto, se irán reduciendo en importancia relativa, aquellas vinculadas a las inversiones iniciales (infraestructura, capacitación y nuevos recursos humanos).

Los entrevistados distribuyeron el costo total de acuerdo a lo implicado en los gastos en infraestructura (vale decir las inversiones en la planta -capital físico-): capacitación, nuevos procesos, nueva tecnología, nuevos recursos humanos y acreditación de laboratorios. En caso de existir algún rubro que no hubiera sido mencionado, los entrevistados podían agregarlo. De acuerdo a nuestra consigna el cálculo debía hacerlo en relación a la facturación por exportaciones.

Uruguay: Participación por categoría en la estructura de costos en la certificación

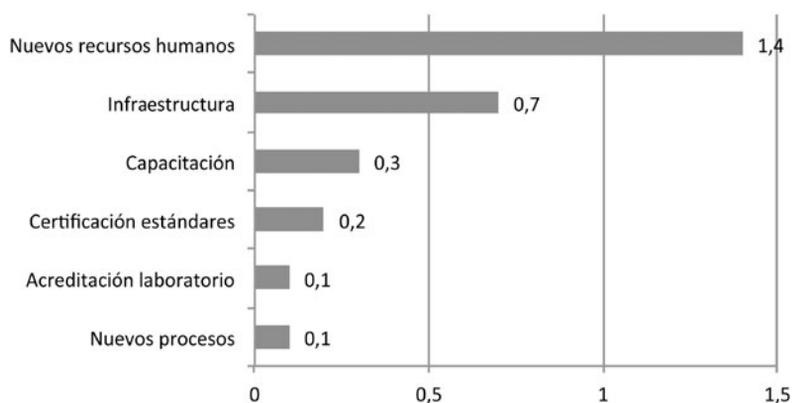


Fuente: Elaboración propia

Ninguno de los entrevistados le asignó a cualquiera de los siete rubros consultados, un importancia que superara el 1% del valor de las exportaciones, lo cual remarca la homogeneidad de las respuestas y el acotado impacto económico de los estándares privados a nivel individual. En el rubro infraestructura, solo las empresas que están en proceso de implementación, destacaron algunas inversiones en nuevos depósitos para el material de empaque o en la compra de detectores de metales. En capacitación del personal, también se debe diferenciar según el estadio en que la empresa se encuentra cumplimentando las normas privadas. De a 6 a 8 horas semanales de capacitación para los mandos medios, en el caso de aquellas firmas que recién se inician; hasta “capacitación permanente, pero independiente de los estándares privados” para empresas que llevan años implementando estos procesos.

Los costos asociados a la certificación (0,27%) fueron cuantificados como una suma fija consistente en los gastos de auditores externos que las empresas deben afrontar con una periodicidad que va de los 6 a los 12 meses. Los asociados a la acreditación de laboratorios -pese que en su gran mayoría cumplen algunas prácticas bajo la ISO17025- son poco significativos y vinculados antes que algún estándar privado, a los requerimientos del gobierno uruguayo.

Uruguay: Incidencia de los costos asociados a los estándares privados Participación sobre el valor de las exportaciones anuales



Fuente: Elaboración propia

Se solicitó a los entrevistados que ponderaran de 1 a 5 su grado de acuerdo con una serie de afirmaciones vinculadas con la exportación de carnes y el impacto que genera el cumplir con determinados estándares.

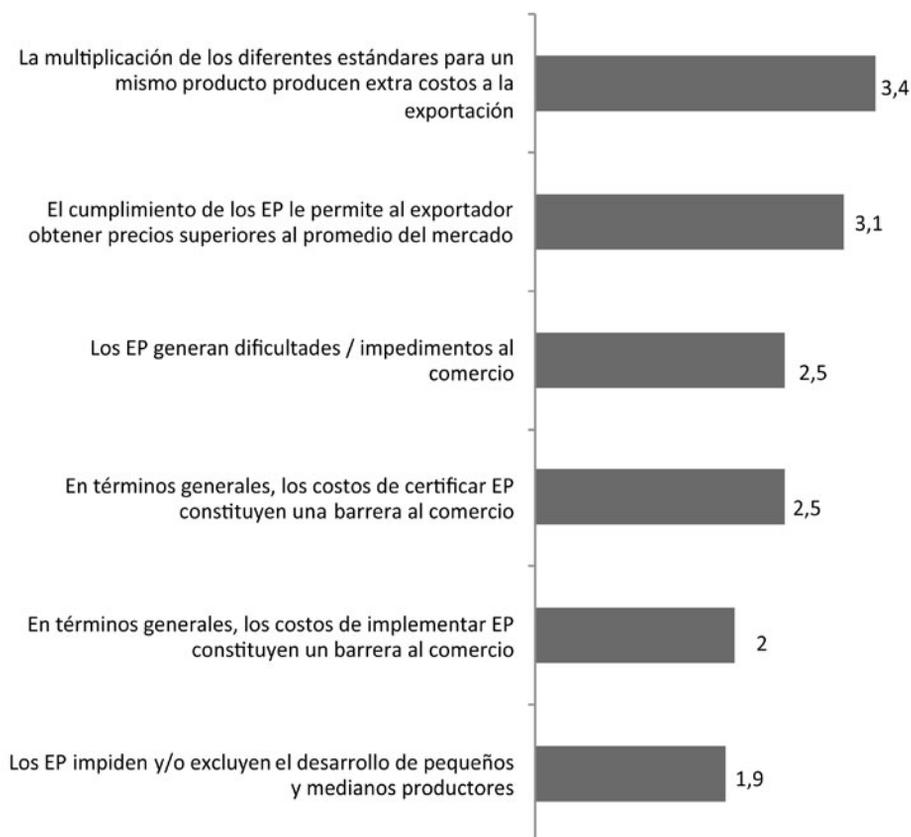
Los entrevistados uruguayos consideran que la multiplicación de los diferentes estándares para un mismo producto genera extra costos. Coinciden en señalar además, que la implementación de este tipo de normas permite obtener mejores precios en los mercados: “Si no va a haber un precio por acompañarlo con certificado BRC, vamos a poder acceder a determinados nichos del mercado que hoy ya se nos está complicando ¿Me explico? Determinada cadena de supermercados en caso de no tener BRC, no te compran”, frigorífico de faena menor de 15.000 cabezas.

No obstante, las opiniones están más divididas con respecto a si los estándares privados generan dificultades o impedimentos al comercio o si los costos de certificar constituyen una barrera al comercio.

Los empresarios consultados se mostraron en desacuerdo en relación a que los costos de implementar estas normas sean una barrera comercial o que terminen excluyendo los pequeños productores. “No, inciden pero no es una barrera”, frigorífico de faena menor de 15.000 cabezas.

Acerca de este último punto vale destacar la coincidencia que hubo tanto de los ganaderos como de los frigoríficos en resaltar la no exclusión o desarrollo de pequeños productores.

Uruguay: ¿Cuál es el nivel de acuerdo o desacuerdo con las siguientes afirmaciones, siendo 1 totalmente en desacuerdo y 5 totalmente de acuerdo?



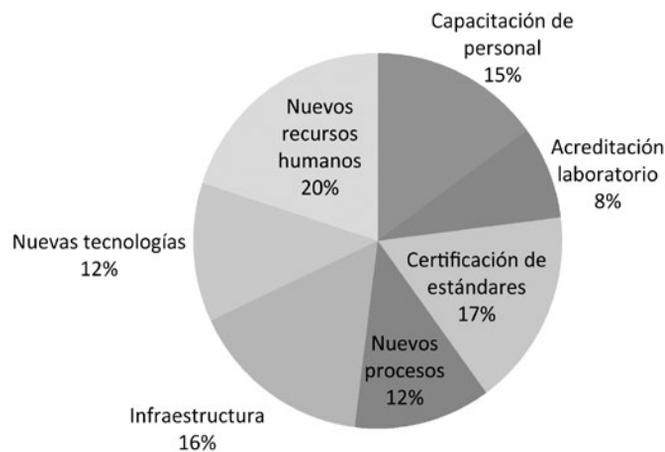
Fuente: Elaboración propia

3.2. Argentina

Como vimos anteriormente, durante el relevamiento de datos primarios se solicitó a los entrevistados que estimaran la participación dentro de sus costos, con relación a las exportaciones totales, de diferentes rubros vinculados a la certificación de estándares privados. Estos incluyen erogaciones en: capacitación, infraestructura, recursos humanos, nuevas tecnologías, procesos, entre otros. El costo total reconocido por ellos y dado a partir de la sumatoria de estos diferentes aspectos arroja el **3,4%** promedio sobre lo exportado por cada empresa entrevistada en Argentina. Esto es, de acuerdo a las cifras oficiales de la exportación del año 2009 – 1.881 millones de dólares- **64 millones de dólares por año**.

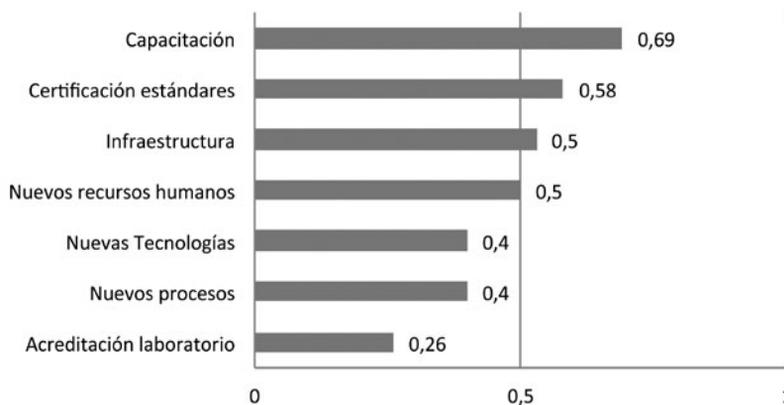
Dicha estimación es justificable teniéndose en cuenta la alta representatividad de la muestra analizada (31% de la faena total y 65% de las exportaciones del país) y es de suponer que se mantenga en el tiempo a nivel agregado por la incorporación de nuevas empresas y/o exigencias de parte de los importadores, al tiempo que se iría reduciendo la importancia de rubros de alto impacto como es el caso de las inversiones en infraestructura.

Argentina: Participación por categoría en la estructura de costos en la certificación



Fuente: Elaboración propia

Argentina: Incidencia de los costos asociados a los estándares privados Participación sobre el valor de las exportaciones anuales



Fuente: Elaboración propia

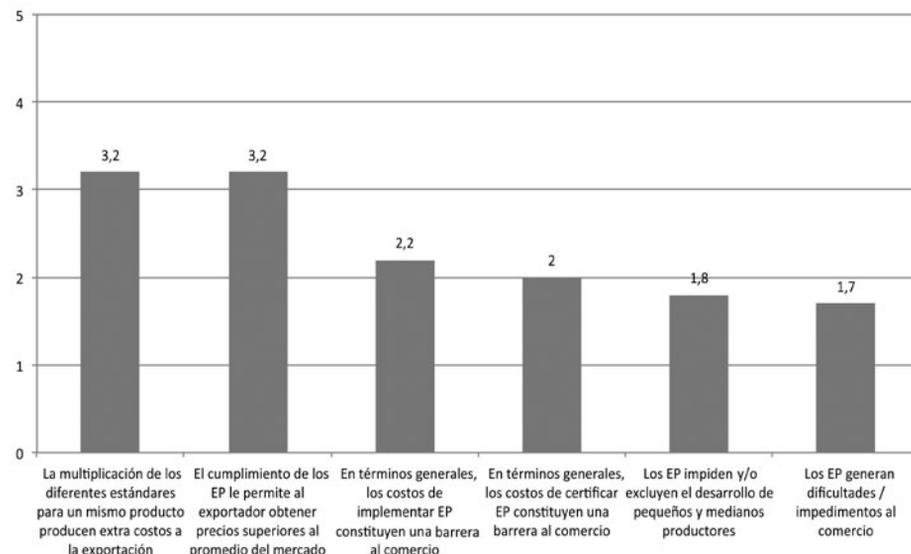
Los entrevistados argentinos reconocen entre los aspectos vinculados a recursos humanos a aquellos de mayor importancia a la hora de reflexionar sobre su estructura de costos para la certificación de estándares privados. Capacitación de personal y nuevos recursos humanos constituyen casi el 50% de los costos totales admitidos.

El primero, resulta el ítem más destacado y con mayor consenso entre los entrevistados argentinos que configuran una estructura distribuida en la que todos los ítems, con excepción de acreditación laboratorio se ubican por encima del 10% de participación.

Ninguno de los costos señalados presenta un rol dominante en la estructura. En la mayoría de los ítems se registró un nivel alto de indefinición y de respuestas en la opción '0'. Con excepción de capacitación en la mayoría de los rubros testeados solo la mitad definió algún nivel de costo.

El argentino percibe la certificación de estándares como un extra costo y como un medio por el cual obtiene mejores precios al mismo tiempo, y está mostrando una actitud de mayor conformidad ya que las dificultades que genera aparecen compensadas asimilándose a su comportamiento a los segmentos altos de la región.

Argentina: ¿Cuál es el nivel de acuerdo o desacuerdo con las siguientes afirmaciones, siendo 1 totalmente en desacuerdo y 5 totalmente de acuerdo?



Fuente: Elaboración propia

3.3. Brasil

Durante la investigación realizada en varios mataderos y/o frigoríficos localizados en diferentes regiones de Brasil fue posible identificar los siguientes aspectos:

- Las empresas adhieren a las normas privadas por motivos comerciales.
- Independientemente de las habilitaciones, la empresa puede contar con normas privadas orientadas al comercio tanto para el mercado interno como externo.
- Las normas privadas son principalmente implementadas para garantizar la seguridad alimentaria.
- Hay opiniones divergentes entre las empresas si los estándares privados sobrepasan las exigencias nacionales y oficiales.
- La mayoría de las empresas coinciden en que estándares diferentes para un mismo producto produce extra costos de exportación.

Por otra parte, se advierte que las empresas que certifican estándares privados, son siempre más detallistas, criteriosas y exigentes, realiza auditorías similares a las oficiales pero actúan específicamente sobre sus protocolos particulares.

Las empresas que actualmente no cuentan con normas privadas dirigidas al comercio internacional, alegan que las tasas cobradas por las certificadoras son muy altas.

Se puede afirmar que, los estándares privados acarrear costos específicos a las empresas y que además, actúan directamente en la rutina de éstas y modifican muchas veces procedimientos ya aprobados por las normas oficiales. Prácticamente en 100% de los casos, éstos nunca fueron adoptados por la libre voluntad de las empresas, sino que surgen de la exigencia de algún mercado tanto interno como externo.

El destino de las exportaciones de los empresarios brasileños entrevistados se concentra en los mercados de la Unión Europea, Estados Unidos, Rusia y Hong Kong con ventas, en su mayoría, de cortes enfriados y congelados y menudencias.

Brasil registra un comportamiento extremo en los niveles admitidos de costos por adoptar estas normas, tanto por la definición como por el nivel asignado. Como se explicó en el capítulo general Mercosur, los informes de avance reflejaron la aceptación de costos liderando Brasil a los empresarios que admitieron a éstos en alguno de los rangos.

Con excepción de acreditación a laboratorio, todos los rubros testeados tuvieron el 100% de adhesión. Es decir los 15 industriales entrevistados señalaron costos por encima del 0.1% en cada uno de ellos. Recordemos que en el resto de países que integran la región, se verificó el comportamiento contrario, resultó muy difícil, en más de la mitad de los casos entrevistados, que reconocieran costos, la alternativa '0' y la indefinición, fueron las respuestas más frecuente.

El siguiente gráfico muestra los resultados en caso de solo tener en cuenta la admisión de costos. En términos relativos, Argentina, Paraguay y Uruguay registran un comportamiento más homogéneo ubicándose el primer país, en la mitad del nivel obtenido por Brasil y los otros dos, solo llegando a la tercera parte de éste. Los siguientes niveles de participación de exportaciones señalados podrían ser considerados como un piso de referencia.

Asumiendo como representativo solo la admisión de la existencia de erogaciones vinculadas a los estándares privados, el costo total de los diferentes rubros imputados a la implementación y certificación de estándares privados reconocido por los entrevistados, arrojó un guarismo equivalente a **6,46%** del valor exportado en el caso de Brasil.

Salvado el hecho de que estas cifras representan un promedio de lo que ocurre en el interior de cada planta industrial y atienden a los diferentes grados de desarrollo relativo que cada empresa tiene sobre la certificación de estándares, se tendría que para el total del país, los costos de dar cumplimiento y de certificar normas privadas ascenderían a alrededor de

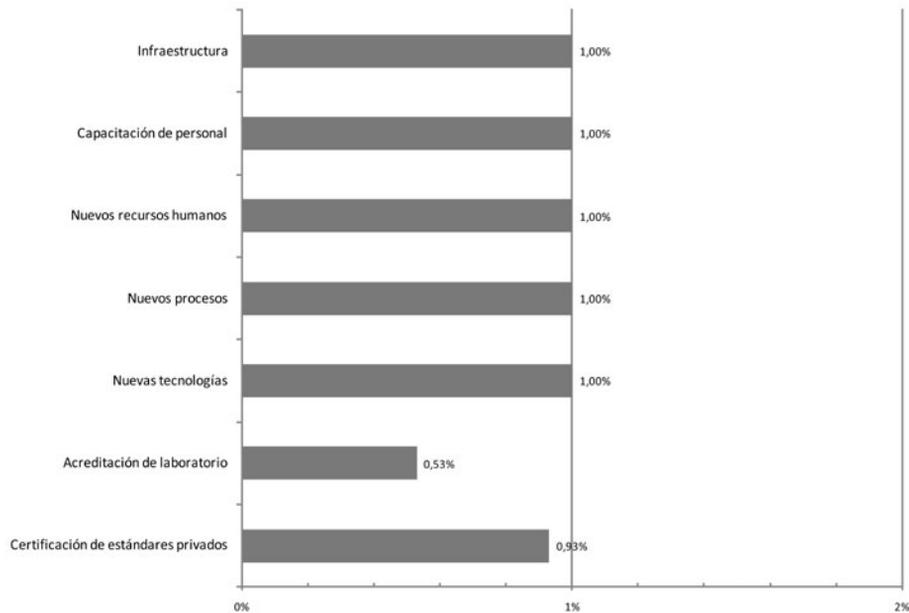
US\$ 266 millones por año, sobre un total de exportaciones en el año 2009 de 4.118 millones (Fuente ABIEC).

Ahora bien, si consideramos los rangos establecidos por los entrevistados, una vez admitidos, el porcentaje de participación se eleva significativamente superando casi en 10 veces lo reconocido por aquellos que pudieron hacerlo en los otros países de la región.

Brasil: Incidencia de los costos asociados a los estándares privados

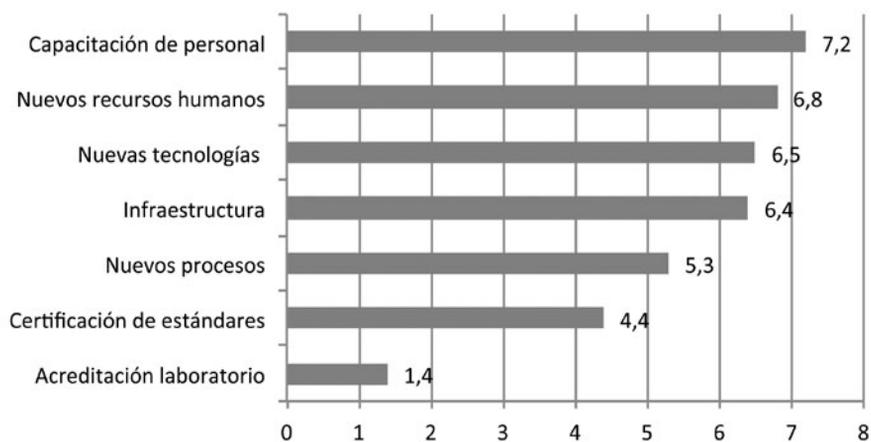
Nivel de admisión de costos

Piso de referencia



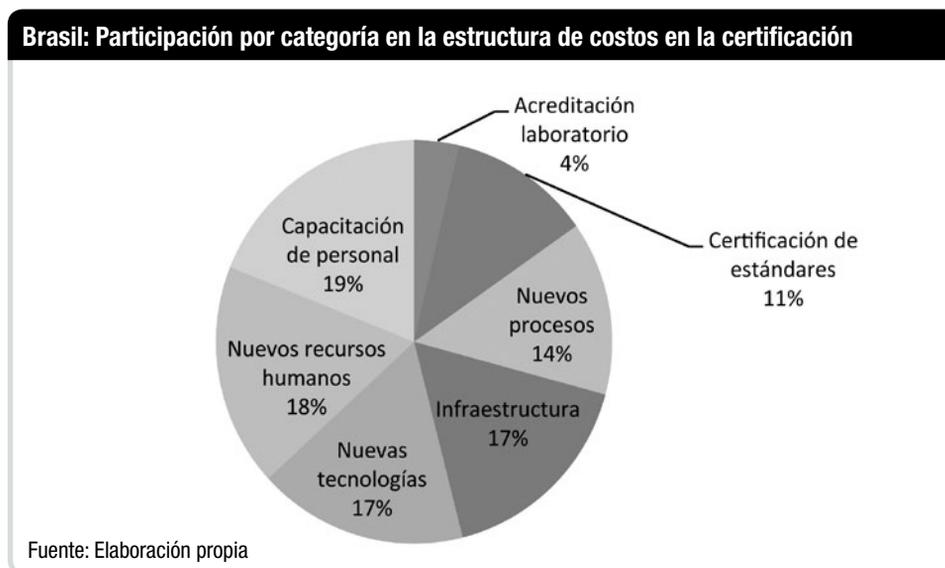
Fuente: Elaboración propia

Incidencia de los costos asociados a los estándares privados Participación sobre el valor de las exportaciones anuales



Fuente: Elaboración propia

De acuerdo a la escala de rangos señalada por los entrevistados en Brasil, la última posición para ellos, asignada a acreditación laboratorio igual resultaría superior a la más alta admitida por el resto de los países que integran la región.



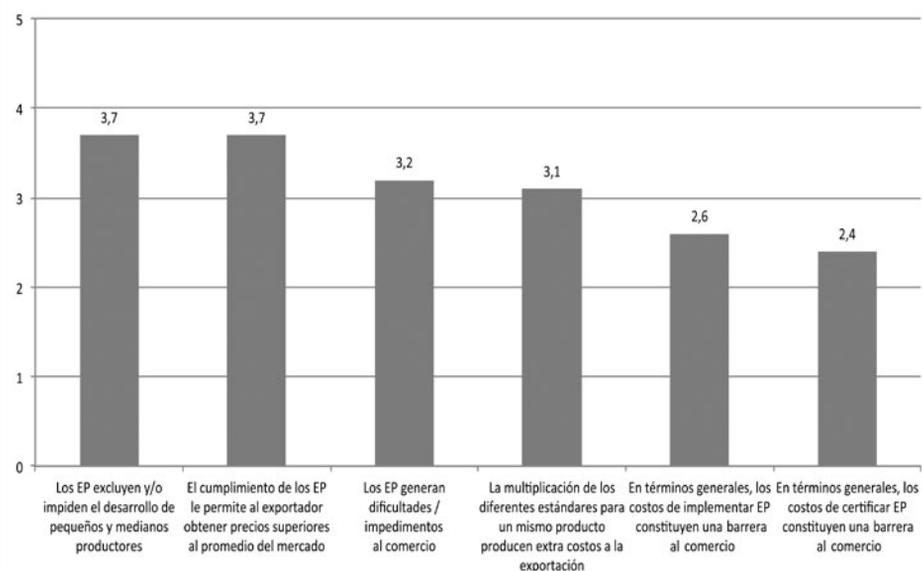
Casi el 40% de los costos asignados a certificación de estándares privados se relacionan con gastos en personal. No obstante, la distribución de las posiciones observa cierto grado de homogeneidad, supera con excepción de acreditación laboratorio, con el 10% de participación. Asimismo, se solicitó a los entrevistados que ponderaran de 1 a 5 su grado de acuerdo con una serie de afirmaciones vinculadas con la exportación de carnes y el impacto que tiene la necesidad de cumplir con determinados estándares privados.

Los entrevistados brasileños consideraron que los beneficios suministrados por la certificación de estándares privados solo pueden ser aprovechados por las grandes empresas. Los entrevistados consideraron que en gran medida el cumplimiento de estándares privados permite obtener mejores precios en los mercados externos. Sobre una escala de 1 a 5, esta afirmación alcanzó un promedio general de 3,7. De igual manera consideraron que los estándares privados impiden y/o excluyen desarrollo de los pequeños y medianos productores.

En las entrevistas se verificó una opinión generalizada sobre los mayores costos que las empresas deben enfrentar al iniciar el proceso de certificación, pero no pareciera existir, en estos segmentos, una percepción acerca de que ello sea un peso excesivo para éstas o que enfrentarlos implique dificultades que requieren asumir grandes esfuerzos. El más alto nivel de desacuerdo, se registró al presentárseles la frase que afirma que la certificación de estándares privados constituye una barrera al comercio.

Es importante observar en el gráfico, una nueva diferencia en la opinión del entrevistado brasileño, esta vez vinculada al nivel de dificultad que genera en el comercio la certificación de estándares privados. Distanciándose de los productores de los demás países de la región entrevistados, éste observa una mayor adhesión a la idea que los estándares privados excluyen o impiden el desarrollo de los pequeños y medianos productores. En este sentido es importante destacar que entre los 15 empresarios consultados, sólo cuatro integran el segmento compuesto por unidades productivas con una faena menor a las 15 mil cabezas anuales. Esto significa que la opinión no hace referencia a la propia situación sino a una que les es ajena.

Brasil: ¿Cuál es el nivel de acuerdo o desacuerdo con las siguientes afirmaciones, siendo 1 totalmente en desacuerdo y 5 totalmente de acuerdo?



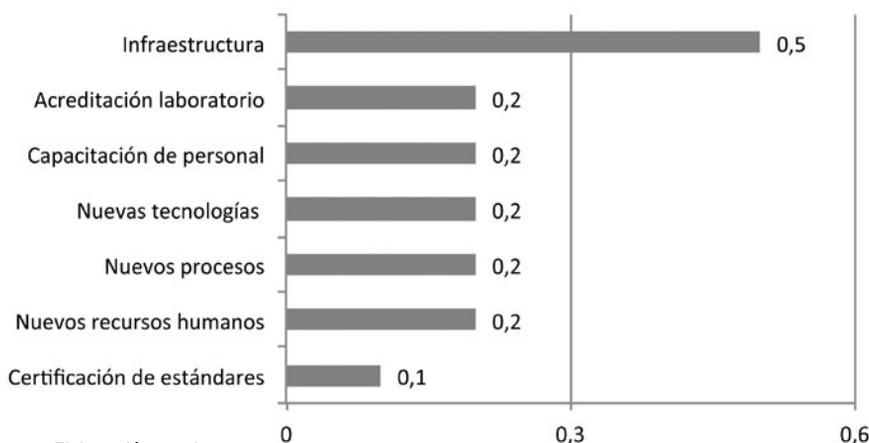
Fuente: Elaboración propia

4.4. Paraguay

Los entrevistados en Paraguay, con excepción de uno, identificaron a Chile como destino de exportaciones, que se suma, alternativamente a otros como Rusia, Israel y Brasil; y el único producto destacado fue la carne enfriada y congelada. En todos los casos, los frigoríficos consultados se inscriben en plantas con una faena anual inferior a las 15 mil cabezas.

En términos generales no resultó fácil identificar costos derivados de la certificación de estándares privados para los empresarios paraguayos. Solo infraestructura contó con alguna adhesión en el rango más bajo con un nivel similar al observado por Argentina y Uruguay, y 10 veces inferior al impulsado por los entrevistados en Brasil. El resto de los ítems obtuvo la mayoría de admisión en el valor '0'.

Paraguay: Incidencia de los costos asociados a los estándares privados Participación sobre el valor de las exportaciones anuales

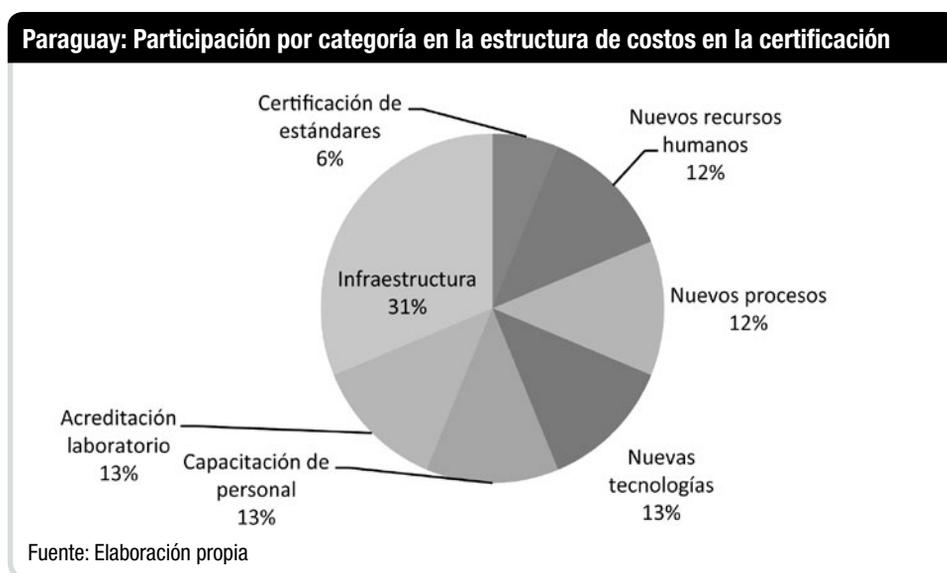


Fuente: Elaboración propia

En términos agregados, los costos totales de implementar y certificar normas privadas en la industria cárnica vacuna de Paraguay, representarían **2,25%** del valor de las exportaciones. Esto equivaldría, de acuerdo al total exportado durante 2008, a **US\$ 14,1 millones**.

Consultado un empresario de frigorífico, con faena anual de entre 5.000 y 15.000 cabezas, sobre la capacitación de personal, expresó: “Si se toma todo el tiempo que uno paga al personal durante los cursos, todo el costo del curso (...), yo creo que no alcanzamos ni el 0.1%. En cuanto a nuevos procesos, comentó:”No, nada diferente”. Sobre las nuevas tecnologías, el entrevistado afirmó que “tampoco”. Los recursos humanos en cambio, según el empresario, “Sí, no solo la implementación y la gente que controla sino todo el sistema que necesita todos los registros y todo eso en RRHH si afecta, bastante, yo creo que estaríamos cerca del 0.1%”. En forma directa los costos no parecen ser identificados por los empresarios, pero ante consultas indirectas empiezan a surgir las inversiones necesarias para alcanzar estándares. En las categorías de acreditación de laboratorio y la propia certificación del estándar, el empresario confirmó un 0 por ciento y del 0 a menos de 0.1 por ciento, respectivamente.

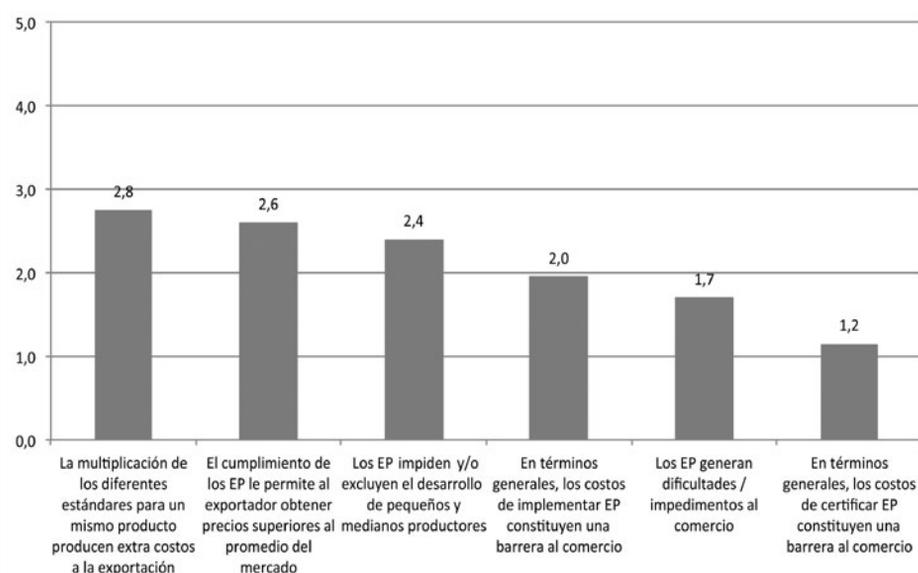
Por este motivo, la distribución de rubros sobre los costos totales admitidos refleja una estructura concentrada en infraestructura, diferenciándose de resto de los países que describen una relación más pareja en los primeros puestos. En este caso el segundo lugar después de infraestructura, capacitación y acreditación de laboratorio se ubica en un nivel menor de la mitad obtenido por la primera.



No obstante, tener un registro bajo en relación a la cuantificación de estándares privados, y una baja valoración en la escala en términos generales, el empresario paraguayo considera que la multiplicación de costos que implican los diferentes requerimientos, tienen un correlato positivo en la posibilidad de obtener mejores precios en el mercado.

Si bien los máximos de adhesión a las consignas fueron más bajos comparativamente con los señalados en el párrafo anterior (3,2 en una escala de 1 a 5), entre los empresarios paraguayos también se observó un máximo nivel de adhesión en cuanto a los beneficios relacionados con el precio obtenido. En el mismo nivel se posicionó el concepto de la implicancia de los mayores costos por exportación que conlleva la certificación.

Cuál es el nivel de acuerdo o desacuerdo con las siguientes afirmaciones, siendo 1 totalmente en desacuerdo y 5 totalmente de acuerdo?



Fuente: Elaboración propia

En las entrevistas se verificó una opinión generalizada sobre los mayores costos que las empresas deben enfrentar al iniciar el proceso de certificación, pero no pareciera existir, en estos segmentos, una percepción acerca de que ello sea un peso excesivo para las mismas o que enfrentarlos implique dificultades que requieren asumir grandes esfuerzos. En esta línea, en ambos países los entrevistados coincidieron en dar al concepto contrario la menor adhesión. El más alto nivel de desacuerdo, tanto en Paraguay como en Brasil, se registró al presentárseles la frase que afirma que la certificación de estándares privados constituye una barrera al comercio.

IV. Conclusiones preliminares

Del análisis de las respuestas dadas por productores e industriales en la región surge que la adopción de estándares privados, al menos para la exportación de carnes bovinas, es una condición estructural para alcanzar ventas en mercados desarrollados.

Esta tendencia se irá profundizando con el correr de los años. La velocidad de esto dependerá de las capacidades de adaptación que tengan los exportadores, del rol que de los sectores oficiales y del surgimiento de nuevos requerimientos por parte de los importadores y cadenas minoristas.

Se observa una creciente injerencia de estas prácticas en el comercio internacional y un extendido reconocimiento de las ventajas y oportunidades que ofrece al exportador contar con tales certificaciones privadas, así como, de sus implicancias y costos de implementación.

El origen de estas exigencias se focaliza en la intensificación de los procesos que aumenten la confianza de los consumidores y que brinden las garantías en la inocuidad y la seguridad de los alimentos. Estas demandas, llevadas al seno de una empresa y/o en un establecimiento primario, pueden convertirse en una poderosa herramienta de ordenamiento interno (registros, gestión de reclamos, auditorias, etc.), que si son concebidas desde la alta direc-

ción como una política de mejora continua, redundan en beneficios productivos que terminan soslayando parte de los costos iniciales de su implementación y posterior certificación.

Ese parece haber sido el camino seguido en la industria uruguaya orientada a la exportación. En unos casos por convencimiento propio o en otros, por suponer que de esa manera se alcanzarían precios superiores en el mercado, lo cierto es que los costos no fueron puestos como prioritarios a la hora de decidir las inversiones para dar cumplimiento a los estándares privados.

Un aspecto adicional que ratifica esta tendencia en la industria de carnes, es el hecho de que se trata de uno de los productos que más ha avanzado en innovaciones y regulaciones que conlleven a mejores niveles de seguridad e inocuidad de sus productos (de hecho su calidad está íntimamente vinculada a este aspecto), empujado por acontecimientos en la salud animal y humana que afectaron su confianza.

Las industrias cárnicas de la región no estuvieron ausentes de estos cambios y debieron adoptar sistemas de trazabilidad, control de patógenos, el HACCP, entre muchos otros. Es de suponer que dichas innovaciones crearon una plataforma consistente para recibir las nuevas exigencias de los compradores.

Una consideración aparte merece la dinámica de los mercados internacionales de carnes vacunas, caracterizado por una doble segmentación, una sanitaria -por la presencia de la fiebre aftosa en la región- y otra, por la calidad comercial, que ha llevado a las empresas de la región a adoptar diferentes perfiles de negocios.

Esta situación comercial ha generado velocidades distintas de implementación de nuevos estándares cuando los mercados más activos han sido los menos exigentes en calidad y seguridad; o a acelerar los procesos, cuando los más atractivos ofrecían mejores precios relativos.

Sin embargo, si bien los estándares privados ayudan a las empresas a mejorar sus sistemas de producción y por lo tanto a hacerlos más eficientes, son por otra parte, herramientas de exclusión de mercados. Claramente las entrevistas realizadas muestran los siguientes resultados:

- Rápida adopción de costos de implementación por parte de casi todas las empresas líderes de la región, a excepción de Paraguay.
- La adopción de estos estándares permite obtener mejores precios y posicionarse en el mercado internacional.
- Los costos en materia de infraestructura pero particularmente recursos humanos y capacitación tienden a disminuir las posibilidades de obtener certificaciones de estándares privados.
- El impacto de los estándares privados afecta por lo tanto a países de menor desarrollo relativo, a las empresas de esos países y a sus productores.
- Los costos de certificación son menores a los de implementación lo cual destierra un antiguo concepto de que la certificación hace inviable el negocio de las carnes bovinas.
- Los costos en materia de implementación son fácilmente asimilables por empresas con tamaño grande o mediano que tienen respaldo financiero suficiente para contratar expertos y capacitar personal.
- Los costos en materia de acreditación de laboratorios no resultan significados en este muestreo particularmente porque la mayoría de éstos no son parte de las empresas exportadoras, pero no deben ser descartados como elemento central en las dificultades para alcanzar estándares privados.

En definitiva, la existencia de estándares privados más exigentes que las normas públicas va en detrimento de las posibilidades de acceso de países con menor desarrollo económico relativo y de aquellas empresas o productores que no tengan dimensiones suficientes para

enfrentar inversiones en infraestructura, recursos humanos, capacitación, etc. Es decir que la adopción de estándares privados demanda recursos proporcionales al volumen de producción de cada empresa.

Ante esta situación, vale la pena preguntarse si existen herramientas internacionales que permitan intervenir y buscar soluciones frente a la existencia de estándares que excluyan a cierto número de productores/ exportadores. ¿Es la OMC el lugar indicado para realizar estos reclamos? ¿Cómo puede un país enfocar una acción internacional para lograr que sus exportadores vendan en mercados con poder adquisitivo?. Existen reclamos de productores y exportadores a los Gobiernos de países en desarrollo y en particular a los Estados Partes del Mercosur sobre estas normas y sus efectos por lo que es meritorio adentrarse en el análisis de opciones de políticas.

El presente trabajo hace un profundo análisis de los aspectos jurídicos que dan el marco legal que permite determinar la necesidad de que los Gobiernos asuman la custodia del Acuerdo MSF, y eviten un perjuicio o menoscabo a los derechos que los Miembros han adquirido como resultado de la Ronda Uruguay, así como una reflexión acerca de los aspectos específicos del Acuerdo MSF que deben ser considerados a la hora de evaluar la aplicación de normas privadas en el comercio multilateral.

Tomando en consideración las respuestas contenidas en el Informe Descriptivo²³ adoptado por el Comité MSF en base a las respuestas brindadas por los Miembros al Cuestionario circulado en diciembre de 2008²⁴, resulta evidente que los requisitos contenidos en las normas privadas no siempre se ajustan a las reglas del Acuerdo MSF.

El tema preocupa especialmente, dado que si bien las normas privadas establecen requisitos de cumplimiento “voluntario” a los mercados, en la práctica constituyen condiciones de acceso²⁵. En consecuencia, podrían llegar a tener una injerencia en el comercio internacional asimilable a la que tienen las normas oficiales, y por lo tanto deberían ser materia de intervención de los Gobiernos y las organizaciones internacionales de referencia.

23 G/SPS/W/932

24 G/SPS/W/232

25 G/GEN/SPS/932, Párrafo 27.

Capítulo III

El rol de los gobiernos y la legalidad de los estándares

Si bien las normas privadas no son en sentido estricto disposiciones legales ni son formalmente obligatorias -ya que son establecidas por operadores privados (importadores) a operadores privados (exportadores)- dadas las condiciones de comercialización a nivel internacional éstas tienen un efecto asimilable al de una norma obligatoria. Es decir que si el exportador no está en condiciones de cumplir con las exigencias previstas en la norma privada, difícilmente podrá acceder al mercado en cuestión. A partir de este carácter es que surge la preocupación sobre la relación de las normas privadas con las disciplinas acordadas por los Gobiernos a nivel multilateral.

El presente Capítulo tiene un enfoque eminentemente legal y no pretende emitir juicio de valor sobre las bondades o perjuicios de las normas privadas. Las mismas son una realidad creciente en el comercio internacional. Lo que este Capítulo intenta es constituir un aporte que permita definir cuál es el rol de los Gobiernos frente a ellas. ¿Qué pueden hacer los Gobiernos? ¿Qué deben hacer? ¿Por qué deben intervenir y cuáles serían las posibles alternativas?

Para responder a dichos interrogantes, se ha buscado encuadrar el análisis en el marco del derecho económico internacional, de las reglas del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (GATT/94) y Acuerdo MSF de la OMC. De esta forma, se objetiva el estudio dando una perspectiva más amplia, al considerar los principios generales que rigen las relaciones internacionales, las fuentes de los tratados internacionales, el rol del derecho y de los Estados frente al comercio internacional.

Así, el trabajo intenta ubicar el problema planteado no desde la polémica, sino desde el desafío que implica para los Gobiernos convivir con situaciones nuevas, no previstas a la hora de la negociación de las reglas consensuadas durante la Ronda Uruguay, y que inevitablemente plantean escenarios complejos que deben ser abordados multilateralmente, bajo el paraguas jurídico de los acuerdos existentes, con los instrumentos creados y respetando los principios rectores.

Los Gobiernos individualmente no podrán encontrar soluciones a desafíos que provienen de la globalización de los mercados, y de las nuevas demandas que aparecen día a día en materia de comercio internacional. El ámbito multilateral es sin lugar a dudas, el indicado para cobijar las inquietudes y proveer las soluciones. En tal sentido, la OMC, a través del Comité MSF es institucionalmente el ámbito específico que debe monitorear la aplicación del Acuerdo, y velar porque sus derechos y obligaciones sean cumplidos.

I. Metodología

Se consideraran los aspectos legales del debate en curso en el Comité MSF de la OMC, circunscribiendo el análisis a los aspectos sanitarios y fitosanitarios contenidos en las normas privadas.

En primer lugar, se analizará el encuadre internacional, en el derecho económico internacional, de lo público y lo privado, como así también, los derechos de los particulares adquiridos por la incorporación del Acuerdo de Marrakech a las legislaciones nacionales, y la responsabilidad de los Estados en garantizar los derechos y obligaciones derivados de los compromisos multilaterales.

En segundo lugar, se realizará un análisis de los principios rectores del Acuerdo MSF que han sido identificados en el Informe Descriptivo²⁶ adoptado por el Comité MSF, considerando en cada caso cuales serían los parámetros de consistencia para las normas privadas.

En tercer lugar, se esbozarán alternativas para que Miembros puedan en el marco del Comité MSF, coadyuvar a que la creciente aplicación de normas privadas no altere la implementación del Acuerdo MSF en cuanto a reglas de acceso a los mercados. Por último, se propondrán acciones posibles.

A tal efecto se ha tenido especialmente en cuenta el Informe Descriptivo²⁷ adoptado por el Comité, el cual fuera elaborado por la Secretaría del Comité MSF en base a las respuestas brindadas por los Miembros al cuestionario circulado en diciembre 2008²⁸.

Se espera de este modo, que el presente trabajo contribuya a los debates que próximamente tendrán lugar en el ámbito del Comité MSF.

II. Las Normas Privadas en el marco del derecho económico internacional

El GATT y el Acuerdo MSF

Las medidas sanitarias y fitosanitarias que afectan el comercio han estado sujetas, si bien de un modo general, a las normas del GATT desde 1948. Efectivamente, el GATT, previo al Acuerdo de Marrakech, abarcaba a todas las medidas que regularan el comercio de productos, fueran estos industriales o primarios. Por lo tanto, dicho Acuerdo de carácter horizontal era aplicable también a las medidas sanitarias y fitosanitarias que las Partes Contratantes aplicaran, en tanto y en cuanto, las mismas tuvieran un efecto en el comercio internacional.

Las disposiciones del Acuerdo General prevén también una excepción²⁹, por la que se autoriza a los países a adoptar las medidas “necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales” siempre que no constituyan un medio de discriminación injustificable entre los países en que prevalecen las mismas condiciones, o una restricción encubierta al comercio. Es una excepción de carácter general, que autoriza a un Miembro a adoptar una medida unilateralmente para proteger la salud, siempre que la misma respete los condicionantes de aplicación expresamente consagrados en el chapeau del Artículo XX del GATT. Vale notar que este Artículo es la única disposición del GATT por medio de la cual se regulaba específicamente la adopción de medidas sanitarias y fitosanitarias.

26 G/SPS/GEN/932

27 G/SPS/GEN/932

28 G/SPS/W/232

29 GATT Artículo XX, apartado b)

Ante la perspectiva de la liberalización del comercio agrícola, estas disposiciones resultaban claramente insuficientes para evitar la posible utilización de las medidas sanitarias y fitosanitarias con fines proteccionistas. Insuficientes considerándose el tecnicismo propio de la materia y por la necesidad de obtener un justo equilibrio entre el derecho de los Miembros a ejercer el margen de maniobra necesario para proteger su territorio de los riesgos que atentan contra la salud humana, animal y vegetal, y el objetivo del libre comercio.

Por ello, durante la Ronda de Negociaciones Comerciales Multilaterales de Uruguay entre 1986 y 1994, ante la preocupación de que los Miembros usaran medidas sanitarias y fitosanitarias para proteger sus industrias nacionales como una forma de compensar las concesiones acordadas, el Acuerdo Agrícola y el Acuerdo MSF fueron negociados como parte de un mismo paquete agrícola, por lo que el Acuerdo Agrícola establece que “los Miembros acuerdan poner en vigencia el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias”³⁰

El Acuerdo para la Aplicación de MSF establece las reglas específicas respecto del principio general de no discriminación y trato nacional. Si bien el GATT sigue vigente (ahora en su versión actualizada de 1994), el mismo tiene una aplicación limitada en el campo de las medidas sanitarias y fitosanitarias y es el Acuerdo MSF el marco normativo por excelencia que los Miembros deben respetar al momento de adoptar y aplicar sus medidas sanitarias y fitosanitarias. Esta afirmación se basa en la interpretación del artículo 2.4 del Acuerdo MSF³¹ que realizara el Grupo Especial interviniente en el asunto “Comunidades Europeas – Medidas que afectan la comercialización de productos cárnicos (Hormonas)”³²

El Acuerdo MSF parte de las reglas previstas en el GATT/47 pero: (i) ajusta las obligaciones generales del GATT/47 (nación más favorecida, trato nacional y no restricciones al comercio) al campo específico que regula, es decir, las medidas sanitarias y fitosanitarias y (ii) adopta una serie de reglas adicionales a las previstas en el artículo XX del GATT/47, las cuales deben ser observadas por los Miembros al adoptar y aplicar sus medidas sanitarias y fitosanitarias

El Acuerdo MSF reconoce el derecho de los Miembros de establecer el Nivel Adecuado de Protección (NAP) que estimen apropiado así como las medidas en materia de inocuidad de los alimentos, sanidad animal y preservación de los vegetales necesarias para lograr su nivel de protección. Sin embargo, a los efectos de lograr el justo equilibrio, el Acuerdo exige que dichas reglamentaciones respeten una serie de obligaciones expresamente consagradas. Una de ellas es que las medidas sanitarias y fitosanitarias se basen en principios científicos, que sólo se apliquen en tanto necesarias para proteger la salud y que no establezcan una discriminación arbitraria o injustificada entre países con condiciones idénticas o semejantes.

A fin de lograr su objetivo, el Acuerdo MSF alienta a los Miembros a utilizar normas, directrices y recomendaciones internacionales cuando existan. Los Miembros pueden adoptar medidas sanitarias y fitosanitarias para obtener niveles más elevados de protección de la salud -o medidas para afrontar preocupaciones sanitarias para las cuales no existen normas internacionales- siempre que estén justificadas desde el punto de vista científico.

Uno de los objetivos fundamentales ha sido el de reafirmar el derecho de los Estados a garantizar el nivel de protección sanitaria que estimen apropiados. El otro objetivo fundamental, es evitar que un mal uso de ese derecho, con fines proteccionistas, se traduzca en la imposición de obstáculos innecesarios al comercio internacional.

Es muy importante destacar el balance que plantea el Acuerdo, y que prevé instrumentos eficientes para garantizar ambos objetivos: el nivel adecuado de protección (NAP) y el li-

30 Acuerdo sobre la Agricultura Artículo 14.

31 “Se considerará que las medidas sanitarias o fitosanitarias conformes a las disposiciones pertinentes del presente Acuerdo están en conformidad con las obligaciones de los Miembros en virtud de las disposiciones del GATT de 1994 relacionadas con el empleo de las medidas sanitarias o fitosanitarias, en particular las del apartado b) del artículo XX”

32 Informe del Grupo Especial interviniente en el asunto “Comunidades Europeas – Hormonas”, párrafos 8.31 a 8.42-

bre comercio. Asimismo, el Acuerdo es el resultado de una ardua negociación multilateral, y forma parte de un paquete más amplio que contiene un equilibrio general de derechos y obligaciones que resultan de la Ronda Uruguay. Debe tenerse en cuenta, en consecuencia, que el menoscabo de los derechos adquiridos en este marco, no sólo causa un perjuicio, sino que altera el equilibrio de derechos y obligaciones resultados de la negociación, donde los beneficios obtenidos no han sido gratis, sino que los Miembros han dado algo en pago por ellos.

Las normas privadas en el Comité MSF

La cuestión de las normas privadas tal cual registra la Secretaría de la OMC³³ se planteó por primera vez en la reunión del Comité MSF, celebrada los días 29 y 30 de junio de 2005, en la que el representante de San Vicente y las Granadinas³⁴ manifestó su preocupación por la aplicación del sistema de la Asociación Global para una Agricultura Segura y Sostenible (ex EurepGAP, actualmente Global GAP, a sus exportaciones de bananos. En dicha oportunidad, otros Miembros apoyaron el planteo y expresaron su preocupación general por los efectos de las normas privadas en las exportaciones.

Posteriormente, la Secretaría de la OMC a instancias del Comité MSF, organizó una sesión de información, paralela a la reunión de los días 11 y 12 de octubre de 2006, con representantes de la EurepGAP y la UNCTAD. Considerando que el tema seguía siendo un motivo de preocupación, el Comité decidió incluir las normas privadas y comerciales en el orden del día de sus reuniones ordinarias a partir de marzo de 2007.

Luego de varias reuniones en las cuales los Miembros debatieron acerca de si el Comité MSF era el ámbito adecuado para tratar el tema, y qué se debería hacer al respecto, en la reunión del Comité celebrada en el mes de junio de 2008 se acordó: (i) que el Comité MSF era un espacio propicio para estudiar las implicancias de los estándares privados en el comercio internacional; (ii) que el trabajo de estudio convenía que fuere realizado por un grupo reducido de Miembros; (iii) que a partir de dicho estudio podrían identificarse acciones a implementar por el Comité.

Atento a ello, la Secretaría remitió un cuestionario para orientar el debate, el cual se circuló bajo la signatura JOB(08)/58. Treinta Miembros contestaron el cuestionario y sus respuestas fueron compiladas en el documento JOB(08)/97. Sobre la base de las respuestas remitidas, la Secretaría distribuyó el documento G/SPS/W/230, el cual contiene un apartado específico con recomendaciones respecto al trabajo a efectuarse. La propuesta de trabajo fue aprobada en la reunión del Comité MSF del 8 y 9 de octubre de 2008. El programa de trabajo acordado tiene 3 fases y en cada una de ellas prevé:

- Fase 1: identificación por parte de los Miembros de uno o dos productos cuyo comercio sea objeto de exigencias contenidas en estándares privados.
- Fase 2: compilación por parte de la Secretaría de la información provista por los Miembros en un Informe Descriptivo, que contuviera: los productos y los mercados más afectados por los estándares privados, los costos y/o beneficios implicados, las diferencias y semejanzas de los estándares privados respecto a las normas internacionales de referencia, el tamaño de las empresas que pueden dar cumplimiento a estándares privados, etc.
- Fase 3: elaboración de un Informe Analítico para aprobación del Comité MSF. El mismo contendrá entre otros asuntos: en qué medida las normas privadas crean dificultades al comercio, la naturaleza de las dificultades, los principios y disciplinas involucrados, la función del Codex, la CIPF y la OIE, etc. En el informe se propondrá al Comité MSF las medidas concretas basadas en el estudio antedicho y en las observaciones de los Miembros.

33 G/SPS/GEN/746

34 G/SPS/R/37/Rev.1, párrafos16-20.

Las dos primeras fases ya han sido cumplidas: como ya se ha dicho 30 Miembros respondieron el cuestionario, acompañándose toda la información relevante para el estudio (productos afectados, normas privadas involucradas, disposiciones del Acuerdo MSF relevantes, etc.); y en base a ello, la Secretaría circuló el 15 de junio de 2009, una propuesta de Informe Descriptivo la cual fuera adoptada seguidamente por el Comité MSF³⁵.

Algunas primeras conclusiones que se visualizan del Informe Descriptivo son:

- Las normas privadas afectan a gran cantidad de productos agropecuarios (principalmente frescos).
- Fundamentalmente manifiestan preocupación los Países en Desarrollo (PED) exportadores de productos agropecuarios (materias primas con poca elaboración). De los 22 Miembros que respondieron el cuestionario, el 85% son PED (50% América Latina, 25% Asia, 10% África) y solo un 15% son Países Desarrollados.
- Los estándares privados contienen, en muchos casos, requisitos más exigentes a los establecidos por las regulaciones oficiales de los Miembros importadores y más exigentes que la normativa adoptada por las organizaciones internacionales de referencia (CODEX; OIE y CIPF).
- Las mayores exigencias afectan especialmente a los pequeños productores de productos frescos de los PED, ya que pueden alcanzarlas solo las grandes empresas, en muchos casos multinacionales, radicadas en los PED.

Con el objetivo de elaborar el Informe Analítico previsto en la fase 3³⁶, el Comité MSF decidió en octubre de 2008 que un Grupo ad hoc elaborara el Informe y presentara al Comité MSF un reporte proponiéndose acciones concretas para su consideración.

Luego de siete sesiones de debate, se espera que el Grupo ad hoc eleve dicho Informe³⁷ para que sea debatido durante las sesiones del Comité MSF del 2011. El presente trabajo intenta ser una contribución a dicho debate.

La cuestión jurídica en el debate planteado

Sin perjuicio de que el debate pueda tener muchas aristas, y de que existan distintas interpretaciones de algunos términos del Acuerdo MSF y su alcance respecto a nuevos escenarios no previstos por los negociadores en la Ronda Uruguay, puede afirmarse que el marco legal GATT/OMC implica derechos y obligaciones derivados de un acuerdo internacional legalmente incorporado a la normativa interna de los Miembros de la OMC, y que esto amerita un análisis legal en el marco del derecho económico internacional.

Los Gobiernos se encuentran ante el dilema de actuar o no. Por el desarrollo jurídico, que se hace a continuación, se estima conveniente recomendar a los Gobiernos abordar el análisis del tema, para evitar un posible efecto adverso de las normas privadas, ya que el comercio internacional está involucrado y podrían lesionarse derechos adquiridos de no garantizarse la efectiva vigencia de las reglas y principios básicos acordados.

El desafío por delante será instrumentar los mecanismos pertinentes para impedir se menoscaben derechos a través de exigencias no previstas en el Acuerdo suscrito por los Miembros en el marco de la OMC, las cuales pueden constituirse en restricciones al comercio. Es por ello que para solucionar el problema planteado, no se considera conducente profundizar un debate que defina lo que los negociadores quisieron abarcar con la noción de organizaciones no gubernamentales del artículo 13 del Acuerdo MSF, o si las normas privadas son medidas sanitarias y fitosanitarias propiamente dichas.

35 G/SPS/GEN/932

36 Ver: G/SPS/W/230: § 4-7 y G/SPS/R/53: § 122-137.

37 Una versión preliminar de dicho Informe ha sido publicada bajo la signatura G/SPS/W/247/Rev.2

El Informe Descriptivo ha permitido constatar que las normas privadas tienen efecto en el comercio internacional de productos agrícolas. En aquellos casos en los cuales éstas, afectan derechos adquiridos o vulneren principios acordados, los Gobiernos deberían trabajar para evitarlo. Respecto al ámbito para desarrollar dichos trabajos, sin duda el Comité MSF es el foro multilateral competente para cobijar el debate, ya que el propio Acuerdo dispone de los instrumentos para resolver la cuestión planteada

III. Los mercados, los Gobiernos y el rol de las reglas en el comercio internacional

Los principios generales del derecho internacional encuadran el debate

El Artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia ha identificado las fuentes del derecho internacional, destacando a: las convenciones internacionales, la costumbre internacional, los principios generales del derecho, las decisiones judiciales y la doctrina de los juristas de reconocida trayectoria.

A su vez, la norma consuetudinaria de *Pacta Sunt Servanda* - la regla que establece que los tratados deben ser cumplidos de buena fe - es el fundamento jurídico para la obligatoriedad de los tratados, piedra angular de las reglas del comercio internacional.³⁸ Pero este principio, si bien es el más conocido, no es el único.

Como es sabido, el derecho internacional se apoya en una serie de principios rectores, muchos de ellos de larga data, que justifican, dan soporte y ayudan a dar correcto encuadre a las cuestiones que una y otra vez se plantean en el comercio internacional; continuamente amenazado por nuevos escenarios. En este sentido, es importante destacar que si bien los escenarios son cambiantes, no lo son los pilares donde se asientan las reglas.

A continuación se enumeran algunos de estos principios o fundamentos que orientan las relaciones económicas internacionales, lo cual permitirá dar un encuadre general al tema que nos ocupa, y permitirá visualizar el efecto jurídico de las normas privadas en el contexto del derecho económico internacional y particularmente de la normativa OMC.

a) El cumplimiento de lo acordado (*Pacta Sunt Servanda*).

Este es un principio liminar no sólo del derecho internacional económico sino de todo el derecho internacional público, dado que establece la responsabilidad internacional de los Estados a partir de los compromisos asumidos por sus representantes dotados de las plenipotencias requeridas en cada caso.

El Artículo 26 de la Convención de Viena, sobre el derecho de los tratados ha codificado esta norma consuetudinaria, estableciéndose que las obligaciones asumidas internacionalmente serán cumplidas de buena fe, principio general que es recogido en el Artículo 3 párrafo 10 del Entendimiento sobre Solución de Diferencias de la OMC y en el Artículo XVI: 4 del Acuerdo por el que se crea la OMC

De este principio general puede deducirse, en el tema que nos ocupa, que los compromisos asumidos en el marco del Acuerdo MSF obliga a los Estados a su cumplimiento de buena fe, lo cual deviene en la necesidad de que los Gobiernos trabajen para garantizar que lo acordado se cumpla.

Es en el marco de este principio rector del derecho internacional, que cabe la necesidad de reflexionar acerca de la conveniencia de que los Gobiernos atiendan multilateralmente los problemas que puedan surgir en la implementación práctica de las normas privadas, ha-

ciendo un seguimiento o monitoreando el comportamiento de los operadores comerciales, en aras de que no menoscaben las reglas vigentes.

Podría debatirse el cómo se implementa dicho seguimiento o monitoreo, con qué alcance en el caso particular de las normas privadas, y con qué posibles resultados. Pero lo que no parecería atinado es cuestionarse la pertinencia de un accionar de los Gobiernos coordinado multilateralmente, al amparo del Acuerdo MSF.

b) Criterio de juridicidad.

En el desarrollo de las relaciones económicas internacionales han ocurrido cambios sustanciales con respecto a la concepción de las obligaciones como jurídicamente vinculantes.

Así, actualmente en los ordenamientos nacionales el motivo central de las prohibiciones y regulaciones legales es el efecto lesivo de una conducta, esto es, su “capacidad para dañar” y ya no, necesariamente, su carácter puramente ilegal.

Este avance, registrado tanto en la esfera contractual como extracontractual, se manifiesta en el derecho privado y en el derecho público. La evolución de la teoría del derecho aplicada al análisis de los ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales, ha permitido revisar la opinión tradicional.

En este sentido, conviene resaltar el significado de la inclusión en la OMC, y en el GATT desde su fundación, del “criterio del daño” y no del criterio de la ilegalidad para sancionar prácticas internacionales.

En tal sentido, en la jurisprudencia del GATT la evaluación del daño está adaptada a la concepción del comercio internacional como una práctica renovada y no como una sucesión de actos aislados. Por ello se impone la previsibilidad de las conductas y, concordantemente, la evaluación de la potencialidad dañosa de las prácticas cuestionadas.

Esa conclusión ha sido reconocida por muchos grupos especiales en el sentido de que la finalidad de las disposiciones del Acuerdo General no era sólo proteger el comercio actual sino además crear la previsibilidad necesaria para planear el comercio futuro³⁹.

A la luz del mencionado principio no cabe duda que a los Gobiernos les cabe un rol irrenunciable a la hora de evitar que prácticas comerciales desarrolladas en la esfera privada no constituyan un daño, perjuicio o menoscabo de las reglas multilaterales.

O sea que no es necesario que se constituya una violación al Acuerdo MSF por la aplicación de las normas privadas, basta con que se constituya un daño o menoscabo a los derechos que el Acuerdo otorga para que sea oportuno que los Gobiernos implementen las acciones conducentes a evitarlo.

De acuerdo al Informe Descriptivo⁴⁰ el daño o menoscabo aparece claramente cuando se denuncia que gran cantidad de empresas no pueden acceder a determinados mercados porque no pueden dar cumplimiento a los requisitos impuestos por determinadas normas privadas, situación que no se plantearía si los requisitos de acceso a dicho mercado fueran los contenidos en la normativa oficial del país importador.

c) Criterio de valor.

El criterio de valor es el que fija un valor último y esencial en las relaciones económicas internacionales. El citado criterio parece al evaluarse el daño, pues lo que se evalúa es no sólo la magnitud de ese daño sino también su entidad. La entidad del daño tiene que ver con los bienes o valores jurídicos que resultan afectados por las prácticas dañinas.

39 CE-Régimen de importación del banano, DS 38/R, 11 de febrero de 1994, no adoptado, párr. 135.

40 G/SPS/GEN/932

En este sentido, si el bien jurídico protegido por el Acuerdo MSF es el libre comercio, en tanto y en cuanto, la salud animal vegetal y humana estén protegidas, es necesario evaluar si el daño que a la producción nacional o a un particular le causa la imposición de una norma privada, puede justificarse de acuerdo a las reglas que los Miembros acordaron como base del comercio internacional.

d) Criterios de Pertinencia y Proporcionalidad.

El criterio de pertinencia es, precisamente, el que determina la aplicación de un principio, o bien la supremacía sobre otro principio. Este criterio indica que la aplicación y la supremacía se deben resolver siempre considerando las características del caso particular donde aparece el conflicto.

Este caso, por ejemplo, no se podría invocar un objetivo como “satisfacer el nivel adecuado de protección” y para conseguirlo, vulnerar derechos asentados en principios como la transparencia o la base científica.

Respecto al criterio de proporcionalidad, este indica que habrá que analizar caso a caso, concretamente, para dilucidar si la medida aplicada es la más idónea para alcanzar el objetivo, en el sentido de “la menos dañina”. Para ello, se debe evaluar la posibilidad de adoptar medidas alternativas dentro del espectro de principios reconocidos en el ordenamiento multilateral.

En este sentido, en distintas ocasiones los panelistas y árbitros intervinientes dentro del sistema de solución de diferencias de la OMC, declararon lo siguiente⁴¹: “En los casos en que una parte contratante no tiene razonablemente a su alcance una medida compatible con otras disposiciones del Acuerdo General, esa parte contratante debe utilizar, de las medidas que tenga razonablemente a su alcance, aquella que suponga el menor grado de incompatibilidad con las otras disposiciones del Acuerdo General”

De lo expuesto se deduce que la pertinencia y la proporcionalidad son principios que rigen el comercio internacional.

También se deduce que el análisis de consistencia con dichos principios es un caso a caso y que en el caso que nos ocupa, no sería posible hacer afirmaciones generales respecto a si un requisito de una norma privada es pertinente o proporcional, sino es necesario analizar las situaciones puntuales, a saber: los contenidos de la norma privada, los requisitos oficiales para el mismo producto al mismo mercado desde el mismo origen, las reglas del Acuerdo MSF involucradas y la norma internacional aplicable en su caso.

e) Criterio de reciprocidad.

La reciprocidad puede caracterizarse como un criterio de onerosidad o equivalencia en las prestaciones negociadas o comprometidas por los Estados en el marco de las relaciones económicas multilaterales. Este principio fue expresamente consagrado en el GATT/47 a través del Artículo XXVIII bis, el cual dispone que las negociaciones arancelarias se realicen sobre la base de la reciprocidad.

Con respecto a las negociaciones en el marco del Acuerdo de Marrakech, se supone que siempre los términos de la negociación responden a algún criterio de reciprocidad, y que los Estados han pagado y cobrado por los derechos y obligaciones que surgen de los Acuerdos abarcados.

41 “Estados Unidos Art. 337 de la Ley Arancelaria de 1930”, IBDD 36S/402, párrafo 5.26 (7/11/89). El mismo razonamiento puede encontrarse en el caso “Tailandia/Restricciones aplicadas a la importación de cigarrillos e impuestos internos sobre los cigarrillos”, IBDD 37S/222, párrafo 75 (7/11/90). Por lo demás, los acuerdos multilaterales hacen del criterio una norma básica. Así, en el Acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias de la Ronda Uruguay, se admite la aplicación de esas medidas, aun siendo restrictivas al comercio, pero siempre que no exista otra medida razonablemente disponible que sea significativamente menos restrictiva (Conf. acuerdo cit., Art. 5, párrafo 6 y nota al pie).

En consecuencia, y como ya se ha mencionado, el Acuerdo de Marrakech implica un resultado único, que contiene un equilibrio de derechos y obligaciones, tanto dentro de cada Acuerdo como en el total de la negociación, y que por lo tanto, debe evitarse que se produzca un desbalance, debiendo evitar los Gobiernos que otras reglas no consensuadas multilateralmente desplacen al Acuerdo MSF como único rector en materia sanitaria y fitosanitaria del comercio internacional.

El rol de las instituciones y de las reglas en comercio internacional

El derecho económico internacional en un sentido amplio, afirma Jackson⁴² comprende las transacciones comerciales, las regulaciones de los gobiernos en cuestiones económicas, y las cuestiones legales vinculadas con los litigios y las instituciones internacionales.

Las transacciones en el marco del derecho económico internacional son aquellas llevadas a cabo en el contexto del comercio internacional u otras actividades económicas, en cuyo marco los empresarios privados desarrollan su actividad.

Las reglas del derecho económico internacional enfatizan el rol de las instituciones gubernamentales, ya sean nacionales, locales o internacionales. Podría decirse que actualmente, las transacciones económicas privadas que se dan en el ámbito del comercio internacional son las más reguladas por los gobiernos⁴³.

Si bien algunos autores han señalado que las políticas económicas basadas en las reglas del mercado son la mejor opción para satisfacer las necesidades humanas⁴⁴, hay cierto consenso en el mundo académico internacional, de que los Gobiernos deben atemperar los efectos negativos que un criterio estrictamente basado en las reglas del mercado pudiera tener, a través de la creación de reglas de comercio claras e instituciones que las hagan cumplir.

Con respecto al comercio internacional, existió un debate semejante, donde coincidieron importantes pensadores que incluso defendieron los beneficios derivados de las reglas del mercado, han resaltado la importancia de instituciones y principios que rigen las relaciones entre actores privados en el comercio internacional. “Es evidente que, para operar, los mercados requieren del establecimiento de reglas legales que gobiernen los derechos y obligaciones de las transacciones comerciales. Para que el comercio pueda cumplimentar sus objetivos, debe haber un marco regulatorio y un orden político que lo contenga. La política económica consiste en elegir dichas reglas, procedimientos y estructuras administrativas, lo cual maximizará el valor de la producción”⁴⁵. “Las instituciones reducen la incertidumbre al proveer una estructura a la vida cotidiana”⁴⁶

La cristalización del “enfoque basado en reglas”

La experiencia ha demostrado que en el contexto del comercio internacional, las instituciones y las reglas tienen una función destacada a la hora de crear un marco de confianza y credibilidad. La evolución del propio GATT y la creación de la OMC a través del Acuerdo de Marrakech son la demostración de que la comunidad internacional adoptó el “enfoque basado en reglas”, alternativo al enfoque de la preeminencia del poder negociador de las Partes.

Tal cual afirma Jackson las reglas multilaterales generan predictibilidad y estabilidad a inversores, sin lo cual los flujos de comercio e inversiones serían muy riesgosos y en conse-

42 Jackson, John: “The Jurisprudence of GATT & the WTO” Insights on Treaty Law and Economic Relations. University Press. Cambridge. (2000).

43 Idem. Pág. 6.

44 Kenen, Peter, *The International Economy*, 1994; Krugman, Paul, *International Economics: Theory and Policy*. 1994.

45 Coase, Ronald. *The firm, the market and the law. Chapter 5. University of Chicago*, USA. 1997.

46 North, Douglas, *Institutions, Institutions change and Economic Performance*, Cambridge University Press, USA, 1990.

cuencia, menores. Los operadores privados necesitan un cierto grado de previsibilidad y directrices claras, en el momento de decidir inversiones y decisiones de mercado.

El objetivo central de la OMC de fomentar una competencia libre, leal y sin distorsiones en el comercio internacional solo puede ser alcanzado con la existencia de normas consensuadas, que permiten a los actores privados franquear las barreras nacionales y acceder en los mercados internacionales, protegidos por normas que garantizan la seguridad jurídica de sus transacciones.⁴⁷

Asumiendo que las instituciones son importantes y que la ley juega un rol significativo en dichas instituciones, el valor del “enfoque basado en reglas” debe ser el que rija las relaciones de los actores que operan en el comercio internacional. El mismo permite centrar una disputa en la norma, y en la aplicación que de dicha norma hará un tribunal imparcial en el caso. Esto genera mayor observancia a las reglas por parte de los actores principales del comercio internacional, que no son sólo los Gobiernos sino también los operadores privados.

La existencia de un Tratado y de reglas que rigen el comportamiento en las relaciones económicas internacionales, ha permitido aumentar el comercio internacional, abrir el juego a todo el que pueda cumplir con las reglas establecidas, respaldados por sus respectivos Gobiernos, evitar restricciones injustificadas al comercio, y restringir las concentraciones monopólicas de mercado.

De lo expuesto se deduce, focalizando la reflexión general al tema de las normas privadas, que resulta evidente que la no observancia de las reglas por los operadores privados, y la inacción de los Gobiernos al respecto, es un escenario contrario al devenir institucional desde principios del siglo XX, contrario también a la propia génesis de la OMC, cuyas consecuencias deben ser analizadas en su real contexto.

He aquí el interés que debe aunar a todos los Miembros de la OMC. No importa en qué mercados la estandarización privada ha tenido más aceptación, y qué importadores exigen las mismas como condición de acceso.

La realidad que se ha planteado debe mover a la reflexión general respecto a los riesgos que implicaría que las reglas establecidas por el sistema GATT/OMC no sean observadas. Esto sería admitir que las reglas multilateralmente acordadas no son ya capaces de regir el comercio internacional.

En este marco, la seguridad jurídica y la previsibilidad no podrían ser garantizadas, ya que los Gobiernos no podrían impedir que un operador privado proponga pautas distintas a las multilateralmente acordadas, en posible violación al Acuerdo MSF, e imponga requisitos inconsistentes con el mismo para la importación de productos a su mercado.

Por lo tanto, es muy importante destacar que podrán surgir dudas respecto al cómo los Gobiernos pueden o deben intervenir, y en cómo la OMC puede o debe dirigir los debates y facilitar las soluciones pertinentes.

Pero lo que no puede ponerse en duda, es la necesidad de preservar la vigencia y operatividad práctica de los principios y reglas fundamentales del Acuerdo MSF como única pauta multilateral que regule las condiciones sanitarias y fitosanitarias a ser observadas en la comercialización de productos agroalimentarios.

Admitir que los Gobiernos establezcan las pautas oficiales en consistencia con el Acuerdo MSF, pero que en forma paralela los operadores privados se rijan por otras pautas, es admitir que el sistema GATT/OMC ya no puede regir las nuevas realidades del comercio internacional.

Lejos de la intención de todos los Miembros estará aceptar dicha realidad, lo cual arrastraría consecuencias impensadas para todo el Sistema Multilateral de Comercio. Por lo tan-

to, visto el tema en un contexto amplio y sistémico, puede afirmarse que la solución a las preocupaciones surgidas por el posible desconocimiento que las normas privadas hagan de las reglas consensuadas en el ámbito GATT/OMC, están dentro del propio sistema, y los Miembros deben trabajar mancomunadamente para encontrar la solución a la situación planteada, con el objetivo de hacer del escenario internacional un ámbito cada vez más confiable y seguro, generador de riqueza, bienestar y desarrollo de todos los pueblos.

La institucionalidad y las normas multilaterales

Es claro que la necesidad de tener reglas para el comercio internacional, e instituciones que sean capaces de hacerlas cumplir, no es un concepto nuevo.

El colapso del comercio internacional en 1930 y sus efectos sobre la guerra y la paz, hizo reflexionar sobre el criterio prevaleciente hasta el momento anclado en el poder de las Partes. El mismo resultaba en que, al no existir reglas preestablecidas, los conflictos se resolvían en favor del más poderoso, desencadenándose la batalla comercial del período entre guerras.⁴⁸ Esto llevó a algunos líderes mundiales a afirmar la necesidad de tener instituciones internacionales que regularan las relaciones económicas entre los países.⁴⁹

Las metas propuestas para dichas instituciones abarcaban tanto la esfera política como económica, en el entendido que el establecimiento de un sistema de relaciones económicas internacionales justo, derivaría en comercio, crecimiento y desarrollo, lo cual garantizaría la estabilidad y alejaría el peligro de la guerra.⁵⁰

Durante la Segunda Guerra Mundial se trabajó activamente para la creación de instituciones capaces de dar estabilidad y seguridad a las relaciones económicas multilaterales. La Conferencia de Bretton Woods y los acuerdos resultantes⁵¹ fueron los primeros logros en la meta fijada de establecer reglas e instituciones multilaterales⁵².

Es en el marco de esta Conferencia donde se sientan las bases para la creación de las siguientes instituciones económicas multilaterales: el Fondo Monetario Internacional- FMI, destinado principalmente a asegurar la interconvertibilidad de las monedas y evitar devaluaciones competitivas; el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento -actualmente conocido como Banco Mundial, BM-, destinado a financiar la recuperación económica de las economías devastadas por la Segunda Guerra Mundial; y la Organización Internacional del Comercio (OIC), como organismo especializado dentro de la ONU, cuya finalidad es establecer pautas para fomentar la liberalización comercial.

Más de 50 países participaron de la negociación del proyecto de Carta de la OIC, la cual además de establecer disciplinas para el comercio mundial, contenía normas en materia de empleo, convenios sobre productos básicos, prácticas comerciales restrictivas, inversiones internacionales y servicios. Se tenía la intención de crear la OIC en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Empleo celebrada en 1947 en La Habana, Cuba.

En el ínterin, 15 países iniciaron en diciembre de 1945 negociaciones encaminadas a reducir y consolidar los aranceles aduaneros. Acababa de terminar la Segunda Guerra Mundial y esos países deseaban impulsar rápidamente la liberalización del comercio y empezar a limpiar la escena económica de las medidas proteccionistas que seguían en vigor desde comienzos del decenio de 1930.

Esa primera ronda de negociaciones dio origen a un conjunto de normas sobre el comercio y a 45.000 concesiones arancelarias que afectaban aproximadamente a una quinta parte del

48 idem

49 *Summer Welles Speech 1941. State Department; Gardner, Sterling-Dollar Diplomacy.*

50 NU Documento EPCT/PV2/1-4 Segunda Sesión del Comité Preparatorio en la Conferencia de Ginebra. (1947)

51 Procedimientos de Bretton Woods vol 1 (1941)

52 Jackson, John, *The Jurisprudence of GATT & the WTO, Insights on Treaty law and Economic Relations. University Press, Cambridge.* Pág. 21 (2000)

comercio mundial (por valor de 10.000 millones de dólares americanos). Cuando se firmó el acuerdo, el 30 de octubre de 1947, el grupo se había ampliado a 23 países.

Las concesiones arancelarias entraron en vigor el 30 de junio de 1948 en virtud de un Protocolo de Aplicación Provisional. Así nació el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT 47), con 23 miembros fundadores (oficialmente, “partes contratantes”). Estos 23 países formaban también el grupo más amplio que negociaba la Carta de la OIC, y, a tenor de una de las disposiciones del GATT, debían aceptar algunas de las normas comerciales estipuladas en el proyecto de Carta. Consideraron que esto se debía hacer rápida y provisionalmente para proteger el valor de las concesiones arancelarias que habían negociado. Especificaron cómo concebían la relación entre el GATT y la Carta de la OIC, pero también dejaron abierta la posibilidad de que no se creara dicha organización.

La Conferencia de La Habana comenzó el 21 de noviembre de 1947, cuando todavía no había transcurrido un mes desde la firma del GATT. La Carta de la OIC fue finalmente aprobada en La Habana en marzo de 1948, pero su ratificación por algunas legislaturas nacionales resultó imposible, lo que supuso prácticamente la muerte de la OIC hacia 1950. En consecuencia, el GATT se convirtió en el único instrumento multilateral por el que se rigió el comercio internacional desde 1948 hasta el establecimiento de la OMC en enero 1995.

Durante casi medio siglo, los principios jurídicos fundamentales del GATT siguieron siendo en gran parte los mismos que en 1948. El desarrollo posterior del GATT, su derivación en la OMC y el rol que ha pasado a tener a nivel internacional se debe, en gran medida, a las instituciones creadas y a las reglas acordadas por los Miembros.

En efecto, el originario sistema de Bretton Woods (incluyendo al GATT) y la posterior OMC, puede decirse que son la cristalización de una preocupación generalizada- que deviene del Crack del 30-, de que solo con instituciones internacionales y reglas claras que rijan el comportamiento del comercio internacional, la economía del mundo puede garantizar a los países estabilidad y condiciones equitativas de desarrollo.

La OMC es desde el punto de vista legal, una organización internacional de naturaleza intergubernamental, con capacidad de producir reglas, creada con el objetivo de lograr un comercio más libre, leal y justo. Y a tal efecto, en el seno de la OMC se han establecido Acuerdos internacionales por los que se consagran las reglas y disciplinas que deben ser observadas por los Miembros en la adopción e implementación de sus políticas comerciales.

Ha sido ampliamente, reconocido por la doctrina especializada que el objetivo de liberalización del comercio solo puede ser alcanzado con reglas claras ya que las mismas otorgan seguridad jurídica a los actores privados para poder desarrollar sus actividades comerciales.

En este contexto se comprende que el Acuerdo de Marrakech contenga un cuerpo normativo extraordinariamente que abarque materias referidas al comercio internacional, materias que originariamente pertenecían estrictamente a la esfera interna de los Estados.

Es así, entonces, como a partir de la Ronda Uruguay los acuerdos de liberalización comercial trascienden el campo de la reducción arancelaria y la regulación del uso de instrumentos comerciales.

La OMC empieza a ocuparse de temas vinculados con el comercio, y el organismo extiende su competencia sobre áreas hasta entonces reservadas a la jurisdicción nacional.

Esta ampliación de la competencia y de la jurisdicción internacional tiene manifestaciones también en materia del comercio agrícola.

Los compromisos asumidos en materia de liberalización del comercio de productos agropecuarios contenidos en el Acuerdo sobre la Agricultura (AA), especialmente en materia de acceso a mercados, reducción de subsidios internos y a las exportaciones, durante la Ronda Uruguay dieron origen a nuevos temas, no estrictamente comerciales, pero que sin embargo podrían afectar los resultados de dicha liberalización.

Específicamente, y para evitar posibles restricciones no arancelarias al comercio, el propio AA prevé en su Artículo 14, de la Parte VIII que “los Miembros acuerdan poner en vigor el Acuerdo sobre la Aplicación de medidas Sanitarias y Fitosanitarias” el cual se negoció simultáneamente.

En virtud de lo expuesto, surge como evidente que las reglas en materia sanitaria y fitosanitaria no son un capítulo aislado del contexto general del comercio de productos agrícolas, y que su oportuna y rigurosa observancia son garantía de un comercio agrícola justo, equitativo y disparador de crecimiento y desarrollo, sobre todo para los países en desarrollo exportadores de productos agrícolas.

Las reglas multilaterales y los particulares

En cuanto al alcance de la aplicación de los Acuerdos de la OMC, en relación a su eficacia hacia los particulares, cabe tener presente, que el Acuerdo de Marrakech y sus Anexos, los cuales incluyen a los denominados Acuerdos Abarcados, son compromisos entre Estados, desconociéndose así el derecho de los residentes o nacionales de los Estados Miembros a invocar en forma directa su cumplimiento ante los tribunales locales.⁵³ O sea, que no tienen efecto directo sobre los particulares de los Estados Miembros.

Para el caso de los Acuerdos de la OMC el debate no amerita mayor análisis ya que a nivel nacional se aplica en forma directa a los particulares, no por tener efecto directo, sino porque se han incorporado a la legislación nacional de los Miembros

Sin embargo, el debate doctrinario enriquece la cuestión bajo análisis, ya que ayuda a entender el encuadre legal del tema planteado por las normas privadas, sobre todo en la invocación de algunas opiniones⁵⁴ que interpretan que las normas privadas impuestas por particulares a particulares quedan fuera de las reglas OMC y no cabe a los Gobiernos acción alguna.

El debate doctrinario alcanza su punto más álgido en el lapso que media entre las dos guerras mundiales, ya que la necesidad de establecer reglas para el comercio internacional hace expandir al derecho internacional público. El problema planteado obliga a teorizar respecto a las relaciones entre el derecho interno y el derecho internacional y su efecto sobre los particulares. Sobre el tema existen dos posiciones doctrinarias que han prevalecido en este debate y que son la teoría dualista y monista.⁵⁵

La postura dualista afirma que el derecho interno y el derecho internacional son dos sistemas de normas completamente distintos y recíprocamente independientes. Ambos ordenamientos son algo así como compartimentos estancos: “dos círculos en íntimo contacto, pero que no se superponen”⁵⁶.

Fundamentalmente, esta doctrina parte de la hipótesis de la existencia de una voluntad común de los Estados, nacida de la unión de las voluntades Estatales particulares, que se fusionan en una nueva voluntad supra Estatal colectiva e indisoluble, y ante la que el Estado que se somete a la misma se encuentra frente a una voluntad independiente de la suya,

53 Basaldúa, Ricardo Xavier. “La organización Mundial de Comercio y la Regulación del comercio internacional” Lexis Nexis. Págs. 27 / 29. (2007)

54 Ver opinión de los Miembros en G/SPS/R/ 37 y G/SPS/R/ 46

55 G. A. WALZ, Les rapports du Droit international et du Droit interne, «Recueil...», III (1937) 379-455; W. W. BISHOP, International Law, Boston-Toronto 1962, 69; J. H. F. VAN PAN Huys, Relations and Interactions between International and National Scenes o/ Law, «Recueil...», II (1964) 7 ss.; MAREK, Les rapports entre le Droit international et le Droit interne à la lumière de la jurisprudence de la Court Permanente de Justice Int., «Rev. Générale de Droit Int. Public», Paris 1962, 260 ss.; W. MCCLURE: National Constitutions as Integral Parts of World Legal Order, en World Legal Order (1960) 192-206; E. VAN BOGAERT, Les antinomies entre le Droit international et le Droit interne, «Rev. Générale de Droit Int. Public» (1968) 346-360.

56 H. TRIEPEL, Les rapports entre le Droit interne et le Droit international, «Recueil des Cours de l'Académie de Droit Int. de La Haye» (1923), 77-121

aunque en el fondo no se le imponga ninguna obligación en la cual no hubiere consentido libremente. Un elemento positivo de esta doctrina, es demostrar la juridicidad del Derecho internacional sin apartarse del positivismo jurídico, dominante en la época.

La concepción monista, por su parte, sostiene la unidad del sistema jurídico compuesto por todas las reglas, tanto las del Derecho Interno como las del derecho Internacional. Kelsen⁵⁷ expone la teoría de la pirámide de las normas. La norma base hipotética, es la norma internacional de la Comunidad de las Naciones. Algunos autores postulan la primacía del derecho Internacional por sobre el nacional, no por la existencia de una norma hipotética sino por un valor de justicia objetivo y absoluto, como la regla *pacta sunt servanda*.

La doctrina monista con primacía del derecho Internacional se afianza en la doctrina y la base última estará en la “imperiosidad de la vida social” basada en el derecho natural.

Del citado debate doctrinario devienen las distintas teorías sobre la forma en que las normas del derecho internacional se aplican a los particulares de los países (efecto directo, incorporación a la legislación nacional) y a la responsabilidad internacional de los Estados.

La importancia, de remitirnos a los fundamentos del debate doctrinario sobre el efecto de los Acuerdos respecto a los particulares, es porque, más allá de que sea por efecto directo o por incorporación a las legislaciones nacionales, los productores y empresarios de los Miembros han adquirido derechos que devienen de los Acuerdos, el Acuerdo MSF en el caso que nos ocupa, los cuales se han constituido en un derecho para todos los nacionales de los países Miembros de la OMC.

O sea, que los derechos adquiridos de los particulares a través de la incorporación por ley a nivel nacional de los Acuerdos de la OMC los hace pasibles de invocar dichos derechos.

De acuerdo a las reflexiones expuestas, afirmar que los Acuerdos de la OMC no se aplican a particulares, y por lo tanto obligan solo a los Estados, sería una simplificación un tanto apresurada de los efectos legales de los Tratados en materia de derecho económico internacional.

Con más precisión jurídica podría afirmarse que los acuerdos de la OMC no tienen efecto directo sobre los particulares de los Estados Miembros, o no obligan directamente a los particulares. Esto no implica que no se generen derechos y obligaciones respecto de los mismos en tanto y en cuanto los Estados incorporan dichos Acuerdos a la legislación nacional, ni que los Estados no deban garantizar el cumplimiento de los mismos.

El interés público y el interés privado

Durante mucho tiempo la doctrina identificaba a la comunidad internacional como la sola comunidad de Estados. Ello circunscribía la teoría de las relaciones internacionales fundamentalmente a la relación entre Estados.

Pero con el correr del tiempo, tal cual afirman diversos autores⁵⁸ las traslaciones de poder evidenciaron en el presente siglo la existencia de otros entes (gubernamentales, no gubernamentales, y empresas transnacionales, multinacionales y organismos internacionales) decisivos en el funcionamiento de la comunidad internacional y en la mayor complejidad de las relaciones, que produce una red que intercomunica e interpenetra los diversos ámbitos nacionales, regionales y multilaterales.

La creciente interdependencia ha hecho que el sector privado tenga cada vez más protagonismo en el comercio internacional, y requieran de un régimen jurídico que los contemple en su actividad que excede el marco normativo nacional.

57 Kelsen, H Les rapports de système entre le Droit interne et le Droit international 231-331(1926)

58 Biocca; Cárdenas, y Basz, “ Lecciones de derecho internacional privado” Editorial Universidad. Buenos Aires(1992)

En consecuencia, los particulares que habitan en un país deben estar protegidos cuando elementos ajenos al derecho local aparecen en la relación jurídica que la actividad del mismo genera, por ejemplo, el comercio internacional.

Dicho plexo normativo es lo que comúnmente se denomina derecho internacional privado, el cual comprende aquellas relaciones jurídicas que contienen un elemento extraño al derecho local, que vinculan a individuos entre sí o a estos con los Estados, cuando el interés comprometido pertenece a una persona privada.

En el ámbito del comercio internacional, está comprometido no sólo el interés de los Estados, sino también el interés de personas privadas, y como consecuencia de ello, los Estados deben garantizar que las reglas multilaterales para las transacciones comerciales se cumplan efectivamente, ya sea que el interés público esté afectado o no.

El concepto de la obligación del Estado respecto del derecho de los particulares no es nuevo. Ya los juristas de fin del siglo XIX⁵⁹ se referían al mismo. Es interesante observar que es un concepto antiguo, que reconoce que “tanto los Estados individualmente, como los Estados en su conjunto, tienen el deber común de asegurar la aplicación del derecho de los particulares formulando reglas jurídicas positivas, universales, fundada en una común convicción de los Estados relativos al fin social de las relaciones jurídicas, lo cual se manifiesta en las reglas internacionales, la ley uniforme y los tratados internacionales”⁶⁰.

Por lo tanto, sin perjuicio de que los particulares tienen un estatus diferente al de los Estados en el derecho internacional, la relación entre éstos particulares y el derecho internacional se da a través del Estado, y su situación en el contexto internacional depende del status como nacional de un Estado⁶¹.

La responsabilidad de los Gobiernos: base legal en la OMC y el Acuerdo MSF

Conforme al principio de *Pacta Sunt Servanda*, todo Tratado en vigor obliga a las Partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe. Como ya se ha dicho, esta regla ha sido expresamente consagrada en el Artículo 3 párrafo 10 del Entendimiento sobre Solución de Diferencias de la OMC y en el artículo XVI: 4 del Acuerdo por el que se crea la OMC, al disponer que: “Cada Miembro se asegurará de la conformidad de sus leyes, reglamentaciones y procedimientos administrativos con las obligaciones que le impongan los Acuerdos Anexos”.

La jurisprudencia de la OMC ha precisado el alcance de la responsabilidad de los Miembros, la cual no solo cubre a las acciones que realicen los miembros sino también a sus omisiones, dado que estas últimas pueden tener el mismo efecto perjudicial para el comercio internacional que una acción.

En tal sentido, la jurisprudencia reconoció que por medidas pueden entenderse tanto a los comportamientos positivos de los Miembros, como a la falta de acción de los Miembros. En el asunto “Estados Unidos-examen por extinción: acero resistente a la corrosión”, el órgano de apelación estableció que: “en principio, todo acto u omisión atribuible a un miembro de la OMC puede ser una medida de ese Miembro a efectos del procedimiento de solución de diferencias. Los actos u omisiones que pueden ser atribuidos de ese modo son habitualmente los actos u omisiones de los órganos del estado, incluidos los del poder ejecutivo.”

Asimismo, el Artículo 13 del AMSF precisa el alcance de la responsabilidad de los Miembros en término de las obligaciones MSF al disponer:

59 Savigny, Federico, Sistema de derecho romano actual, Madrid, 1879.

60 Pillet, Antoine, Principios de Derecho Internacional Privado, Madrid, 1923.

61 American Law Institute. Restatement of the Law. Foreign Relations Law of the United States. Introductory Note to Part II. Pags 70/71, 1987.

“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.”

El artículo prevé dos tipos de obligaciones:

- Obligaciones de hacer: “Los Miembros tomarán las medidas razonables que estén a su alcance para asegurarse de que las entidades no gubernamentales existentes en su territorio, (...), cumplan las disposiciones pertinentes 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”
- Obligación de no hacer: “los Miembros no adoptarán medidas que tengan por efecto obligar o alentar directa o indirectamente a (...) entidades no gubernamentales, o a las instituciones públicas locales, a actuar de manera incompatible con las disposiciones del presente Acuerdo.”

En virtud de lo expuesto se puede afirmar que aunque las disposiciones del Acuerdo MSF no se refieran directamente a las entidades que imponen normas privadas en la redacción del Artículo 13 del Acuerdo MSF, si hace referencia expresa a la responsabilidad de los Gobiernos de velar por que toda acción de entidades no gubernamentales se ajusten al Acuerdo.

Es por ello que importa concluir, como corolario del encuadre legal amplio en el que se ha intentado encuadrar el debate, que sin perjuicio de las definiciones terminológicas pendientes, las precisiones legales posibles y los enfoques diversos respecto a la problemática planteada, conviene a los Gobiernos abordar el tema en el marco multilateral, para definir conjuntamente con el resto de los Miembros las acciones conducentes a la plena vigencia del Acuerdo MSF, para evitar un posible efecto adverso de las normas privadas, lo cual involucra los intereses públicos y privados, nacionales y multilaterales.

Trabajar conjuntamente con el Comité MSF para encontrar soluciones apropiadas, no conlleva riesgo alguno, y ningún derecho se verá lesionado o menoscabado. Por el contrario, considerar que el conflicto planteado excede la competencia del mismo, y no trabajar por construir soluciones consensuadas, puede tener un costo impredecible, ya que las reglas hoy existentes quedarían sin el reguardo de la propia Comunidad de Naciones que las consensuaron.

IV. Las Normas Privadas y los principios del Acuerdo MSF

Las normas privadas son voluntarias pero no lo son sus efectos en el comercio internacional

Analizados los aspectos jurídicos que dan el marco legal que permite determinar la necesidad de que los Gobiernos asuman la custodia del Acuerdo MSF, evitando así un perjuicio o menoscabo a los derechos que los Miembros han adquirido como resultado de la Ronda Uruguay, cabe ahora reflexionar acerca de los aspectos específicos del Acuerdo MSF que deben ser considerados a la hora de evaluar la aplicación de normas privadas en el comercio multilateral.

Tomando en consideración las respuestas contenidas en el Informe Descriptivo⁶² adoptado por el Comité MSF en base a las respuestas brindadas por los Miembros al Cuestionario circulado en diciembre 2008⁶³, resulta evidente que los requisitos contenidos en las normas privadas no siempre se ajustan a las reglas del Acuerdo MSF.

El tema preocupa especialmente, dado que si bien las normas privadas establecen requisitos de cumplimiento voluntario a los mercados, en la práctica constituyen condiciones de acceso⁶⁴. En consecuencia, podrían llegar a tener en la práctica una ingerencia en el comercio internacional asimilable a la que tienen las normas oficiales.

El Informe Descriptivo, incluye las respuestas de los Miembros a la pregunta 16, que dice textualmente: “¿Qué disposiciones del Acuerdo MSF son pertinentes respecto de las dificultades que plantean las normas privadas?” En las respuestas brindadas, las disposiciones que con mayor frecuencia se citan son la relativas a la armonización (artículo 3), la equivalencia (artículo 4), los testimonios científicos (artículos 5 y 2) y la transparencia (artículo 7 y Anexo B). En algunas respuestas también se indica que son aplicables el párrafo 1 del artículo 1, relativo al alcance del Acuerdo, y el artículo 13, relativo a la aplicación.

Asimismo se menciona el artículo 10 (trato especial y diferenciado). El artículo 8 (procedimientos de control, inspección y aprobación), el artículo 9 (asistencia técnica) y el párrafo 1 del Anexo ‘A’ relativo a las definiciones de medidas sanitarias y fitosanitarias se citan una vez en las respuestas.

Para encuadrar el análisis de las disposiciones del Acuerdo MSF que son pertinentes respecto de las dificultades que plantean las normas privadas, es necesario aclarar que es difícil hacer afirmaciones de carácter general, ya que cada norma privada particular a la luz de cada uno de los principios MSF, puede arrojar conclusiones muy diversas.

En este sentido, tendrá que tenerse presente que el análisis de los requisitos contenidos y los posibles efectos de una norma privada siempre será un “caso a caso”.

Los criterios rectores de la facilitación del comercio.

Como ya se ha apuntado en el punto I.1 de este capítulo, las medidas sanitarias y fitosanitarias que afectan el comercio han estado sujetas a las normas del GATT desde 1948. Pero con la aprobación del el Acuerdo MSF, la comunidad internacional va más allá de las reglas generales del GATT y establece una serie de derechos y obligaciones específicos que deben ser observados por los Miembros en la adopción y aplicación de medidas en materia de inocuidad de los alimentos, sanidad animal y preservación vegetal.

El sistema creado básicamente tiende a asegurar que las medidas estén basadas en la ciencia, solo se apliquen en la medida de que sean necesarias para proteger la salud humana, animal o vegetal, y no constituyan restricciones encubiertas o injustificadas al comercio internacional.

Cabe destacar, que si bien el Acuerdo MSF reconoce el derecho básico de los Miembros a establecer las medidas sanitarias que considere apropiadas⁶⁵, introduce dos instrumentos destinados a promover el comercio: la armonización y la equivalencia. Los dos instrumentos propuestos por el Acuerdo MSF para facilitar el comercio son opciones que permiten superar las dificultades que se presentan por las disparidades normativas entre los países.

62 G/SPS/GEN/932

63 G/SPS/W/232

64 G/GEN/SPS/932 párrafo 27

65 Acuerdo MSF, artículo 2

El Acuerdo propone armonizar las medidas nacionales conforme a la norma internacional de referencia.⁶⁶ En el caso de la equivalencia, obliga al importador a reconocer como equivalente la medida del exportador si alcanza su Nivel Adecuado de Protección.⁶⁷

Particularmente visto desde la óptica de los países en desarrollo, en ambos instrumentos está claro el beneficio esperado como exportadores de productos agropecuarios. En el primer caso, evitar, mediante un estándar negociado en los organismos internacionales de referencia (OIE, CODEX, CIPF), los efectos negativos al comercio derivados de la multiplicidad de normas oficiales vigentes en los mercados de destino. En el segundo caso, que la medida de origen sea reconocida, aunque distinta, como equivalente a la medida oficial de destino, y evitar tener que cumplir con el estándar de cada mercado de exportación del producto, lo cual genera costos adicionales que afectan la competitividad de los productos.

Preocupa, en este sentido, el impacto de la aplicación creciente de normas privadas en los países en desarrollo.⁶⁸ Estas, por lo general, presentan una multiplicidad de requisitos diversos a los que establecen las organizaciones internacionales de referencia y a los requisitos oficiales lo cual “es una de las principales dificultades que plantean esas normas. Eso hace aún más complejas las prescripciones aplicables en determinados sectores e incrementa los costos de cumplimiento y certificación.”⁶⁹

Con respecto al principio de equivalencia, largamente debatido en el Comité MSF, podría decirse que la propia lógica de las normas privadas implican un criterio diferente al de la equivalencia, en el sentido de que no consideran las posibles semejanzas y diferencias entre las medidas sanitarias que rigen en el país exportador, respecto a las que rigen en el país importador, estableciendo requisitos⁷⁰ que por lo general tienen otra lógica y que por lo tanto difieren de los requisitos oficiales de ambos.

Los principios básicos del Acuerdo MSF y las normas privadas

El ámbito de aplicación

El artículo 1 del AMSF, en su párrafo 1, establece el alcance del Acuerdo, el cual “es aplicable a todas las medidas sanitarias y fitosanitarias que puedan afectar, directa o indirectamente, al comercio internacional. Tales medidas se elaborarán y aplicarán de conformidad con la disposiciones del presente Acuerdo.”

O sea, que para caer bajo el ámbito del Acuerdo, la medida debe constituir una medida sanitaria y fitosanitaria y afectar el comercio internacional.

Sin perjuicio del debate que puede darse respecto a si las normas privadas constituyen o no medidas sanitarias⁷¹, un Grupo especial podría analizar una posible vulneración del Acuerdo MSF por una institución no gubernamental, y en ese caso, lo hará a la luz del Artículo 1 párrafo 1 para establecer si la medida impugnada es una medida sanitaria o fitosanitaria.⁷²

Por su parte, el otro elemento que contiene el artículo 1.1, el cual requiere que las medidas afecten el comercio internacional, es indiscutible para el caso que nos ocupa, ya que las normas privadas sin lugar a dudas, lo afectan.

66 Acuerdo MSF, artículo 3.1

67 Acuerdo MSF, artículo 4

68 G/SPS/W/245 párrafo 4

69 G/GEN/SPS/932 párrafo 33

70 G/GEN/SPS/932 párrafos 24 y 25

71 G/SPS/GEN 802 Pág. 63

72 G/SPS/GEN/802 Pág. 81

La necesidad

El Artículo 2 del Acuerdo MSF establece que los Miembros de la OMC tienen el derecho a adoptar las medidas sanitarias que sean necesarias para proteger la salud, siempre que las mismas sean consistentes con el Acuerdo MSF.

Sin embargo, este derecho está acotado a que se cumplan las obligaciones del Acuerdo, entre las que destacamos:

- Que las medidas solo se apliquen en tanto sean necesarias.
- Deben estar basadas en principios científicos y no mantenidas sin suficiente evidencia científica.
- No se apliquen de modo tan que constituyan una restricción encubierta al comercio internacional.

De este artículo surge claramente que el bien jurídico protegido por el Acuerdo es el libre comercio, el mismo considera como legítimo derecho de los países tutelar la salud de la población, de los animales y la preservación de los vegetales. Por lo tanto el Acuerdo, en aras de lograr un comercio más libre, justo y equitativo reconoce el derecho de los Miembros a proteger la salud, pero advierte que las medidas aplicadas serán legítimas siempre y cuando sean compatibles con el Acuerdo.

¿Cuándo las medidas sanitarias son compatibles con el Acuerdo?

El Artículo 2.2 del AMSF señala que:

“Los Miembros se asegurarán que cualquier medida sanitaria o fitosanitaria sólo se aplique en cuanto sea necesaria para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales, que esté basada en principios científicos y que no se mantenga sin testimonios científicos suficientes”.

Los Miembros de la OMC deben tener en cuenta estas obligaciones al analizar otras disposiciones del Acuerdo. Este artículo es un pilar del AMSF. Por ejemplo, incluso cuando los Miembros de la OMC establecieran un estándar de riesgo cero en materia de protección sanitaria y fitosanitaria, esa determinación y así también la medida en cuestión deberán estar basadas en principios científicos⁷³.

En la disputa Japón-Varietales, el Órgano de Apelación debatió el requerimiento de evidencia suficiente, concluyendo que suficiencia implica “una racional u objetiva relación entre la medida sanitaria o fitosanitaria y la evidencia científica”. El Órgano de Apelación renunció a identificar una regla o test específico, señalándose simplemente que este tipo de análisis se debe realizar teniendo en cuenta cada caso en particular y su conclusión dependerá de la naturaleza de la medida y de la ‘calidad y cantidad’ de la evidencia científica⁷⁴.

Un objetivo central del Acuerdo es reducir la posible arbitrariedad en el comercio internacional al adoptarse las medidas de acceso a los mercados, aclarando qué factores deben tenerse en cuenta al proteger la salud. Y es así como el Artículo 2 establece que las medidas deben ser necesarias, o sea, adoptadas para garantizar la inocuidad de los productos alimenticios, y deben tener base científica, o sea, basarse en el análisis y la evaluación de datos científicos objetivos y exactos.

La necesidad es un criterio de extrema importancia, ya que implica, que la regla general que debe regir las transacciones internacionales es comercio sin restricciones. O sea, que la situación ideal desde el punto de vista del comercio global, sería que los productos circulen libremente de un territorio a otro.

73 CE Hormonas, Reporte del Órgano de Apelaciones, párrafos 184 y 186.

74 Japón Varietales, Reporte del Órgano de Apelaciones, párrafo 84.

Los Derechos y obligaciones básicos planteados en el artículo 2, tal cual han sido identificados, no admiten la imposición de medidas que no sean necesarias, o sea, que no apunten a proteger la salud, es decir, a la inocuidad de los productos.

En este sentido, para que los Miembros puedan analizar las normas privadas a la luz del principio expuesto, una primera pregunta que cabría es, si la norma privada es necesaria, y si los requisitos impuestos por las mismas también lo son.

Una segunda pregunta a formular sería si son necesarias para qué.

La respuesta está en el Acuerdo, deben ser necesarias “para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales”⁷⁵

Entonces, aquellos requisitos de las normas privadas que obedecen, por ejemplo, a criterios de calidad comercial, de bienestar animal, de cuidado ambiental, de preferencias del consumidor, ¿serían compatibles con el Acuerdo?

Además de necesaria, la medida debe ser proporcional. El Acuerdo busca un balance entre los efectos comerciales negativos de una determinada medida, y los beneficios que la misma implica en el ámbito sanitario. El concepto de proporcionalidad está relacionado con el de necesidad. Solo las medidas cuyo efecto sobre el comercio es proporcional al objetivo perseguido serán consideradas necesarias.

La jurisprudencia del GATT/OMC ha desarrollado el concepto de proporcionalidad bajo las disposiciones del Artículo XX del GATT. Dicho artículo contiene una lista de excepciones cualificadas a los principios fundamentales del Acuerdo.

Específicamente, el requisito de necesidad en el inciso b) del Artículo XX (necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales) requiere que la medida sanitaria sea la alternativa menos restrictiva al comercio que esté razonablemente disponible.

El Acuerdo MSF expresamente recoge este concepto de proporcionalidad y lo incorpora de la manera más explícita posible, al establecer que los Miembros asegurarán de que las medidas sanitarias no entrañen un grado de restricción del comercio mayor del requerido para lograr su nivel adecuado de protección, teniendo en cuenta su viabilidad técnica y económica.⁷⁶

En nota al pie el Acuerdo incorpora el concepto de proporcionalidad, con el siguiente texto “una medida solo entrañará un grado de restricción al comercio mayor del requerido cuando exista otra medida, razonablemente disponible teniendo en cuenta su viabilidad técnica y económica, con la que se consiga el nivel adecuado de protección sanitaria o fitosanitaria y sea significativamente menos restrictiva al comercio.”

Consecuentemente, los Miembros para analizar las normas privadas a la luz del principio expuesto, podrían preguntarse si la norma privada es proporcional al objetivo, y si los requisitos impuestos por las mismas también lo son. Entonces, si no fueren proporcionales... ¿Tendrían base legal para exigirse como acceso al mercado?

La armonización

El Acuerdo MSF ofrece a los Miembros de la OMC el incentivo de adoptar normas internacionales existentes al sostener la presunción de que cualquier medida sanitaria o fitosanitaria nacional que esté en conformidad con las normativas internacionales de referencia es necesaria para proteger la vida y la salud de las personas y de los animales o para la preservación de los vegetales y es compatible con el GATT de 1994.

75 Acuerdo MSF artículo 2.2

76 Acuerdo MSF Artículo 5, párrafo 6

Como ya se ha destacado, la armonización es un eje central del Acuerdo MSF al instar a los Miembros a adoptar medidas sanitarias y fitosanitarias conforme a las normas, directrices y recomendaciones internacionales (CODEX, CIPF y OIE) cuando existan y sean suficientes para alcanzar el nivel adecuado de protección. Asimismo se prevé que los Miembros participen en la elaboración de las normas internacionales de referencia, y que el Comité MSF vigile el procedimiento de armonización internacional.

Este principio tiene un claro objetivo, el de facilitar el comercio internacional, e intentándose estandarizar requisitos lo cual posibilitará el cumplimiento de los mismos por más proveedores, abaratando costos y garantizando transparencia y equidad en las normas que son condición de acceso.

Algunos Miembros han enfatizado, refiriéndose a cuestiones específicas, la necesidad de que las normas de referencia internacional sean el estándar requerido para el acceso a los mercados externos.⁷⁷

De acuerdo a lo que surge del Informe Descriptivo, las normas privadas por lo general presentan una multiplicidad de requisitos que son distintos a los que establecen las Organizaciones Internacionales de referencia y a los requisitos oficiales de los Miembros importadores, lo cual se ha identificado como “una de las principales dificultades que plantean esas normas. Eso hace aún más complejas las prescripciones aplicables en determinados sectores e incrementa los costos de cumplimiento y certificación.”⁷⁸

Asimismo, que en muchos casos las normas privadas van en dirección contraria a este principio, y encuentran en la diversidad de requisitos exigibles casi su razón de ser, al establecer procedimientos o medidas muy específicas para poder acceder a un mercado en particular.⁷⁹

Por lo tanto, los Miembros al analizar las normas privadas a la luz del principio expuesto, pilar del Acuerdo MSF, podrían analizar en primer lugar, y conjuntamente con el Organismo Internacional (CODEX, OIE o CIPF) si existe norma internacional de referencia en la materia, y en caso afirmativo verificar si la norma privada se diferencia de ésta, en qué aspectos, bajo qué parámetros, etc. Asimismo, si hubiere norma internacional de referencia y la norma privada estableciera requisitos más exigentes, los Miembros deberían consultar a las entidades que imponen dichas normas cuál es la base científica que les da sustento.

Los testimonios científicos

Con la intención de limitar aún más la posibilidad de los Miembros de la OMC para utilizar medidas sanitarias o fitosanitarias como forma de protección a sus productores nacionales, y para incrementar la transparencia de dichas medidas, el Acuerdo MSF dispone que las medidas sanitarias y fitosanitarias deben estar basadas en una evaluación de riesgo⁸⁰. Los Miembros de la OMC, al adoptar medidas sanitarias o fitosanitarias que restrinjan el comercio, deberán llevar a cabo un apropiado examen de los riesgos y, en caso de ser solicitado por otro Miembro de la OMC, deberán presentar una explicación de las razones para tales medidas.

Los requerimientos para una correcta evaluación de riesgos dictados en el Artículo 5 deberán ser leídos juntos a al Artículo 2.2 que impone que las medidas sanitarias y fitosanitarias deberán basarse en principios científicos, no ser mantenidas sin testimonios científicos suficientes y ser aplicadas sólo en cuanto sean necesarias⁸¹. El reporte del Órgano de

77 G/SPS/W/211

78 G/GEN/SPS/932 párrafo 33

79 G/SPS/W/245 párrafo 4

80 Acuerdo MSF, Artículo 5, párrafos 1-3.

81 Australia-Salmón, Reporte del Órgano de Apelaciones, párrafos 137-138.

Apelación en la disputa Australia-Salmón concluyó que si una medida no está basada en una evaluación de riesgo, no está tampoco basada en principios científicos (en otras palabras, una violación del Artículo 5.1 presume una violación del Artículo 2.2).

Considerando la relación entre la evaluación del riesgo, el nivel adecuado de protección y la medida propuesta para evitar dicho riesgo, el Acuerdo establece la necesidad de lograr coherencia en la aplicación del concepto de nivel adecuado de protección, para evitar distinciones que resulten en una discriminación o restricción al comercio.

El requisito de coherencia contenido en el párrafo 5 del artículo 5, obliga a los Miembros a evitar diferencias injustificables en el nivel de protección sanitaria si tales diferencias tienen por resultado una discriminación o una restricción encubierta del comercio internacional.

Debe tenerse presente la labor desarrollada por el Comité MSF que luego de arduas negociaciones en junio de 2000 adoptó las “Directrices para fomentar la aplicación práctica del párrafo 5 del artículo 5”⁸² El objetivo de las directrices es proporcionar asistencia a los Miembros en la aplicación de la coherencia al determinar el nivel adecuado de protección y la adopción y aplicación de MSF.

Las directrices abordan los dos elementos contemplados en el párrafo 5 del artículo 5: 1) el objetivo de lograr coherencia en la aplicación del concepto de nivel adecuado de protección y 2) la obligación de evitar distinciones arbitrarias o injustificables en los niveles que se consideren adecuados si tales distinciones tienen por resultado una discriminación o una restricción encubierta del comercio internacional.

Las siguientes son las principales recomendaciones a los Miembros contenidas en las Directrices:

- indicar claramente el nivel de protección que considera adecuado con respecto a los riesgos para la vida o la salud de las personas y de los animales o de preservación de los vegetales, de modo que se pueda determinar si las medidas de protección sanitaria o fitosanitaria logran tal nivel;
- establecer enfoques comunes o procedimientos uniformes que sean utilizados por las autoridades encargadas de evaluar los riesgos y las medidas que podrían aplicarse para lograr los niveles deseados de protección;
- al determinar un nivel adecuado de protección, de forma general o específicamente, tener en cuenta i) si existe una diferencia entre los niveles que se están determinando y los que el Miembro ya haya determinado en situaciones diferentes, y si fuera así, ii) si es arbitrario o injustificable, y en tal caso, iii) si puede tener como consecuencia una discriminación o restricción encubierta del comercio internacional;
- establecer sistemas de comunicación e información claros y eficaces entre las autoridades encargadas de determinar el nivel adecuado de protección y entre los responsables de la elección y aplicación de las MSF diseñadas para lograrlo;
- comparar toda decisión propuesta sobre el nivel de protección en una situación determinada con el nivel que anteriormente haya considerado adecuado; y comparar las medidas propuestas destinadas a lograr el nivel adecuado de protección en una situación determinada con otras MSF que haya adoptado, o esté considerando adoptar, en situaciones en las que existan suficientes elementos comunes que los hagan comparables;
- identificar claramente las situaciones que a su juicio justifican que acepte excepcionalmente un nivel más bajo de protección de la salud humana, específicamente cuando se trata de riesgos a los que las personas se exponen por su propia voluntad;

- al determinar un nivel adecuado de protección, nuevo o modificado: examinar decisiones anteriores a este respecto, teniendo en cuenta las decisiones vigentes y los acontecimientos del momento;
- examinar las normas, directrices o recomendaciones internacionales pertinentes, o las decisiones adoptadas por otros Miembros frente a riesgos y situaciones similares; y considerar la posibilidad de recabar el asesoramiento de expertos para colaborar en el proceso de toma de decisiones;
- al considerar una medida para lograr un nivel adecuado de protección en una situación determinada: deberá revisar siempre las medidas en vigor, teniendo en cuenta también las decisiones vigentes y los acontecimientos del momento; determinar si existe alguna norma, directriz o recomendación internacional pertinente y, de ser ese el caso, si con su adopción el Miembro lograría su nivel adecuado de protección; examinar las medidas aplicadas por otros Miembros frente a riesgos y situaciones similares; considerar la posibilidad de recabar el asesoramiento de expertos sobre la selección y puesta en aplicación de las medidas sanitarias y fitosanitarias destinadas a lograr su nivel adecuado de protección.

En consecuencia, los Miembros tienen elementos suficientes para analizar las normas privadas a la luz del principio expuesto, y podrían solicitar a las entidades que imponen dichas normas, en caso de que lo consideren necesario, cuál es la base científica que les da sustento y en su caso, cual es la evaluación del riesgo, lo cual asimismo permitirá analizar la coherencia de la norma.⁸³

La equivalencia

La idea de la equivalencia subyace a todo el Acuerdo MSF, aunque se explicita únicamente en el artículo 4.

Como ya se ha dicho, la equivalencia es un instrumento que el Acuerdo MSF ha introducido para alcanzar sus dos objetivos primordiales: el derecho de los Miembros de establecer el nivel de protección para la salud que estimen adecuado, y la necesidad de minimizar las restricciones al comercio.

La equivalencia está destinada a reducir al máximo la posibilidad de introducir barreras al comercio, partiendo de la base que distintos estándares pueden tener efectos similares.

La legitimidad de reconocer internacionalmente que diferentes medidas son capaces de alcanzar los mismos objetivos respecto a la salud humana, animal y vegetal, ha sido el criterio subyacente que resultó en la inclusión del principio de la equivalencia en el Acuerdo MSF.

Es la posibilidad de acordar entre partes interesadas el reconocimiento de que distintas medidas aplicadas al mismo producto alcanzan resultados comparables, en términos de protección de la salud, y que por lo tanto, no existen motivos para obstaculizar el comercio requiriéndose el cumplimiento de las medidas del país de destino, cuando las del país de origen son distintas, son equivalentes.

Puede decirse que en general, el sistema jurídico de la OMC promueve el concepto de equivalencia en un sentido general. Específicamente, está contemplado en el Acuerdo MSF y en el Acuerdo OTC.⁸⁴

El concepto de equivalencia apunta fundamentalmente a la obtención del mismo resultado por medios diferentes. En el ámbito de las medidas sanitarias y fitosanitarias, se trata de la aceptación de medidas alternativas que garantizan el nivel adecuado de protección del Miembro importador. Este concepto ha sido formulado de más de una manera en los foros internacionales.

83 G/SPS/W/245 15 párrafo 4

84 Acuerdo OTC artículo 6

Del texto del artículo 4 y de las definiciones mencionadas, surge claramente que el concepto de equivalencia se vincula a resultados alcanzados por diferentes medidas. Presupone la utilización, por parte de los Miembros, de diferentes enfoques para alcanzar un mismo objetivo. Por lo tanto, es claro que si bien el objetivo es el mismo, las formas de alcanzarlo pueden variar.

De ninguna manera puede asociarse la equivalencia a la idea de que diferentes medidas de los Miembros deben ser iguales.

Es importante destacar que si bien los instrumentos de la armonización y la equivalencia introducidos por el Acuerdo son distintos, apuntan a un mismo fin, que es la facilitación del comercio creando alternativas para que el país exportador pueda acceder al mercado del país importador.

Es una opción a la que tradicionalmente se utiliza en el intercambio de productos, por la cual el país exportador debe cumplir con las medidas sanitarias o fitosanitarias del país importador, ya se trate de requisitos, como del control de los mismos.

La equivalencia ha sido una de las cuestiones que suscitó mayor interés para muchos Miembros, y sin embargo ha resultado esporádica su aplicación en la práctica. Teniendo esto presente, en el mes de mayo del año 2000, el Comité MSF decidió centrar su atención en facilitar la aplicación de las disposiciones en materia de equivalencia.

En octubre de 2001, el Comité MSF adoptó la Decisión sobre la aplicación del artículo 4 del Acuerdo MSF, que se revisó por última vez en 2004.⁸⁵ Esta Decisión proporciona orientación a los Gobiernos que negocian el reconocimiento de medidas o productos equivalentes.

De conformidad con la Decisión, se recomienda a los Miembros importadores que:

- expliquen el objetivo y la razón de ser de la medida sanitaria o fitosanitaria e identifiquen los riesgos a que está destinada a hacer frente esta medida;
- indiquen el nivel adecuado de protección que la medida pretende lograr;
- aporten información adicional que pueda ayudar al Miembro exportador a demostrar la equivalencia de su propia medida;
- respondan oportunamente a cualquier petición de que se examine la equivalencia, normalmente en un plazo de seis meses;
- aceleren el procedimiento de determinación de la equivalencia con respecto a los productos que haya importado tradicionalmente del Miembro exportador;
- se abstengan de perturbar o suspender las importaciones en curso procedentes de un Miembro que haya solicitado que se reconozca la equivalencia de sus medidas con respecto a ese producto específico;
- analicen la información de base científica y de carácter técnico aportada por el Miembro exportador acerca de sus medidas sanitarias o fitosanitarias, con objeto de determinar si esas medidas logran el nivel de protección que proporcionan sus propias medidas sanitarias o fitosanitarias correspondientes;
- consideren las solicitudes de asistencia técnica adecuada para facilitar la aplicación del artículo 4 que formulen los países en desarrollo.

Se recomienda al Miembro exportador que:

- proporcione información apropiada de base científica y de carácter técnico en apoyo de su afirmación de que su medida logra el nivel adecuado de protección definido por el Miembro importador;

- proporcione al Miembro importador que lo solicite un acceso razonable para inspecciones, pruebas y demás procedimientos pertinentes para el reconocimiento de la equivalencia. También podrá ser necesaria una evaluación de la infraestructura y de los programas relativos a productos en cuyo marco se aplique la medida.

Como parte de la Decisión sobre la equivalencia, el Comité MSF decidió que un Miembro que hubiera formulado una determinación por la cual se reconociera la equivalencia de medidas sanitarias o fitosanitarias de otro Miembro o Miembros debía notificar a los demás Miembros, por conducto de la Secretaría, la medida o medidas reconocidas como equivalentes y los productos a los que se aplicara el reconocimiento. También debía notificarse toda modificación significativa de los acuerdos vigentes en materia de equivalencia, incluida su suspensión o anulación.⁸⁶

Al analizar las normas privadas a la luz del principio de equivalencia, surge evidente que no van en una misma dirección. Como ya se expresó anteriormente, la propia lógica de las normas privadas implica un criterio diferente al de la equivalencia, en el sentido de que no consideran las posibles semejanzas y diferencias entre las medidas sanitarias que rigen en el país exportador, respecto a las que rigen en el país importador. Tal cual lo identificado en el Informe Descriptivo, las normas privadas en muchos casos establecen requisitos⁸⁷ que por lo general difieren de los requisitos oficiales de los países importadores y exportadores.

Este punto lo ha planteado el documento presentado por Mercosur en el marco de la Tercera Revisión del AMSF⁸⁸ en el cual expresa que las normas privadas, al establecer medidas y procedimientos muy específicos para acceder a un mercado particular, son extremadamente prescriptivos en como alcanzar el nivel adecuado de protección y en ese sentido vulneran el principio de equivalencia.

La regionalización

Como un reconocimiento a la existencia de distintas realidades agroecológicas, y a las variaciones que presentan las plagas y enfermedades animales de lugar en lugar, el artículo 6 del Acuerdo MSF permite adaptar medidas sanitarias a áreas geográficas determinadas. Esto implica que las medidas sanitarias y fitosanitarias se podrán adaptar a las características de zonas específicas del país, para minimizar su impacto sobre el comercio.

Para hacer uso de este beneficio, y con el fin de garantizar que una zona está libre de plagas o enfermedades y demostrarlo, a menudo los países deben invertir grandes cantidades de dinero y recursos y realizar trámites engorrosos. Para que la costosa inversión se justifique, los países intentan asegurarse de que el proceso devengará en un mayor acceso a los mercados.

Atento a ello, la regionalización fue tema de debate tanto durante el primer examen (1999) como durante el segundo examen (2005) del Acuerdo MSF. Durante el primer examen el Comité tomó nota de las dificultades que encontraban algunos Miembros en la aplicación de las disposiciones del artículo 6, en particular la duración excesiva de los procesos administrativos para el reconocimiento en los países importadores, las divergencias en la interpretación y aplicación de las directrices internacionales y las complejidades que llevaba consigo la evaluación del riesgo.

Durante la segunda revisión del Acuerdo MSF, los Miembros recomendaron que el Comité mantuviera la regionalización como punto permanente del orden del día de sus reuniones ordinarias y que elaborara una propuesta de decisión sobre la aplicación efectiva del artículo 6, teniendo en cuenta las distintas propuestas presentadas por los Miembros al Comité⁸⁹.

⁸⁶ G/SPS/7/Rev3.

⁸⁷ G/GEN/SPS/932. Párrafos 24 y 25

⁸⁸ G/SPS/W/245. Párrafo 4.

⁸⁹ G/SPS/R/38

Finalmente en mayo de 2008, el Comité MSF adoptó las “Directrices para fomentar la aplicación práctica del artículo 6 del Acuerdo MSF” con el objeto de facilitar el reconocimiento de las zonas libres de plagas o enfermedades y las zonas de escasa prevalencia de plagas o enfermedades⁹⁰. Las directrices identifican el tipo de información que normalmente se necesita para el reconocimiento de la regionalización, así como también los pasos administrativos que deberán desarrollarse durante el proceso de reconocimiento. En el mismo documento el Comité acordó monitorear la implementación del artículo 6, sobre la base de la información provista por los Miembros.

Para analizar si las normas privadas contemplan este principio en los requisitos impuestos para el acceso de productos a mercados particulares, los Miembros deberían identificar si la posibilidad de regionalizar está contemplada, y en caso de que lo esté, cómo son los procedimientos para su reconocimiento o si son los mismos procedimientos establecidos para los requisitos exigidos en la normativa oficial del país importador.

La transparencia

El artículo 7 y el Anexo B del Acuerdo MSF abordan el tema de la transparencia de las medidas sanitarias y fitosanitarias y tienen el objetivo de garantizar que tanto los actores públicos como los privados tengan acceso a conocer la medida sanitaria o fitosanitaria a ser implementada. Estas secciones del Acuerdo establecen que los Miembros de la OMC deben publicar en una etapa temprana los proyectos de medidas sanitarias y fitosanitarias que prevén adoptar y brindar una explicación de las razones por las cuales tales medidas han sido adoptadas siempre que se les solicite. El Anexo B explicita que la publicación debe ser hecha de tal manera que, con facilidad, “los miembros interesados puedan conocer su contenido”⁹¹. Se obliga también a los Miembros de la OMC, excepto en circunstancias de urgencia, a “prever un plazo prudencial entre la publicación de una reglamentación sanitaria o fitosanitaria y su entrada en vigor”⁹².

En una nota al pie al primer párrafo del Anexo B, el Acuerdo MSF especifica que deben publicarse todas las reglamentaciones sanitarias y fitosanitarias incluyendo “leyes, decretos u órdenes que sean de aplicación general”⁹³. Esta disposición ha sido interpretada en sucesivas disputas. El Panel de la disputa Japón-Varietales resolvió:

“En ningún lugar el texto de este párrafo indica que tales medidas deban ser obligatorias o legalmente exigibles... El contexto da a entender que una medida gubernamental obligatoria es también sujeto de la disposición en cuestión si dicha medida es necesaria para obtener una ventaja por parte de un determinado gobierno o, en otras palabras, si existen incentivos o falta de incentivos suficientes para que tal medida sea acatada”.

En la misma disputa, el Órgano de Apelaciones reafirmó esta conclusión al decir que, según los requisitos para la difusión de reglamentaciones, debían publicarse “leyes, decretos y ordenanzas, pero también (...) otros instrumentos que generalmente se aplican y que son similares en carácter”.⁹⁴

Los Miembros de la OMC deberán notificar, siguiendo ciertos requisitos de publicación, las medidas sanitarias y fitosanitarias que resuelvan aplicar como así también cualquier modificación que se realice sobre una medida ya existente siempre que la nueva medida (o modificación) no esté en conformidad con una norma, directriz o recomendación internacional ya existente (o no haya normativa internacional relevante) y en el caso de que la nueva me-

90 G/SPS/48

91 Ver AMSF, Anexo B, párrafo 1.

92 Ver AMSF, Anexo B, párrafo 2. “ [...] con el fin de dar tiempo a los productores de los Miembros exportadores, y en especial de los países en desarrollo Miembros, para adaptar sus productos y sus métodos de producción a las prescripciones del Miembro importador.”

93 Ver AMSF, Anexo B, Párrafo 1, Nota al pie N° 5.

94 Ver Japón Varietales, Informe del Órgano de Apelaciones, párrafo 105.

didada (o modificación) tuviera el potencial suficiente para tener un efecto directo o indirecto en el comercio internacional.

El Comité MSF fue creado, en parte, para aumentar el nivel de transparencia. Sirve como un foro donde los Miembros de la OMC pueden intercambiar información sobre todos los temas que involucren al Acuerdo MSF y a su aplicación. Examina los elementos conflictivos que se plantean respecto a las medidas sanitarias y fitosanitarias, discute las cuestiones que impactan en el comercio y mantiene lazos estrechos con los organismos internacionales pertinentes. Asimismo ha alentado a sus Miembros a establecer una Autoridad Nacional de Notificación y un Servicio Nacional de Información, y a prestar servicios de información a través de Internet. Estos centros de información virtual han sido compilados en el sitio Web del mencionado Comité⁹⁵.

La transparencia es un instrumento que hace a la previsibilidad y a la seguridad jurídica en el comercio internacional. En el entendido de su importancia el Comité ha trabajado fuertemente por un comercio más transparente, recomendando⁹⁶ un procedimiento detallado de notificación para ayudar a los Miembros a cumplir las obligaciones que en materia de transparencia les imponen el artículo 7 y el Anexo B del Acuerdo MSF en lo que respecta a:

- Identificación del Organismo Nacional Encargado de la Notificación y del Servicio Nacional de Información.
- Procedimiento de notificación.
- Publicación de las recomendaciones.
- Modelos de notificaciones ordinarias, addenda, revisiones, corrigendas, medidas de urgencia y el tipo de información que debe incluirse en las mismas; etc.

Al analizar la labor de las entidades elaboradoras de normas privadas, surge que no es una práctica difundida entre ellas la implementación de procedimientos de transparencia, lo cual no ayuda a la previsibilidad y seguridad jurídica que necesariamente deben caracterizar al comercio internacional. Tampoco ayuda a que los países exportadores puedan observar o presentar alternativas a las exigencias solicitadas.

El trato especial y diferenciado

El Preámbulo del Acuerdo MSF reconoce que: “los países en desarrollo pueden tropezar con dificultades especiales para cumplir las medidas sanitarias y fitosanitarias de los Miembros importadores y, como consecuencia, para acceder a los mercados, así como para formular y aplicar medidas sanitarias y fitosanitarias en sus territorios, y deseando ayudarles en los esfuerzos que realicen en esta esfera” (sic).

Otras disposiciones del Acuerdo MSF reconocen el trato especial y diferenciado y la asistencia técnica para los países en desarrollo.⁹⁷

En efecto, los Miembros reconocen que los países en desarrollo y menos adelantados encuentran dificultades para cumplir las prescripciones sanitarias y fitosanitarias de muchos de sus interlocutores comerciales, y que necesitan asistencia técnica específica. Las prescripciones en materia de importación que difieren de las basadas en las normas internacionales pertinentes, aunque no sean necesariamente incompatibles con el Acuerdo MSF⁹⁸, pueden plantear dificultades considerables a los países en desarrollo.

Debe considerarse que el Acuerdo MSF es relativamente nuevo; algunos Miembros todavía se están adaptando a las nuevas disciplinas establecidas en virtud de este instrumento. Para

95 [Http://www.wto.org](http://www.wto.org). Ver: “Documentos on line”.

96 G/SPS/7/Rev.3

97 Acuerdo MSF Artículo 9.1; 9.2; Artículo 10.1; 10.2; 10.3; 10.4 ; Artículo 14; Párrafo 2 del Anexo B; Párrafo 9 del Anexo B

98 Véase, entre otros, el párrafo 3 del artículo 3.

los países en desarrollo Miembros, la mayoría de las disposiciones del Acuerdo no entraron en vigor hasta enero de 1995; en el caso de los países menos adelantados Miembros, la fecha de entrada en vigor fue enero de 2000⁹⁹.

Estudios recientes han mostrado que el nivel de conocimiento y comprensión del Acuerdo sigue siendo relativamente bajo, y que las respuestas académicas e institucionales son incipientes.¹⁰⁰

Al mismo tiempo, de los estudios realizados por el Banco Mundial¹⁰¹ y otros organismos se desprende claramente que las medidas sanitarias y fitosanitarias y la aplicación del Acuerdo MSF revisten una importancia cada vez mayor para la circulación de las mercancías en el comercio de productos agropecuarios.

Frente a ello los Miembros han manifestado su compromiso de prestar asistencia para atender esas dificultades específicas y para garantizar la mejora de las capacidades y una mayor eficiencia.

En el Informe Descriptivo, los Miembros identifican el artículo 10 (Trato especial y diferenciado) entre las disposiciones del Acuerdo MSF, que no son atendidas por las normas privadas.

El artículo 10 sobre trato especial y diferenciado establece que “al elaborar y aplicar las medidas sanitarias o fitosanitarias, los miembros tendrán en cuenta las necesidades especiales de los países en desarrollo miembros, y en particular las de los países menos adelantados miembros.”

El Comité trabajó arduamente para solucionar los problemas con que se enfrentan los países menos adelantados y los países en desarrollo Miembros para aplicar el Acuerdo MSF y aprovechar sus ventajas. Se instó a los Miembros¹⁰² a facilitar información acerca de las medidas de trato especial y diferenciado o de asistencia técnica que hubieran adoptado en respuesta a las necesidades específicas identificadas por los Miembros, de conformidad con el procedimiento adoptado por el Comité¹⁰³.

El trato especial y diferenciado es un punto permanente del orden del día. En 2005 se invitó a los Miembros a compartir con el Comité sus experiencias en el marco del nuevo procedimiento para aumentar la transparencia del trato especial y diferenciado adoptado en octubre de 2004.

En febrero de 2006 el Comité acordó prorrogar el procedimiento para aumentar la transparencia de las medidas de trato especial y diferenciado o de asistencia técnica adoptadas en respuesta a necesidades específicas de los países en desarrollo Miembros¹⁰⁴

Desde 2008 el Comité ha examinado las propuestas de revisión del procedimiento para aumentar la transparencia del trato especial y diferenciado. Se han incorporado observaciones y propuestas adicionales formuladas por los Miembros tanto en las reuniones informales celebradas en octubre de 2008 y febrero de 2009 como posteriormente.¹⁰⁵ El Comité siguió examinando también la aplicación del Acuerdo MSF y las preocupaciones de los países en desarrollo Miembros y aún sigue el análisis de las propuestas específicas presentadas.¹⁰⁶

Respecto los criterios utilizados para la elaboración de normas privadas, de la información disponible no surge que las necesidades de los países en desarrollo y menos adelantados

99 G/SPS/41

100 *Food Safety and Agricultural Health Standards: Challenges and Opportunities for Developing Country Exports*, Informe del Banco Mundial N° 31207, 10 de enero de 2005.

101 *Idem*.

102 G/SPS/W/237

103 G/SPS/33

104 G/SPS/33/Add.1

105 G/SPS/W/224/Rev.3.

106 G/SPS/41.

sean considerados ni en la formulación ni en la aplicación de las normas. Más bien, podría decirse que están focalizadas en atender el interés y las necesidades de los consumidores de los mercados importadores.

En consecuencia, los Miembros para analizar las normas privadas a la luz del principio expuesto, deberían solicitar a las entidades que imponen dichas normas, en que medida pueden contemplar trato especial y diferenciado y asistencia técnica en los casos en que los países en desarrollo y menos adelantados encuentren dificultades en cumplir con los requisitos impuestos.

V. Conclusiones y Recomendaciones

Conclusiones

Tal cual se ha planteado en la Introducción, el objetivo del presente trabajo no es continuar con un debate teórico sobre costos o beneficios de las normas privadas, sino aportar elementos para el desafío que implica para los Gobiernos afrontar situaciones nuevas, no previstas a la hora de la negociación de la Ronda Uruguay, y que inevitablemente plantean escenarios complejos que deben ser abordados multilateralmente, utilizando los instrumentos creados bajo el paraguas jurídico de los acuerdos existentes.

En consecuencia, la primera conclusión de este trabajo es que las normas privadas son una realidad, nueva y creciente, y por lo tanto, la situación que las mismas generan debe ser atendida por los Gobiernos.

Esta conclusión deviene del encuadre que este trabajo ha realizado de la relación normas privadas-comercio internacional, en un marco jurídico más amplio que el sistema GATT/OMC, lo cual permite concluir en la conveniencia de que los Gobiernos definan líneas de acción conducentes a evitar que dichas normas alteren las reglas del Acuerdo MSF, utilizando los instrumentos disponibles en el mismo.

Lo contrario, o sea, la no acción por parte de los Gobiernos implicaría aceptar tácitamente que las reglas GATT/OMC y en particular el Acuerdo MSF han perdido vigencia frente a la nueva realidad planteada por el creciente rol de las normas privadas en el sistema del comercio global.

Por su parte, el Codex Alimentarius incorporó en la Agenda del Comité de julio 2009 el tratamiento de las normas privadas¹⁰⁷. En el marco de la reunión de la Comisión de Medidas Sanitarias de la CIPE, en abril 2008, varios Miembros expresaron su preocupación por la proliferación de normas privadas y solicitaron a la Comisión que discutiera las implicancias de tales normas. La OIE, en mayo 2008, adoptó la Resolución N° XXXII sobre las consecuencias de las normas privadas para el comercio internacional de animales y productos derivados.

La segunda conclusión de este trabajo es que las herramientas para responder a dichos interrogantes están en la letra y el espíritu del propio Acuerdo MSF, y que el foro competente es el Comité MSF, el cual en su agenda de trabajo tiene los elementos disponibles para desarrollar la tarea. Ya la OIE expresó que el Comité MSF debe ser utilizado como foro para que los países puedan identificar y discutir problemas específicos que hayan experimentado debido a la aplicación de normas privadas¹⁰⁸.

La tercera conclusión, es que en el trabajo del Comité los Miembros deberían explorar todas las alternativas posibles para fortalecer el análisis de las preocupaciones que surjan en la implementación de normas privadas, a saber: transparencia, equivalencia, armonización, regionalismo, Trato Especial y Diferenciado - TEyD, entre otros. En este sentido, es de es-

107 ALINORM 09/32/REP, Párrafos 246-271.

108 Documento G/SPS/GEN/822 25 Febrero 2008

perar que el Grupo de Trabajo ad hoc¹⁰⁹ identifique un amplio espectro de acciones para que los Gobiernos puedan tener ingerencia en el nuevo escenario signado por la irrupción de las normas privadas.

La cuarta conclusión, es que los organismos internacionales de referencia deben jugar un rol fundamental en el apoyo al Comité MSF para el seguimiento y análisis de las normas privadas a la luz de los estándares internacionales.

De lo dicho surgen interrogantes:

1. ¿Qué puede hacer el Comité MSF?
2. ¿Qué puede el Comité MSF recomendar a los Gobiernos?
3. ¿Qué pueden hacer los Gobiernos?

A continuación, con carácter orientativo, y sin pretender enumerar un listado exhaustivo de posibles acciones, se mencionan líneas de acción que pueden coadyuvar a una mejor articulación entre los foros multilaterales y los Gobiernos, respecto al papel que hoy juegan las normas privadas en el comercio internacional.

1. ¿Qué puede hacer el Comité MSF?

1. i - Desarrollo de directrices del artículo 13

En primer lugar, y a la luz de los elementos expuestos, sería apropiado que el Comité MSF aborde el desarrollo de directrices para la implementación del Artículo 13, lo cual ya ha sido propuesto por algunos Miembros¹¹⁰

“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.”¹¹¹

Con respecto a las medidas a adoptar por los Miembros “para asegurarse de que las entidades no gubernamentales existentes en su territorios” cumplan con el Acuerdo MSF, el Artículo 13 del Acuerdo MSF ha previsto dos tipos de obligaciones de los Miembros:

Obligación de hacer: “Los Miembros tomarán las medidas razonables que estén a su alcance para asegurarse de que las entidades no gubernamentales existentes en su territorio (...) cumplan las disposiciones pertinentes del presente Acuerdo.”

109 G/SPS/W/30

110 Documentos G/SPS/W/245 y G/SPS/W 236

111 El subrayado es propio

Obligación de no hacer. “Los Miembros no adoptarán medidas que tengan por efecto obligar o alentar directa o indirectamente a (...) entidades no gubernamentales, (...) a actuar de manera incompatible con las disposiciones del presente Acuerdo.”

Lo que debe hacer el Comité, entonces, es analizar y proponer cuáles serían las medidas razonables que los Gobiernos deben tomar y que medidas deben evitar.

Efectivamente, los Miembros disponen en este artículo de un instrumento positivo que debe ser utilizado en aras de la observancia del Acuerdo.

Más allá de las precisiones legales que de la redacción del artículo se deriven, los Miembros tienen la obligación bajo el Artículo 13 de tomar las medidas razonables que estén a su alcance para asegurarse de que las entidades no gubernamentales existentes en su territorio, cumplan con las disposiciones del Acuerdo.

En este sentido, varios autores¹¹² se han expresado a favor de una interpretación amplia de la expresión entidades no gubernamentales.

Por lo tanto, se recomienda, sin perjuicio de que otras interpretaciones puedan emerger, que el Comité MSF, inicie los trabajos de elaboración de directrices que favorezcan la aplicación del Artículo 13, dado que es a los Gobiernos, a través del Comité MSF, a quienes les compete la facultad de precisar y hacer uso de dicho instrumento.

Mantener al Comité al margen de la realidad planteada, y a los Gobiernos sin alternativas de acción sería admitir que han perdido su rol como garantes de las reglas establecidas, y que la OMC no ha sido capaz de mantener en su seno ni el debate ni la construcción de las soluciones.

1. ii -Inclusión de las normas privadas en Agenda

En segundo lugar, al observar los temas incluidos en la Agenda permanente del Comité MSF, se advierte que prácticamente todas las inquietudes plasmadas en el Informe Descriptivo respecto a la aplicación de normas privadas están contenidas en dicha Agenda. Cada uno de los ítems previstos en la Agenda, que reflejan las cuestiones surgidas de la aplicación de las medidas sanitarias y fitosanitarias impuestas por los Gobiernos reflejan en su casi totalidad las preocupaciones respecto de la aplicación de las normas privadas.

Los temas previstos dentro de actividades de los Miembros: preocupaciones comerciales específicas, funcionamiento de las disposiciones en materia de transparencia, trato especial y diferenciado; equivalencia, zonas libres de plagas o enfermedades, asistencia técnica y cooperación serían apropiados para incluir en las preocupaciones de los Miembros respecto de las normas privadas.

El Comité tiene, asimismo, si bien no es permanente, un punto destinado al examen del funcionamiento y la aplicación del Acuerdo MSF. También existe un ítem relativo a vigilancia de la utilización de normas internacionales. Además, se agregó un ítem específico relativo a la preocupación por las normas privadas y comerciales. Tal cual lo ha apuntado la OIE¹¹³, sobre la base de la discusión es posible para el Comité MSF desarrollar recomendaciones sobre futuras acciones para ser consideradas por los Miembros.

En virtud a lo expuesto, estos puntos en la Agenda del Comité, si bien reflejan las cuestiones surgidas de la aplicación de las medidas sanitarias y fitosanitarias impuestas por los Gobiernos, podrían adaptarse para atender las preocupaciones que surjan de las normas privadas.

112 Bohanes y Sandford en SIEL, 2008:38; Gascoine y O'Connor and Company en OMC G/SPS/GEN/802

113 Documento G/SPS/GEN/822 25. Febrero 2008

1. iii -Reuniones periódicas con entidades certificadoras

A instancias de los Miembros, se podrían activar reuniones que permitieran analizar conjuntamente cuestiones de orden sistémico, por ejemplo temas de transparencia, armonización, como también otras de carácter específico, para un análisis caso a caso, lo cual posibilitaría trabajar con las dificultades puntuales que los Miembros puedan enfrentar a la hora de exportar. Las reuniones con las entidades desarrolladoras y certificadoras de normas privadas, podrían ser talleres o reuniones ad hoc en el marco de las reuniones del Comité MSF.

1. iv -Monitoreo y transparencia

Se sugiere a los Miembros, en el ámbito del Comité MSF, prestar especial atención a dos aspectos que, incorporados a las tareas del Comité, podrían colaborar enormemente en la observancia de las disposiciones del Acuerdo:

1. El monitoreo permanente de la evolución de los estándares privados, lo cual implica la identificación de sus efectos en el comercio y el análisis de cuestiones comerciales específicas que puedan surgir; el desarrollo de programas de asistencia técnica; la consistencia con las disciplinas MSF y las normas internacionales de referencia, para lo cual el Comité debería interactuar en forma estrecha con Codex, OIE, y CIPF, entre otras acciones.

2. La notificación de los proyectos de normas privadas en una etapa temprana, creándose un mecanismo de transparencia a través del Comité MSF, por el cual las entidades desarrolladoras de normas privadas publiquen sus proyectos, de forma tal que los países y operadores comerciales interesados puedan analizarlos y hacer observaciones o sugerencias, en su caso.

2. ¿Qué puede el Comité recomendar a los Gobiernos?

2. i -Uno de los aspectos relevantes para el Comité es la recomendación a los Gobiernos que adopten posibles cursos de acción para atender el especial impacto que sobre los países en desarrollo (PED) agroexportadores están generando las normas privadas, y explorar posibles alternativas. Sobre este punto la OIE recomendó considerar¹¹⁴ que si bien el tema de las normas privadas es una cuestión global, el Comité MSF debe centrar su atención en los efectos que las normas privadas están teniendo en la capacidad de los países en desarrollo para acceder a los mercados mundiales.

2. ii. – Otra recomendación interesante que podría hacer el Comité es instar al intercambio permanente de los Gobiernos con los organismos internacionales de referencia, para que estos puedan evacuar consultas y asesorar a las agencias nacionales y otros interesados, respecto a cuestiones que puedan surgir de la implementación de la normativa oficial respecto a las exigencias contenidas en las normas privadas, tales como la existencia de normativa internacional de referencia, el alcance y aplicación de la misma, la compatibilidad o no de la normativa internacional de referencia con los requisitos impuestos por las normas privadas, etc. Asimismo, sería prudente que los Gobiernos de los países importadores mantengan contacto permanente con las empresas que en su territorio desarrollan y certifican normas privadas para el acceso al mercado.

3. ¿Qué pueden hacer los Gobiernos?

3. iii - Reunirse con las entidades desarrolladoras y certificadoras de normas privadas, con importadores y exportadores, para analizar las exigencias contenidas en las reglas oficiales respecto de las que se incorporan en las normas privadas, transmitir las preocupaciones

surgidas en el ámbito del Comité y trabajar con los actores involucrados en la búsqueda de soluciones que ayuden a la observancia del Acuerdo. Asimismo, se recomienda invitar a dichas reuniones a representantes de los organismos internacionales de referencia.

3. iv -Instrumentar proyectos de asistencia técnica y capacitación específica para pequeños productores como así también para pequeñas y medianas empresas. Debe tenerse en cuenta, que es uno de los roles fundamentales de los Gobiernos, garantizar que el comercio internacional se traduzca en crecimiento y desarrollo de los pueblos. No es sino responsabilidad de los Gobiernos que los actores más vulnerables y las regiones más desguarnecidas del planeta, que generalmente viven de la exportación de sus productos primarios, puedan participar de los beneficios del comercio internacional y aspirar a que sus producciones accedan a los mercados más exigentes.

Capítulo IV

Las perspectivas de los estándares privados en la comercialización de alimentos

I. Tendencias y perspectivas

Ha resultado extremadamente complejo obtener información directa de las cadenas minoristas (*retailers*) sobre los requisitos específicos que ellos aplican a los productos que compran y ofrecen en sus locales. En general, se han recibido respuestas de que esos estándares son acuerdos privados entre proveedores y distribuidores (B2B) y por lo tanto no se encuentran disponibles aunque si aseguran que los mismos ofrecen un alto nivel de inocuidad sanitaria. Es decir, se ha detectado una evidente falta de transparencia en el conocimiento de los estándares privados vigentes, lo cual no ayuda a la real comprensión de este tema y menos aún a la identificación y el análisis de los mismos en relación con sus sustentos científicos y su impacto comercial (compatibilidad con OMC).

Por otro lado, se ha verificado que los operadores (productores-exportadores-importadores) tienen mucho recelo en brindar estas informaciones. Se entiende que el acceso, como proveedores de grandes cadenas internacionales de distribución, es un logro muy significativo para la empresa y un sello de calidad a la hora de obtener financiamiento y nuevos clientes, por lo que prefieren evitar dar informaciones específicas a fin de evitar posibles represalias comerciales de estos grupos.

De todos modos, este Capítulo ha concentrado su análisis en tres áreas que se consideran las más reguladas por los estándares privados específicos y colectivos, es decir: las buenas prácticas agrícolas para frutas y hortalizas y en particular los límites máximos de residuos; la implementación de los sistemas HACCP para carnes y productos en base a carne y los controles microbiológicos, el bienestar animal a nivel de producción, transporte y faena.

Estas áreas de regulación se caracterizan por ser mencionadas en forma recurrente como preocupaciones del consumidor en las encuestas que se realizan. Por ejemplo, en un reciente estudio de la autoridad inglesa de sanidad de alimentos, los consumidores consultados señalaron que las principales preocupaciones éticas son el bienestar de los animales, la compra de productos locales, el medio ambiente y el comercio justo, dejándose para el final el tema de productos orgánicos.¹¹⁵

En el análisis de cada “área de regulación” se tomó un ejemplo de estándares privados. Para el caso de buenas prácticas agrícolas se analizaron los estándares vigentes en Global GAP; en lo relativo a implementación de sistemas HACCP se abordó el ejemplo del BRC y final-

115 Para más información sobre los resultados de esta encuesta se puede consultar la siguiente dirección: www.food.gov.uk/science/socsci/surveys/sustainability

mente en materia de bienestar animal se tomaron los ejemplos de Tesco, Waitrose, Asda, Marks and Spencer.

Debe señalarse que dos de estos estándares son colectivos (Global GAP y BRC por ejemplo) dado que están conformados por varios grupos de *retailers* que aplican los mismos requisitos sanitarios y de calidad. En materia de bienestar animal, no existen por el momento requisitos colectivos por lo que el análisis se concentrará en cada cadena de distribución (estándares específicos).¹¹⁶

Adicionalmente se agrego una lista orientativa de otros estándares privados que tienen influencia en la comercialización como ser el estándar de Tesco o el de Carrefour.

A través del análisis de estos estándares seleccionados se busca profundizar la identificación de las diferencias entre los requisitos que surgen de los mismos y las normas gubernamentales vigentes, en este caso las de la Unión Europea. Es decir, se detallaran los aspectos centrales para cumplir con GlobalGAP en frutas frescas y con BRC en carnes vacunas así como se analizaran los reglamentos comunitarios vigentes que imponen requisitos obligatorios para comercializar alimentos en el territorio europeo. De esta manera se busca identificar las áreas de regulación contradictorias o adicionales que emergen de los estándares privados, las cuales no siempre tienen sustento científico y razonabilidad. Adicionalmente, se brindara un listado de estándares identificados que aplican algunas cadenas minoristas solo a los efectos de iluminar aun más el camino irreversible de esta nueva área de regulación privada.

Finalmente se introdujo un análisis del denominado poder de compra de las cadenas minoristas en los últimos años, dado que aquí se presenta una hipótesis de trabajo que se desarrolla en todo el estudio. Se presume que existe una relación directa y positiva en términos económicos entre el crecimiento y la fuerte presencia de estándares privados con la posición de mercado dominante de las cadenas minoristas. Es decir que ante el aumento de la posición dominante, es mayor la difusión y el establecimiento de estándares privados diferentes a los requisitos sanitarios obligatorios de los Gobiernos.

II. CASO 1: Buenas Prácticas Agrícolas

Requisitos de GLOBALG.A.P (ex EUREPG.A.P)

Global GAP (ex EUREPG.A.P) es un organismo privado que establece normativas para la certificación de productos agrícolas de forma voluntaria, que incluye a la acuicultura a nivel mundial. Constituye un programa y una referencia global para las BPA que es gestionado por el secretariado de 'Global GAP FoodPLUS GmbH' es una organización sin fines de lucro, que pertenece y es dirigida por la industria y que representa legalmente el Secretariado de Global GAP con sede en Colonia, Alemania.

Global GAP es una asociación paritaria de productores agrícolas y distribuidores que buscan establecer estándares de certificación y procedimientos para las BPA. Global GAP proporciona las normativas y el marco para la certificación independiente -por parte de terceros- de los procesos de producción en la explotación, basados en EN 54011 o la Guía ISO/IEC 65. La certificación del proceso de producción de productos -sea cultivo, producción o cría- asegura que sólo sean certificados aquellos productos que alcanzan un determinado nivel de cumplimiento de las BPA establecidas por las normas de Global GAP. Dado que ha sido concebido como una herramienta para la relación entre empresas, por lo que no es

116 Global Gap es su última reunión del 2008, en Colonia, Alemania lanzó las primeras ideas para incorporar al bienestar animal en sus estándares.

El análisis de impacto económico de IBRC fue detallado en el capítulo II. Para este capítulo se busca analizar las diferencias contractuales voluntarias con las normas publicadas en la UE

visible directamente para el consumidor final. El uso del logotipo y la marca Global GAP es restringido y la participación es voluntaria.

Para acceder a esta certificación, el productor debe hacer un contrato con un organismo de certificación. Luego de haber definido las producciones a certificar, se establecen el ámbito y sub-ámbitos de certificación. El productor recibe los estándares que debe respetar y es inspeccionado (con una metodología y frecuencia que depende de la producción a certificar). Existen varios estándares generales que se deben seguir:

a) El estándar, **Aseguramiento Integrado de Fincas**, constituye una normativa a nivel del establecimiento o explotación primaria, que cubre todo el proceso de producción del producto certificado, desde el momento que la planta se encuentra en el suelo (origen y puntos de control de semilla), o desde el momento en que el animal se incorpora al proceso de producción, hasta el producto final no procesado (no cubre procesamiento, manufactura o sacrificio). El objetivo de la certificación de Global GAP es formar parte de la verificación de las buenas prácticas en toda la cadena de producción.

b) El estándar, **Puntos de Control y Criterios de Cumplimiento (PCCC)**, contiene el detalle de todos los puntos de control y criterios de cumplimiento que deben ser respetados por el productor y auditados durante las inspecciones, como así también los criterios de cumplimiento que deben aplicarse para verificar el nivel de cumplimiento que se requiere para cada punto de control. El documento se divide en módulos y detalla, para cada ámbito y subámbito, los puntos de control, los criterios y el nivel de cumplimiento requerido.

c) Posteriormente, las **Listas de verificación** son documentos en los que se reiteran los puntos de control a auditar, por ello estos documentos también se dividen en módulos. Estas listas recogen los resultados de los niveles de cumplimiento. El productor tiene un mínimo de obligaciones mayores y un mínimo de obligaciones menores. Existen además las recomendaciones que son de cumplimiento voluntario. Una vez determinado si el productor ha cumplimentado satisfactoriamente todos los requisitos de producción y los requisitos documentales, se le otorga la certificación.

Si tomamos como ejemplo una producción de frutas y hortalizas, para certificarla el productor deberá seguir el estándar de “Puntos de Control y Criterios de Cumplimiento”, ámbitos: “Modulo base para todo tipo de explotaciones”, “Modulo base para cultivos”, y subámbito “Frutas y hortalizas”. Los ámbitos y subámbitos guardan una correlación lógica, correspondiendo el ámbito a requisitos generales aplicables a un tipo de producción (producción animal, vegetal, acuícola, etc.), y el subámbito a requisitos específicos vinculados al producto en cuestión (fruta u hortaliza).

Para recibir el certificado el productor debe cumplir el 100% de todos los puntos de control calificados como obligaciones mayores, y el 95% del conjunto de obligaciones menores que constan en los tres módulos aplicables a esta producción (módulos: base para todo tipo de explotaciones, base para cultivos y fruta y hortalizas).

El estándar Global GAP, **Puntos de Control y Criterios de Cumplimiento – Aseguramiento integrado de Fincas – Módulo para Frutas y Hortalizas**, establece requisitos específicos para la certificación de frutas y hortalizas. Los puntos de control se refieren a:

- 1.- Material de propagación (elección de variedades o patrones, criterios para minimizar el riesgo de enfermedades y uso de agroquímicos).
- 2.- Gestión del suelo y de los sustratos (registros y criterios de uso de desinfectantes químicos, plazos de seguridad de pre-plantación, reciclaje de sustratos inertes registros de lugar y fecha de uso de agroquímicos y nombre del operario responsable de la aplicación).
- 3.- Riego (análisis de la calidad del agua usada incluyendo datos de contaminación bacteriológica).
- 4.- Recolección (evaluación de riesgos de higiene para los procesos de recolección y transporte dentro de la explotación, existencia de procedimientos escritos sobre higiene en la

manipulación del producto, capacitación del personal para evitar contaminaciones, envases y herramientas empleadas durante la recolección, vehículos utilizados para el transporte, higiene de los trabajadores).

5.- Producto envasado en la zona de recolección (higiene en la recolección y manipulación, procedimientos escritos, criterios de calidad, verificación de la documentación, embalaje, verificación de condiciones de temperatura y humedad durante el almacenamiento, calidad del agua empleada en el proceso).

6.- Manipulación de producto (evaluación de riesgos de higiene, existencia de procedimientos escritos).

7.- Higiene del personal (instrucciones que se imparten al personal, verificación del cumplimiento de dichas instrucciones, vestimenta de los trabajadores, prohibición de comer y fumar en áreas críticas, señalización de las instrucciones de higiene en las instalaciones de manipuleo).

8.- Instalaciones sanitarias (acceso del personal a servicios limpios y al lavado de manos, instrucciones que recibe el personal respecto del lavado de manos, vestuarios adecuados).

9.- Instalaciones de manipulación y establecimiento (limpieza de las instalaciones; autorización, modo de aplicación y condiciones de almacenamiento de los productos empleados para limpieza; limpieza de carretillas y otros medios de transporte, gestión del humo, gestión de restos de productos vegetales, uso de lámparas irrompibles, procedimientos para la manipulación de objetos de vidrio y plástico, gestión de envases, prohibición de acceso de animales).

10.- Control de calidad (existencia de procedimientos escritos, conservación de registros de control de temperatura y humedad en el lugar de almacenamiento, control de la entrada de luz –en el caso de productos sensibles como las papas–, gestión de la rotación de existencias, control de los equipos de medición de temperatura y humedad).

11.- Control de roedores y pájaros (protección de los puntos por donde pueden ingresar roedores y pájaros, existencia de planos de la instalación con la señalización de los puntos donde se deben colocar cebos y trampas, protección de las especies que no constituyen el objeto a controlar, registro de inspecciones relativas al control de plagas).

12.- Lavado post-cosecha (potabilidad del agua; en caso de reutilización del agua, control del filtrado, medición del PH y contenido de desinfectantes; calificaciones del laboratorio empleado para hacer los análisis de agua).

13.- Tratamientos post-cosecha (existencia de procedimientos escritos; empleo de desinfectantes, biocidas, ceras y productos fitosanitarios autorizados para tal fin tanto en el país donde se están aplicando como en el mercado de destino del producto; existencia de un listado escrito de productos que pueden emplearse; formación del personal que realiza los tratamientos post-cosecha; formación del responsable técnico; registro de los tratamientos realizados, registro de las zonas donde se realizan los tratamientos).

Requisitos de la Unión Europea para frutas frescas

1.- BPA en la Unión Europea

La normativa comunitaria no establece BPA para ninguna producción en particular, ello es potestad de los Estados Miembros (EM), aunque existen dos particulares: la producción orgánica y las producciones que se benefician de subsidios a la producción, que se tratarán en el punto II.2).

No obstante, existe numerosa normativa comunitaria referente a temas específicos de la producción agrícola, que si bien no son BPA, constituyen disposiciones que todos los productores europeos deben respetar, por lo que las BPA que establezca cualquier EM deberán contemplar el cumplimiento de las disposiciones comunitarias. Es decir, existe normativa

comunitaria que se podría considerar como una base mínima común a lo que luego decida establecer cada EM en particular, y que es aplicable a todas las producciones en general. Por ejemplo, si consideramos el caso de BPA para la producción de frutas y hortalizas, las BPA de todos los Estados Miembros se verán obligadas a respetar lo establecido por las siguientes normativas comunitarias:

a.- Disposiciones relativas a protección vegetal:

Directiva 2000/29/CE relativa a las medidas de protección contra la introducción en la Comunidad de organismos nocivos para los vegetales ó productos vegetales y contra su propagación en el interior de la Comunidad (DO L 169 del 10.07.2000): esta Directiva establece, entre otras cosas, algunas zonas geográficas de la UE en las que no se puede ingresar, por motivos fitosanitarios, algunos productores vegetales de determinado origen, situación que deberá ser tenida en cuenta por las BPA de todos los EM.

b.- Disposiciones relativas a inocuidad alimentaria:

La Directiva 91/414/CE es relativa a la comercialización de los productos fitosanitarios y establece, entre otras cosas, las sustancias que pueden ser empleadas como principio activo de productos fitosanitarios. No obstante el registro de productos formulados se realiza a nivel de los EM. Por lo tanto, las BPA de todos los EM contemplarán el uso de formulados registrados en su EM, y éstos formulados responderán todos a disposiciones establecidas por la Directiva 91/414/CE.

El Reglamento CE Nº 396/05 es relativo a los LMRs de plaguicidas en alimentos y piensos de origen vegetal y animal y modifica la Directiva 91/414/CE. Este Reglamento establece, entre otros, los LMR de residuos de pesticidas. Las BPA de todos los EM deberán respetar los LMR establecidos por este Reglamento.

El Reglamento (CE) Nº 178/CE por la que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, crea además la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y fija procedimientos relativos a la inocuidad alimentaria. Si bien este Reglamento establece disposiciones muy generales, constituye una norma paraguas a partir de la cual se generan varios Reglamentos sobre temas específicos, como por ejemplo el Reglamento de higiene. El Reglamento (CE) Nº 852/2004 relativo a la higiene de los productos alimenticios, establece requisitos de cumplimiento mínimo.

c.- Disposiciones relativas a la protección del ambiente:

- Directiva 79/409/CEE relativa a la conservación de las aves silvestres

- Directiva 80/68/CEE relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación causada por determinadas sustancias peligrosas

- Directiva 86/278/CEE relativa a la protección del medio ambiente y, en particular, de los suelos, en la utilización de los lodos depurados en agricultura

- Directiva 91/676/CEE relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura

- Directiva 92/43/CEE relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres

2.- Producción orgánica y producciones bajo subsidio

a.- Producción orgánica

En el caso particular de los productos orgánicos, la legislación comunitaria establece normas muy específicas aplicables a la producción a campo, industrialización, transporte, comercialización y certificación de estos productos. Si un productor agropecuario desea poner en el mercado comunitario un producto etiquetado como orgánico, debe seguir una serie de procedimientos, incluido entre ellos la certificación, que se desarrolla de una manera similar al sistema descrito más arriba para la certificación Global GAP (ó Eurep GAP).

Los requisitos aplicables a la producción orgánica se encuentran establecidos en el Reglamento (CE) N° 834/2007 sobre producción y etiquetado de productos ecológicos y por el que se deroga el Reglamento (CE) N° 2092/91. Si bien dicho Reglamento no establece BPA, fija requisitos de producción, por grupos de productos, mucho más específicos (y restrictivo) que el contenido de las normas comunitarias listadas en el punto II.1. No obstante, cabe señalar que las verdaderas BPA aplicables a la producción orgánica son fijadas por las normativas de los organismos de certificación responsables de la emisión del certificado de producto orgánico.

b.- Producciones bajo subsidios a la producción

El Reglamento (CE) N° 1698/2005 relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), establece las normas generales que regulan la ayuda comunitaria al desarrollo rural, financiada por el FEADER.

El Reglamento (CE) N° 1782/2003, por el que se establecen disposiciones comunes aplicables a los regímenes de ayuda directa en el marco de la política agrícola común y se instauran determinados regímenes de ayuda a los agricultores y por el que se modifican los Reglamentos (CEE) N° 2019/93, (CE) N° 1452/2001, (CE) N° 1453/2001, (CE) N° 1454/2001, (CE) N° 1868/94, (CE) N° 1251/1999, (CE) N° 1254/1999, (CE) N° 1673/2000, (CEE) N° 2358/71 y (CE) N° 2529/2001 (DO L 270 del 21.10.2003), describe los requisitos que deben cumplir los productores que se benefician de las ayudas dispuestas por el Reglamento (CE) N° 1698/2005. Dichos requisitos están en línea con la última reforma de la Política Agrícola Común (PAC), que subordina el pago de las ayudas directas al cumplimiento de una serie de normas de producción tendientes a proteger el ambiente (eco-condicionalidad). El artículo 5 del Reglamento (CE) N° 1782/2003 señala que los EM deberán establecer “Buenas Condiciones Agrarias y medioambientales” sobre la base del marco establecido en el Anexo IV del Reglamento (CE) N° 1782/2003.

El Anexo IV del Reglamento (CE) N° 1782/2003 establece que los EM deberán elaborar normas sobre los siguientes temas:

- Erosión del suelo:

Con el fin de evitar la erosión del suelo, los EM deberán elaborar normas sobre cobertura mínima del suelo, ordenación mínima de la tierra que refleje las condiciones del lugar, y terrazas de retención,

- Materia orgánica del suelo:

Con el fin de mantener los niveles de materia orgánica del suelo mediante buenas prácticas, los EM deberán legislar la rotación de cultivos y la gestión de los rastrojos,

- Estructura del suelo:

Con el fin de proteger la estructura del suelo, los EM deberán elaborar normas sobre utilización de maquinaria agrícola adecuada

- Mantenimiento de los hábitats:

Con el objetivo de garantizar un nivel mínimo de mantenimiento del hábitat natural, los EM deberán regular los niveles de carga ganadera, la protección de los pastos naturales (a través del mantenimiento de particularidades topográficas, preservación de la invasión de vegetación indeseable en los terrenos de cultivo, etc).

Consideraciones

Los EM deben establecer BPA que respondan a los objetivos señalados en el Anexo IV del Reglamento (CE) N° 1782/2003, y garantizar el cumplimiento de las mismas por parte de productores que reciben ayudas directas a la producción.

A nivel privado, existen en la UE numerosos estándares sobre BPA, Global GAP es tal vez el ejemplo más conocido, todos de suscripción voluntaria y con certificación de tercera par-

te. Adicionalmente, las grandes cadenas de supermercados exigen que el productor cumpla con el estándar del supermercado en cuestión, más restrictivo que la certificación Global GAP, con el fin de diferenciar los productos que él comercializa como productos de una categoría superior a la estándar (ya que la certificación Global GAP está muy difundida). En general, cada cadena minorista establece límites máximos de residuos más bajos que la norma comunitaria como una forma de diferenciación y competencia.

A nivel oficial, no existen estándares comunitarios sobre BPA. Las BPA son establecidas por los EM. Existe mucha normativa comunitaria que debe ser tenida en cuenta para la elaboración de las BPA nacionales. Los productos orgánicos son un caso particular para el cual existe norma comunitaria que establece requisitos de producción muy detallados. Los productores que reciben subsidios (que constituyen la mayor parte de los productores europeos) deben cumplir con BPA establecidas por el EM donde se lleva a cabo la producción, elaboradas sobre criterios establecidos a nivel comunitario.

Miembros de Global Gap (cadenas de distribución minoristas):

Cadenas de distribución	País de origen	Estándares específicos adicionales a Global GAP
AEON (Japón)	Japón	SI
Ahold (Países Bajos)	Países Bajos	SI
Albert Heijn	Países Bajos	SI
ALDI	Alemania	SI
Asda	Reino Unido	SI
CBL (Países Bajos)	Países Bajos	SI
Coop (Suiza)	Suiza	SI
Colruyt	Bélgica	SI
DELHAIZE	Bélgica	SI
E. Leclerc	Francia	SI
EDEKA	Alemania	SI
Eroski	España	SI
Grupo Carrefour	Francia	SI
ICA	Suecia	SI
KAiser's Tengelman	Alemania	SI
Kesko	Finlandia	SI
Lidl	Alemania	SI
Marks and Spencers	Reino Unido	SI
McDonald's Europe	Alemania	SI
Metro Group	Alemania	SI
Migros	Suiza	SI
Musgraves	Irlanda	SI
NORMA	Alemania	SI
OTTO	Alemania	SI
Rewe	Alemania	SI
Sainsbury	Reino Unido	SI
Somerfield	Reino Unido	SI
Spar	Austria	SI
Superdeboer	Países Bajos	SI
Tegut	Alemania	SI
Waitrose	Reino Unido	SI
Wegmans	Estados Unidos	SI
Wm Morrisons	Reino Unido	SI

Fuente: propia en base a datos de GLOBAL GAP y cadenas de distribución

Para productos agrícolas importados, no existen en la UE normativa específica que regule la obligación de cumplir con requisitos en materia de buenas prácticas agrícolas, sólo existe marco regulatorio relacionado con sanidad vegetal, contaminantes y residuos de productos fitosanitarios. Por lo tanto, es evidente que el estándar privado Global GAP exige mayores requisitos que las normas oficiales.

III.CASO 2: Legislación de la UE en HACCP en Carnes y el British Retail Consortium

Sistemas HACCP en carnes: British Retail Consortium

El BRC, asociación que agrupa a la mayoría de las grandes cadenas de distribución británicas, editó por primera vez en 1998 una norma denominada “Norma Técnica y Protocolo para empresas proveedoras de productos alimenticios con marca de cadenas distribuidoras” (Technical Standard and Protocol for Companies Supplying Retailer Branded Food Products) de aplicación en todas aquellas empresas que elaboran productos alimenticios con la marca de dichas cadenas de distribución.

Esta norma se desarrolló para ayudar a las empresas de distribución británicas con productos de marca propia a garantizar el cumplimiento de los requisitos legales de dichos productos y asegurar el más alto nivel de protección de sus clientes y consumidores. El BRC desde los inicios del primer borrador de norma realizó acciones para asegurar la transparencia e integridad del sistema definido, y trabajó junto con las cadenas de distribución y la Entidad Nacional de Acreditación Británica (UKAS, por sus siglas en inglés) para acordar y vigilar su cumplimiento.

Desde la primera edición de la norma BRC Global Standard – Food en 1998, ésta ha sido revisada en cuatro ocasiones, siendo la 5ª edición la que se encuentra actualmente en vigor. En cada revisión, el BRC consultó los requisitos con una gama amplia de cadenas de distribución para asegurar aceptabilidad e integridad. Esto fue lo que permitió un significativo reconocimiento internacional para su contenido, formato y sistema de mantenimiento. Actualmente el estándar del BRC se denomina Global Standard for Food Safety (GSFS).

Norma BRC versión Nº 5 - GSFS

La norma BRC combina los principios fundamentales de las normas individuales de cada una de las cadenas distribuidoras existentes en una sola norma común para la evaluación de empresas proveedoras de las cadenas distribuidoras con productos de marca propia (marca blanca). Esta situación permite beneficios significativos a los fabricantes de productos alimenticios, ya que ayuda a evitar la confusión, quiebra el mecanismo de auditorías múltiples y la necesidad de reproducir las variaciones en los mismos datos para clientes diferentes, todo lo cual supone un ahorro importante de costos.

El objetivo de esta norma es especificar los criterios de inocuidad alimentaria y de calidad, exigidos para implantar dentro de cualquier empresa que produce y suministra productos alimenticios con marca blanca a las empresas de distribución, principalmente británicas. El esquema BRC exige emprender un proceso de evaluación de la empresa por un organismo de tercera parte independiente del fabricante de productos alimenticios con marca blanca. El formato y contenido de la norma está diseñado para permitir una evaluación de las instalaciones del fabricante de productos alimenticios, de sus sistemas de operación y procedimientos por un organismo de tercera parte competente, unificándose así criterios de seguridad alimentaria y los procedimientos de vigilancia y control.

Han existido varios cambios significativos en el paso de la edición Nº 3 a la Nº 4, así como también algunas modificaciones adicionales en la versión Nº 5 (vigente), tales como:

- Único nivel, eliminando la diferenciación entre nivel básico y nivel superior.
- Ninguna “recomendación de buenas prácticas” establecida, lo que elimina la necesidad por parte de los organismos certificadores de su evaluación y comentarios
- Consolidación de los requisitos y cláusulas en línea con el proceso de auditoría.
- Inclusión de un sistema de clasificación basado en el número y categorización de no-conformidades establecidas durante la evaluación, que permite determinar la frecuencia de las auditorías.
- Reconocimiento de requisitos específicos, que dentro del sistema de gestión deben estar bien implantados, continuamente supervisados y mantenidos y son fundamentales para asegurar la seguridad y la integridad del producto.
- Información más detallada y concisa sobre los procesos de apoyo a la certificación en la forma de tablas y diagramas.
- Incorporación de un amplio protocolo que detalla los requisitos específicos;
- Auditorías opcionales no anunciadas.
- Mayor énfasis sobre los gerentes con más experiencia en materia de compromisos con la calidad.
- Expansión de secciones como ser: alérgicos, identidad preservada, gerenciamiento de laboratorios, controles de contaminantes físicos y químicos.

La norma BRC se divide en seis secciones más un protocolo asociado. Cada sección especifica en cada uno de sus apartados los requisitos que se necesitan cumplir con esta declaración para obtener la certificación según este esquema, identificando los requisitos considerados fundamentales para asegurar la seguridad y la integridad del producto.

Secciones

Las secciones de las que se compone la norma BRC, son:

1. Sistema HACCP (Puntos críticos de control)

El sistema HACCP documentado debe cumplir con los siete principios HACCP enunciados en el Codex Alimentarius de 2003. Este sistema debe ser fácil de implantar y efectivo en controlar los peligros definidos. Además, debe evidenciar el compromiso de la dirección en materia de inocuidad alimentaria y hacer referencia tanto a la legislación y normativa relevante y aplicable, como a los códigos de prácticas y a guías reconocidas.

2. Sistema de gestión de la calidad

Definición de requisitos establecidos y de la manera de documentar la Política de Calidad, la responsabilidad y gestión por parte de la dirección, estructura de la organización, recursos designados, revisión por parte de la dirección, estructura y control de la documentación para el soporte del sistema, realización de auditorías internas, control de los procesos de compra, aprobación y vigilancia de proveedores, toma de acciones correctivas, trazabilidad de los productos fabricados, gestión de incidentes y retirada de producto del mercado, y por último, gestión de las reclamaciones.

3. Requisitos de las instalaciones de la planta

Define los requisitos establecidos para la situación de la planta de producción, el recinto y los exteriores de la planta, layout de instalaciones y flujo de producto, áreas de producción y almacenamiento de materias primas y producto terminado (aquí se incluyen suelos, paredes, techos, ventanas, puertas, iluminación, ventilación, aire acondicionado y agua de suministro), equipos de producción, mantenimiento, instalaciones destinadas al personal, control de riesgos de contaminación física y química del producto por cristales, maderas, productos de limpieza, lubricantes, etc., higiene y limpieza de la planta, gestión de basuras,

control de plagas y, por último, transporte de mercancías, identificándose la manera de documentarlos.

4. Control de producto

Define los requisitos que debe cumplir el sistema de gestión establecido en lo referente a diseño y desarrollo de los productos fabricados, envasado de los mismos, análisis de dichos productos, segregación para prevenir contaminaciones cruzadas, rotación de stocks, detección de metales y cuerpos extraños, liberación del producto y control de los productos no conformes.

5. Control de proceso

Define los requisitos que debe cumplir el sistema de gestión establecido en lo referente a control de operaciones, control de peso/volumen, validación de equipos y procesos, calibración y control de los equipos de medida y manipulación de los productos fabricados

6. Personal

Establece los requisitos definidos para la higiene personal, para los controles médicos, la ropa de trabajo y la formación del personal.

Requisitos fundamentales

- Sistema HACCP.
- Sistema Gestión Calidad.
- Auditorías internas.
- Acciones correctivas
- Trazabilidad.
- Layout, flujo de producto y segregación.
- Cuidado e higiene.
- Requisitos de manipulación de materiales.
- Control de operaciones.
- Formación.

Protocolo

El protocolo proporciona los requisitos específicos para guiar las evaluaciones (auditorías) en cuanto a:

- **Ámbito:** solo permite la certificación de las actividades de fabricación como producción, procesado, operaciones de manipulado y envasado, no se pudieron incluir actividades que quedan fuera de la definición de fabricación como importación, exportación, comercialización, almacenamiento, distribución o actividades de representación
- **Duración:** depende del tamaño de la planta, tipos de procesos para producir o almacenar producto, número de líneas de producto, número de empleados involucrados en el control de la seguridad alimentaria, producción y almacenamiento, tamaño del muestreo al azar, número de no conformidades registradas en la auditoría anterior
- **Metodología:** consta de una reunión de apertura, revisión del Sistema de Calidad y procedimientos, auditoría de la efectividad y de la implementación del Sistema de Calidad y procedimientos, inspección de la planta, reunión de cierre.

Categorización de no conformidades

Hay tres niveles:

Crítico: Cuando hay un fallo crítico de cumplimiento con la seguridad alimentaria o los requisitos legales.

Mayor: Cuando hay un fallo de cumplimiento de los requisitos, de la declaración de intenciones o de cualquier cláusula mandatoria de estándar técnico.

Menor: Cuando el total cumplimiento hacia la declaración de intenciones o de cualquier cláusula mandatoria de estándar técnico no ha sido demostrado, pero existen evidencias objetivas de la conformidad para que la seguridad del producto o los requisitos legales no puedan ser puestos en duda.

Informe de auditoría

Está formado por: detalles de la auditoría, sumario de la auditoría-visión global del desempeño, detalles de no conformidades y plan de acciones correctivas, e informe detallado de la auditoría.

Concesión del certificado

Depende del nivel de categorización de las no conformidades documentadas. La existencia de una no conformidad crítica o mayor en un requisito fundamental impediría la concesión de la certificación, siendo necesario repetir completamente la auditoría una vez solventados los problemas detectados.

La existencia de una no conformidad crítica en un requisito no fundamental impediría la concesión de la certificación, es necesaria una visita de seguimiento para comprobar que se han solucionado los problemas detectados.

La existencia de no conformidades mayores y/o menores en requisitos no fundamentales condicionaría la concesión de la certificación, es necesaria la toma e implantación de acciones correctivas en un plazo de 28 días a partir de la fecha de evaluación y una vez comprobada su efectividad se concede la certificación.

La existencia de no conformidades menores en requisitos fundamentales condicionaría la concesión de la certificación, siendo necesaria la toma e implantación de acciones correctivas en un plazo de 28 días a partir de la fecha de evaluación y una vez comprobada su efectividad se concede la certificación.

La frecuencia de la auditoría depende del grado obtenido, el que se encuentra relacionado directamente con el número y nivel de las no conformidades documentadas.

Acreditación 'en 45011'

El esquema de BRC requiere que los organismos certificadores de tercera parte que llevan a cabo las visitas de evaluación de los fabricantes de productos alimenticios estén acreditados por la norma europea EN 45011. Este requisito se introdujo en la edición N° 3 (abril de 2002) de la norma BRC. Actualmente LRQA se encuentra acreditado por UKAS en la norma europea EN 45011 desde agosto de 2003 para todo el ámbito cubierto por la norma BRC edición N° 4 (enero de 2005).

Miembros del BRC (cadenas de distribución)

99p Stores Limited	Empire Stores
Ace	Ernest Jones
Aldi	Evans Cycles
Alfred Chilcott	F Hinds Ltd
Amazon.co.uk	F. K Perkin
Ambrose Wilson Ltd	Famous Footwear
Argos Ltd	Fashion World Ltd
Asda Stores Ltd	Fenwick Ltd
ASOS.com	Fifty plus
B&Q	Fortnum & Mason plc
Beale plc	Frasers
Beatties	Free Spirit
Bentalls plc	Freemans
Blacks Leisure Group plc	Freemans Direct
Boots UK Limited	Geo Farrar
Broadbents & Boothroyds	George Clothing
Burger King Limited	Goldsmiths Group plc
C&J Clark International Limited	GPS (GB) Ltd
Candid Collections Ltd	Grattan
Christmas Gifts	H Samuel
Classic Combination Ltd	H&M Hennes Ltd
Classic Confidence	Halfords plc
Classic Detail	Harrods Ltd
Comet Group plc	Heather Valley Woollens Ltd
Crabtree & Evelyn	Historic Royal Palaces Enterprises Ltd
Crazy Clearance	HMV
Currys	Home Retail Group
Debenhams plc	Homebase Ltd
Denners	Iceland Foods
Discount World	Ideal Shopping Direct Plc
Dixons.co.uk	J D Williams & Company Ltd
Dreams plc	J Sainsbury plc
DSG International plc	Jenners (Princes Street Edinburgh) Ltd
DGSi Business	Jessops
Early Learning Centre	John Lewis Partnership
Electro World	Jones Bootmaker

Just Add Water
Kaleidoscope
Kesa Electricals Plc
Kingfisher plc
La Redoute
Lands' End Direct Merchants UK Ltd
Laura Ashley Ltd
Leslie Davis
Liberty plc
Look Again
Mackays Stores Ltd
Majestic Wine Warehouses Ltd
Marks & Spencer Group plc
McDonald's Restaurants Ltd
Miller Fundraising
Millets Leisure Ltd
Mothercare plc
Multiyork Furniture Ltd
N Brown Group
Naturally Close
Neal's Yard Remedies
New Look Group Ltd
New Now
Next plc
Northern Goldsmiths
Omnisource
Otto UK Home Shopping
Oxendale & Company Ltd
PC City
PC World
Pendle Vale
Peter Briggs
Petfoodstuff
Poundland Ltd
Premier Man
Pumpkin Patch UK Limited
Redcats (UK) PLC
Reid & Sons
RNID Products

Robert Dyas Holdings Ltd
Sander & Kay Ltd
Screwfix Direct Limited
Shapely Figures
Shoe Express
Shop Direct Group
Signet Group plc
Simply Be
Somerfield Stores Limited
Special Collection
Staples UK Ltd
Stead & Simpson Ltd
Studio
Target Corporation
Tesco plc
Texplan Manufacturing Ltd
The Body Shop International plc
The Disney Store Ltd
The Gap UK Limited
The Link
The Outdoor Group Ltd
The Pier (Retail) Ltd
The Professional Cookware Company
The Shoe Tailor
The Tech Guys
Thorntons
TK Maxx
VertBaudet
Viva la Diva
W H Smith plc
Waitrose Ltd
Walker & Hall Ltd
Waterstone's
Webb Ivory
Whitakers
Wickes
Wilkinson Hardware Stores Ltd
Witt International
Wyevale Garden Centres

Normas de higiene comunitarias en carnes

En el contexto de la Política Agrícola Común PAC los intercambios intracomunitarios y las importaciones desde terceros países de animales vivos, de carne y de productos a base de carne de las diferentes especies animales, estuvieron regidos desde la década del 1970 por normativas verticales específicas, a fin de permitir el libre tránsito en la Comunidad Europea, así como su importación.

La mayoría de estas normas han ido modificándose en múltiples ocasiones, a fin de ir adaptándose a los nuevos criterios de inspección o control. Sin embargo, las normas mantuvieron a través del tiempo sus antiguos principios y criterios de control y en pocas ocasiones, muy por encima, hacían menciones a los modernos procedimientos que tienen en cuenta:

- Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control (HACCP).
- Procedimientos Operativos Estandarizados de Sanitización (SSOP).
- Aplicación de prácticas higiénicas correctas (GMP).
- Establecer criterios para disminuir la presencia de microorganismos zoonóticos (como: salmonelas, listeria, Vibrio, Escherichia coli, etc.).
- Requisitos de temperaturas basados en una evaluación del riesgo
- La trazabilidad.
- El bienestar animal.
- La higiene de los alimentos destinados a los animales (estos últimos a partir del Reglamento (CE) No. 885/2004).

El cambio normativo que se produjo en el 2005 se hizo necesario en la Comunidad como una respuesta a las sucesivas crisis en los alimentos destinados al consumo humano (BSE, dioxinas, etc.) dado por creando una pérdida de confianza del consumidor en las autoridades sanitarias responsables (tanto los de la Comisión Europea como los de los Estados Miembros). Es por eso que la necesidad del cambio impulsó a la Comisión Europea a publicar el Libro Verde (COM [97] 176) y el Libro Blanco de la Seguridad Alimentaria (COM [1999] 719) donde se fueron fijando las principales políticas propuestas a fin de garantizar un elevado grado de seguridad de los alimentos, desde el establo a la mesa.

Son estas propuestas, que al ir implementándose van creando la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA); se establece una exigencia mayor para los controles de los alimentos que deben efectuar sus Autoridades competentes y la mayor rigidez de los controles en frontera y su consecuente sistema de alertas rápidas para los alimentos importados, con una mayor exigencias en los principios de higiene, en la presencia de patógenos y en las sustancias nocivas, a fin de poder garantizarle al consumidor una elevada protección de su salud. Con el fin de que la normativa abarque la totalidad de la cadena alimentaria, incluida la alimentación animal, se propuso la revisión de la legislación Comunitaria vigente que debería modificarse si fuera necesario, para que la misma sea más coherente, más completa y más actual. Con la implementación a partir del 01/01/2006 de las normas de higiene (Paquete de higiene), las plantas europeas así como lo establecimientos de los terceros países que se encuentren habilitados para exportar sus carnes y derivados, deben cumplir las siguientes normas:

2.1.1. Reglamento (CE) N°. 852/2004, del PE y del Consejo, relativo a la higiene de los productos alimenticios.

2.1.2. Reglamento (CE) N°. 853/2004, del PE y de Consejo, por el que se establecen normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal.

2.1.3. Reglamento (CE) N°. 854/2004, del PE y del Consejo, por el que se establecen normas específicas para la organización de controles oficiales de los productos de origen animal destinados al consumo humano.

2.1.4. Directiva 2004/68/CE del Consejo, por la que se establecen normas zoonómicas para la importación y tránsito en la comunidad de determinados ungulados vivos, se modifican las Directivas 90/426/CEE y 92/65/CEE y se deroga la Directiva 72/462/CEE.

Con relación a la salud pública, las normas históricas y sus procedimientos contienen principios comunes, en particular por lo que respecta a las responsabilidades de los productores y las autoridades competentes, los requisitos estructurales, operativos e higiénicos para los establecimientos, los procedimientos para la autorización de los establecimientos y el transporte y el mercado sanitario.

2.2.1. Directiva 64/433/CEE del Consejo, relativa a las condiciones sanitarias de producción y comercialización de carnes frescas.

2.2.2. Directiva 71/118/CEE del Consejo, relativa a problemas sanitarios en materia de producción y comercialización de carne fresca de aves de corral.

2.2.3. Directiva 71/461/CEE del Consejo, relativa a problemas de política sanitaria en materia de intercambios comunitarios de carne fresca.

2.2.4. Directiva 72/462/CEE del Consejo, relativa a problemas sanitarios y de policía sanitaria en las importaciones de animales de las especies bovinos, ovinas y caprinas y de carne fresca y de productos a base de carne procedente de terceros países.

2.2.5. Directiva 77/96/CEE del Consejo, relativa a la detección de triquinosis en el momento de la importación, procedente de terceros países, de carnes frescas procedentes de animales domésticos de la especie porcina.

2.2.6. Directiva 77/99/CEE del Consejo, relativa a problemas sanitarios en materia de producción y comercialización de productos cárnicos y de otros determinados productos de origen animal.

2.2.7. Directiva 80/215/CEE del Consejo, relativa a problemas de policía sanitaria en materia de intercambios intracomunitarios de productos a base de carne.

2.2.8. Directiva 89/362/CEE del Consejo, relativa a las condiciones de higiene en las explotaciones de producción de leche.

2.2.9. Directiva 89/437/CEE del Consejo, sobre los problemas de orden higiénico y sanitario relativos a la producción y a la puesta en el mercado de los ovoproductos.

2.2.10. Directiva 91/492/CEE del Consejo, por la que se fijan las normas sanitarias aplicables a la producción y a la puesta en el mercado de moluscos bivalvos vivos.

2.2.11. Directiva 91/493/CEE del Consejo, por la que se fijan las normas sanitarias aplicables a la producción y puesta en el mercado de los productos pesqueros.

2.2.12. Directiva 91/494/CEE del Consejo, sobre las condiciones de policía sanitaria a las que deben ajustarse los intercambios intracomunitarios y las importaciones de carnes frescas de aves de corral procedentes de países terceros.

2.2.13. Directiva 91/495/CEE del Consejo, relativa a problemas sanitarios y de policía sanitaria en materia de producción y puesta en el mercado de carne de conejos de caza y de caza de cría.

2.2.14. Directiva 92/45/CEE del Consejo, sobre problemas sanitarios y de policía sanitaria relativos a la caza de animales silvestres y a la comercialización de carne de caza silvestre.

2.2.15. Directiva 92/46/CEE del Consejo, por la que se establecen las normas sanitarias aplicables a la producción y comercialización de leche cruda, leche tratada térmicamente y productos lácteos.

2.2.16. Directiva 92/48/CEE del Consejo, por la que se fijan las normas mínimas de higiene aplicables a los productos de la pesca obtenidos a bordo de determinados buques pesqueros, de conformidad con el inciso i) de la letra a) del apartado 1 del artículo 3 de la Directiva 91/493/CEE.

2.2.17. Directiva 94/65/CEE del Consejo, por la que se establecen los requisitos aplicables a la producción y a la comercialización de carne picada y preparados de carne.

Asimismo, el “paquete de higiene” reemplazan y derogan a:

2.3.1. Directiva 89/397/CEE del Consejo, relativa al control oficial del producto alimenticio.

2.3.2. Directiva 93/43/CEE del Consejo, relativa a la higiene de los productos alimenticios.

2.3.3 Una mención particular para una de las más importantes normativas para nuestras exportaciones: Directiva 72/462/CEE del Consejo, relativa a los problemas sanitarios y de policía sanitaria en las importaciones de animales de las especies bovina, ovina y caprina y de carne fresca y de productos a base de carnes procedentes de terceros países.

Al ser derogada el 31/12/2005, los requerimientos de esta norma quedaron establecidos en las siguientes normas:

Las exigencias zoonosanitarias de la carne y productos a base de carne fueron incorporadas a la Directiva 2002/99/CE.

Las exigencias zoonosanitarias aplicadas a la importación y tránsito de biungulados vivos se fijan en la Directiva 2004/68/CE del Consejo.

Las de salud pública y los controles oficiales por el Reglamento (CE) No.854/2004 del PE y del Consejo.

El Reglamento (CE) N°. 852/2004, del PE y del Consejo, relativo a la higiene de los productos alimenticios. El primer objetivo de la norma es el cumplimiento de lo establecido en el Reglamento 178/2002, de lograr un elevado nivel de protección de la vida y de la salud de las personas. Para ello este reglamento establece los principios generales destinadas a los operadores de empresas alimentarias en materia de higiene de los productos, según normas higiénicas de alimentos de origen animal seguros, destinados al consumo humano. Para ello los operadores de empresas alimenticias deberán cumplir con las normas generales que figuran en la parte A del Anexo I del Reglamento (CE) N°. 852/2004 y con los requisitos específicos para el producto, que figuran en el Reglamento (CE) N°. 853/2004.

La inocuidad alimentaria es el resultado de diversos factores:

- deben establecerse normas mínimas en materia de higiene,
- deben implementarse controles oficiales para comprobar su cumplimiento, por parte de los operadores de las empresas alimentarias,
- los operadores de empresas alimentarias deben establecer y poner en marcha programas y procedimientos basados en principios de HACCP.

Probablemente la mayor responsabilidad de los controles de higiene que deben implementar los operadores de las empresas alimentarias, mediante programas y procedimientos HACCP, sea el cambio más importante de la normativa de higiene, ya que la Directiva 93/43/CEE tenía un enfoque más vago del control de los puntos críticos de control. La tarea se verá facilitada en Argentina dado que desde hace tiempo, se han implementado en los establecimientos habilitados para exportar (EE.UU, UE, etc.) procedimientos de control basados en HACCP, SSOP, así como en las Buenas Practicas de Manufacturas. Por lo que este enfoque de que el operador de empresa alimentaria es el principal responsable de la seguridad alimentaria, no debería representar problemas mayores para implementar el funcionamiento de las empresas de productoras de alimentos destinados a la exportación a la Unión Europea.

En los Anexos se describen las disposiciones generales de higiene que deben cumplir los operadores de empresa alimentaria:

Anexo I: Producción Primaria

Parte A: Disposiciones generales de higiene aplicables a la producción primaria y a las operaciones conexas.

I - Ámbito de aplicación.

II - Disposiciones en materia de higiene.

III - Registro.

Parte B: Recomendaciones para las guías prácticas correctas de higiene.

Anexo II: Requisitos higiénicos generales aplicables a todos los operadores de empresa alimentaria (excepto si es de aplicación el Anexo I)

Capítulo I: Requisitos generales de los locales destinados a los productos alimenticios.

Capítulo II: Requisitos específicos de las salas donde se preparan, tratan o transforman los productos alimenticios.

Capítulo III: Requisitos de los locales ambulantes o provisionales, los locales utilizados principalmente como vivienda privada pero donde regularmente se preparan productos alimenticios para su puesta en el mercado, y las máquinas expendedoras.

Capítulo IV: Transporte.

Capítulo V: Requisitos del equipo.

Capítulo VI: Desperdicios de productos alimenticios.

Capítulo VII: Suministro de agua.

Capítulo VIII: Higiene personal.

Capítulo IX: Disposiciones aplicables a los productos alimenticios.

Capítulo X: Requisitos de envasado y embalaje de los productos alimenticios.

Capítulo XI: Tratamiento térmico.

Capítulo XII: Formación.

El Reglamento (CE) N° 853/2004, del PE y del Consejo, por el que se establecen normas específicas de higiene de los alimentos de origen animal. Esta norma realiza una refundición de las normas verticales específicas, para los diferentes productos, que tienen una serie de principios comunes de salud pública, sobre las responsabilidades de fabricantes, autoridades competentes, requisitos estructurales, operativos e higiénicos de los establecimientos, su autorización, requisitos para los almacenamientos y transporte y el marcado sanitario. Este reglamento, así como el Reglamento (CE) N° 852/2004 que lo complementa, obliga a los operadores de empresa alimentaria en una etapa cualquiera de la producción, transformación o distribución, instituir, aplicar y mantener procedimientos basados en los principios de análisis de peligro y puntos críticos de control (HACCP).

Anexo I: Definiciones.

Anexo II: Requisitos relativos a varios productos de origen animal:

Marcado de identificación,

Objetivo de los procedimientos HACCP.

Información sobre la cadena alimentaria.

Anexo III: Requisitos específicos:

Sección I - Carne de ungulados domésticos: Transporte de animales vivos al matadero; Requisitos para los mataderos, Requisitos para las plantas de despiece; Higiene para el sacrificio; Higiene para el despiece y el deshuesado; Sacrificio de urgencia del matadero; Almacenamiento y transporte,

Sección II - Carne de aves de corral y logomorfos: Transporte de los animales vivos al matadero; Requisitos para los mataderos; Requisitos para las plantas de despiece; Higiene

para el sacrificio; Higiene durante y después del despiece y el deshuesado; Sacrificio en la explotación.

Sección III - Carne de caza de cría: similares requisitos que la Sección II

Sección IV - Carne de caza silvestre: Formación de los cazadores en materia de sanidad e higiene; Manipulación de la caza mayor silvestre; Manipulación de la caza menor silvestre.

Sección V - Carne picada, preparaciones de carne y carne separada mecánicamente (CSM): Requisitos para los establecimientos de producción; Requisitos para las materias primas; Higiene durante y después de la producción; Etiquetado.

Sección VI - Productos cárnicos: requisitos para establecimientos e higiene.

Sección VII – Moluscos bivalvos vivos: Requisitos generales para la puesta en el mercado de moluscos bivalvos vivos; Requisitos de higiene para la producción y recolección de moluscos bivalvos vivos (requisitos para las zonas de producción, requisitos para la recolección y posterior manipulación, requisitos para la reinstalación de moluscos bivalvos vivos); Requisitos estructurales de los centros de depuración y expedición; Requisitos de higiene para los centros de depuración y expedición (requisitos para los centros de depuración, requisitos para los centros de expedición), Normas sanitarias para los moluscos bivalvos vivos; Envasado y embalado de los moluscos bivalvos vivos; Marcado de identificación y etiquetado; Otros requisitos; Requisitos específicos de los pectínidos recolectados fuera de las zonas de producción clasificadas.

Sección VIII – Productos de la pesca: Requisitos para los buques de pesca; Requisitos estructurales y de equipamiento (requisitos aplicables a todos los buques, requisitos aplicables a los buques de pesca diseñados y equipados para conservar a bordo productos de la pesca frescos durante más de 24 horas, requisitos aplicables a los buques congeladores, requisitos aplicables a los buques factoría); Requisitos para los establecimientos, incluidos los buques manipulen productos (requisitos para productos frescos, requisitos para los productos congelados, requisitos para los productos de la pesca separados mecánicamente, requisitos sobre los parásitos); Requisitos para los productos de la pesca transformados; Normas sanitarias para los productos de la pesca (propiedades organolépticas de los productos de la pesca, histamina, nitrógeno volátil total, parásitos, toxinas nocivas para la salud humana); Envasado y embalado para los productos de la pesca; Almacenamiento de los productos de la pesca; Transporte de los productos de la pesca.

Sección IX – Leche cruda y productos lácteos: Producción primaria de leche cruda; Higiene de las explotaciones productoras de leche; Higiene de las explotaciones productoras de leche (requisitos aplicables a los locales y equipos, higiene durante el ordeño, la recogida y el transporte, higiene del personal) Criterios relativos a la leche cruda; Requisitos relativos a los productos lácteos (requisitos de temperatura, requisitos de tratamiento térmico, criterios relativos a la leche cruda de vaca) Envasado y embalado; Etiquetado; Marcado de identificación.

Sección X – Huevos y ovoproductos: Huevos; Ovoproductos (requisitos para los establecimientos, materia prima para la fabricación de los ovoproductos, requisitos especiales de higiene para la fabricación de ovoproductos, especificaciones analíticas, etiquetado y marcado de identificación.

Sección XI – Ancas de rana y caracoles: requisitos higiénico-sanitarios

Sección XII – Grasas animales fundidas y chicharrones: Requisitos aplicables a los establecimientos de recogida o transformación de materias primas; Requisitos de higiene para la preparación de grasas animales fundidas y chicharrones.

Sección XIII – Estómagos, vejigas e intestinos tratados.

Sección XIV – Gelatina: Requisitos para las materias primas; Transporte y almacenamiento de las materias primas; Requisitos para la fabricación de gelatina; Requisitos para los productos acabados.

Sección XV – Colágeno: Requisitos para las materias primas; Transporte y almacenamiento de las materias primas; Requisitos para la fabricación del colágeno; requisitos para los productos acabados; Etiquetado.

Un tema en que las exigencias si se han incrementado, es el de la trazabilidad de los alimentos a través de las diferentes etapas de la cadena alimentaria, para que permita identificar el paso adelante y el paso atrás de todo su recorrido, desde el establo hasta la mesa. Asimismo se le debe prestar más atención al cumplimiento de los criterios microbiológicos de los alimentos, principalmente de los responsables de las zoonosis, ya que actualmente aparecen con mayor frecuencia en los motivos de las alertas rápidas.

Consideraciones

Se entiende que la normativa comunitaria vigente en materia de higiene de carnes y subproductos si bien es más específica y desarrollada que en materia de productos vegetales, no establece los requisitos detallados que tiene el BRC en sus estándares para alcanzar una certificación HACCP, ni tampoco en materia de incumplimiento. Por lo tanto una planta habilitada a la UE bajo normativa comunitaria debe además cumplir con los estándares BRC para acceder al mercado inglés y otras cadenas de supermercados que se encuentran en el territorio comunitario con el consiguiente costo de adaptación que ya hemos analizado en el Capítulo II.

Adicionalmente, como visualizamos en el relevamiento a operadores económicos en los países del Mercosur, es evidente que los requerimientos del BRC generan costos adicionales en materia de infraestructura y recursos humanos que no pueden ser soportados por todos las plantas. De hecho, existen establecimientos faenadores que se encuentran habilitados para exportar a la UE por la DG SANCO en las listas que publican en su página web pero no pueden tener el certificado del BRC dado que se le requieren mayores inversiones. Estos casos claramente reflejan el poder de compra de las cadenas minoristas y la existencia de estándares privados como condición de acceso a la UE.

IV. Otros Estándares Detectados

Carrefour

Descripción:

Los alimentos vendidos por la cadena de supermercados Carrefour bajo la marca Calidad Tradición Carrefour son productos cuyo proceso ha sido controlado desde el origen hasta la venta y que responden al compromiso de Carrefour de ofrecer a los consumidores productos más frescos, naturales, sanos, sabrosos y nutritivos a un justo precio. Carrefour se encuentra en Francia, Bélgica, Grecia, Italia, Polonia, Rumania, España y Turquía.

http://www.carrefour.es/grupo_carrefour/empresa/en_espanna/marcas/ctc.html

4-GFSI

Descripción:

La Iniciativa Global de Seguridad Alimentaria (GFSI) homologa los estándares alimentarios existentes en base a los criterios alimentarios, desarrolla mecanismos para el intercambio de información en la cadena de abastecimiento y revisa las buenas prácticas minoristas existentes. El estándar de homologación GFSI exige que los productos provenientes de países en desarrollo se elaboren a través de: 1) un sistema de manejo de seguridad alimentaria; 2) buenas prácticas agrícolas, de fabricación y distribución; y 3) uso del sistema HACCP como elemento base para evaluar la seguridad alimentaria.

Países en donde se aplica: Todos los miembros de la Unión Europea y exportadores de terceros países.

<http://www.ciesnet.com/2-wwedo/2.2-programmes/2.2.foodsafety.gfsi.asp#>

5-GFTN

Descripción:

La red Internacional de Bosques y Comercio (GFTN) fue creada por WWF para responder al creciente interés de muchas empresas forestales en no seguir contribuyendo a la destrucción y degradación de los bosques del planeta. GFTN promueve la colaboración entre las ONG y empresas forestales, con el objetivo de mejorar la calidad de la gestión forestal a través del consumo preferente de productos procedentes de bosques gestionados de manera responsable. GFTN está formado por 19 grupos de productores y compradores de más de 30 países de todo el mundo.

Países en donde se aplica: todos los miembros de la Unión Europea y exportadores de terceros países.

http://wwf.panda.org/what_we_do/footprint/forestry/certification/

IFS

Descripción:

El estándar International Food Standard (IFS) es un sistema consistente para asegurar la calidad y seguridad de todas las compañías que proveen de productos alimentarios a minoristas europeos. El IFS se aplica a todos los pasos del procesamiento de alimentos que siguen a la producción agrícola. Si bien comenzó como un estándar de la industria alimentaria nacional alemana, actualmente ha alcanzado reconocimiento mundial. El IFS es preponderante en Alemania y Francia, donde los minoristas importantes adhieren a sus normas, pero recientemente también se ha expandido al Reino Unido, Italia, Bélgica, Países Bajos, Austria y Polonia. El estándar IFS requiere la implementación de sistemas de gestión de calidad y seguridad alimentaria, incluyendo la adopción del sistema HACCP, el desarrollo de reglas de calidad y la generación de informes en su sistema de calidad, entre otros requerimientos.

<http://www.ifs-certification.com/>

MSC

Descripción:

El estándar MSC está diseñado para que las pesquerías sean sostenibles y estén bien gestionadas. Acredita a las pesquerías cuya actividad se gestiona y realiza de forma responsable con el medio ambiente y se les concede la etiqueta distintiva azul para el producto. La etiqueta garantiza que el producto proviene de una pesquería bien gestionada y que no provoca problemas medioambientales de explotación excesiva.

Países a los cuales afecta: todos los miembros de la Unión Europea.

<http://www.msc.org/>

Naturland

Descripción

Naturland es una asociación alemana de agricultores orgánicos que tiene como objetivo y la protección del medio ambiente y la sostenibilidad de las bases naturales de vida a través una explotación racional y económica de la tierra. Los estándares de agricultura orgánica

Naturland son aplicados a nivel mundial por aproximadamente 46.000 agricultores y es uno de los más prestigiosos de Alemania y el mundo. Naturland se involucra en temas de política del medio ambiente y hace presión cuando se crean nuevas leyes ambientales.

Países a los cuales afecta: todos los miembros de la Unión Europea.

http://www.naturland.de/sobre_naturland.html

SAI

Descripción:

La Plataforma SAI es una iniciativa de la industria alimenticia dirigida a contribuir con el desarrollo de la agricultura sustentable en todo el mundo. Ha elaborado un conjunto de principios y prácticas para lograr este objetivo. Los requisitos de los proveedores bajo los estándares SAI incluyen la salud y seguridad del consumidor, requisitos sociales, requisitos ambientales, entre los que se cuentan el desarrollo de un sistema de manejo ambiental, compromiso con el reciclaje, una evaluación de ciclo de vida, uso integrado de suelo y manejo de cultivos, y manejo de agua y biodiversidad.

Países a los cuales afecta: todos los miembros de la Unión Europea.

<http://www.saiplatform.org/>

SQF

Descripción:

SQF (Safe Quality Food) es un estándar de seguridad alimentaria que especifica los requisitos necesarios en un sistema de gestión de la calidad para identificar los riesgos de seguridad y calidad, así como para validar y comprobar el funcionamiento de las medidas de control. SQF comprende los Códigos de Calidad SQF 2000 y SQF 1000. Mientras el primero es un sistema de gestión de riesgos de seguridad y calidad alimentaria para productores primarios, el segundo corresponde a un programa para productores y distribuidores de alimentos.

Países en donde se aplica: todos los miembros de la Unión Europea.

<http://www.sqfi.com/>

Tesco

Descripción

Nature's Choice (la elección de la naturaleza) es un código de prácticas que cubre la biodiversidad, la conservación y la ordenación del medio ambiente elaborado por la cadena de supermercados Tesco para las explotaciones agrarias que le abastecen de frutas y hortalizas frescas, ensaladas y productos hortícolas. Este código incluye también prácticas de obtención y manipulación de productos que sean sostenibles.

Países en donde se aplica: Eslovaquia, Hungría, Irlanda, Polonia, Reino Unido, República Checa y Turquía.

<http://www.tesco.com/>

TraceFish

Descripción

La iniciativa europea TraceFish, liderada por los mayores exportadores europeos de pescados, importadores, procesadores e institutos de investigación, persigue desarrollar un sistema de trazabilidad para los productos marinos. Su objetivo central es establecer, imple-

mentar y comercializar un estándar global para la trazabilidad de pescados y productos marinos, a través de toda la cadena de abastecimiento.

Países en donde se aplica: todos los miembros de la Unión Europea.

<http://www.tracefish.org/>

UK Soil Association

Descripción:

La institución UK Soil Association es una de las más poderosas del mundo en materia de productos orgánicos. Lleva a cabo permanentes campañas de difusión y de información a los consumidores acerca de los beneficios del consumo de productos orgánicos. Sus estándares para la producción y procesamiento orgánico son probablemente los más exigentes, comprensivos y reconocidos del mundo.

Países en donde se aplica: <http://www.soilassociation.org/web/sa/saweb.nsf/home/index.html>

El caso de los Límites Máximos de Residuos

LIMITES MAXIMOS DE RESIDUOS EN FRUTAS Y HORTALIZAS

Retailer	Max. MRL (sum)	Max. ARfD (sum)	Max. AI subject to product
ALDI	80%	80%	3-5
EDEKA	70%	70%	
REWE	70%	70%	
METRO Group			
NORMA	80%	80%	5
Super deBoer	50%	100%	AI subject to product
coop	25%		
KAISER'S TENGELMANN	70%	70%	3-5
LIDL	33,3%	33,3%	
Kaufland			

Fuente: Elaboración propia

Varias cadenas minoristas en la UE aplican límites máximos de residuos por debajo de los niveles de tolerancia permitido por la normativa comunitaria. El Reglamento (CE) 396/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo, del 23 de febrero de 2005, en vigencia a partir del 1 de septiembre de 2008, establece en un único acto legislativo los límites máximos de residuos (LMR) de plaguicidas en alimentos y piensos de origen vegetal y animal, con el objetivo de consolidar la libre circulación de mercancías dentro del bloque y el comercio con terceros países bajo la armonización de los estándares estableciendo equidad en las condiciones de competencia entre los diferentes actores, así como también un nivel elevado de protección de los consumidores evitando riesgos de vida de manera equitativa en todo el mercado europeo. Hasta la entrada en vigencia de este reglamento existían 27 listas nacionales de LMR y cuatro normativas a nivel comunitario que regulaban los LMR de forma parcial: la Directiva 76/895/EEC para frutas y vegetales seleccionados, la Directiva 86/362/EEC para cereales, la Directiva

86/363/EEC para productos de origen animal y la Directiva 90/642/EEC para frutas y vegetales. A partir del nuevo reglamento de armonización los 315 productos de 10 grupos de commodities incluidos en el Anexo I (el cual fuera publicado posteriormente mediante el Reglamento 178/2009), desde el momento en que se comercialicen como alimentos o piensos, o se utilicen para alimentar animales, no pueden contener ningún residuo de plaguicida que supere los LMR específicos establecidos para cada producto particular, sea el mismo compuesto/transformado o fresco (Anexo II y III) o bien por defecto 0,01 mg/kg (“lowest limit of analytical determination (LOD)”) para los casos de los productos sin LMR específicos o las sustancias activas no enumeradas. Los EM podrán autorizar límites de sustancias activas superiores a las establecidas tras procesos de fumigaciones posteriores a la cosecha si el producto final no se destina al consumo inmediato y existen controles adecuados que garanticen esto hasta que los residuos dejen de superar los límites especificados. En estos casos los demás EM y la Comisión deberán ser informados de las medidas tomadas. En circunstancias excepcionales los Estados miembros podrán autorizar la comercialización o la utilización como pienso para los animales, en sus territorios, de alimentos o piensos tratados que no cumplan las disposiciones establecidas, siempre que no supongan riesgos inaceptables acreditados mediante minuciosa evaluación y paralela notificación a los demás EM, la Comisión y a la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (AES), con el objeto de establecer LMR temporales.

Existe también un procedimiento para obtener tolerancia en la importación, previsto para los casos en que, ante las posibles diferencias en la aplicación de las BPA de los países exportadores, puedan resultar de imposible cumplimiento los LMR previstos en la legislación europea.

Si se comparan los límites máximos del cuadro de arriba fijados por distintas cadenas con los Anexos vigentes de la legislación comunitaria, se puede llegar a la conclusión que en todos esos casos las solicitudes a los productores de tolerancias máximas son siempre mayores en cuanto a exigencias y más restrictivas en cuanto a la presencia de agroquímicos. Ninguno de estas cadenas ha presentado evaluaciones de riesgo que convaliden estos límites máximos.

V. El poder de compra de los *retailers*

Este estudio plantea la interacción existente entre la existencia y el crecimiento de los estándares en materia de sanidad y calidad y la mayor presencia de las cadenas minoristas (*retailers*) en el total de compras de alimentos a nivel nacional. Se presume que existe una relación directa y positiva en términos económicos entre el crecimiento y fuerte presencia de estándares privados y la posición de mercado dominante de las cadenas de *retailers*.

Para ello se ha buscado detectar trabajos recientes en donde se muestre el rol de los supermercados en las ventas totales. Particularmente los análisis se centran en algunos países europeos que están liderando ese proceso. El Comité Económico y Social (CESE) de la UE que tiene sede en Bruselas y esta conformado por 344 miembros de los 27 países ha expresado su preocupación sobre este tema.

El Comité le solicito a London Economics un estudio sobre el rol de los *retailers* en participación en el mercado, en el empleo, las importaciones y otros aspectos tanto en el rubro de alimentos como de textiles. A los fines de este trabajo solo utilizaremos la parte de alimentos.

En septiembre del 2008 London Economics entregó el trabajo al CESE, el cual tiene conclusiones muy interesantes:

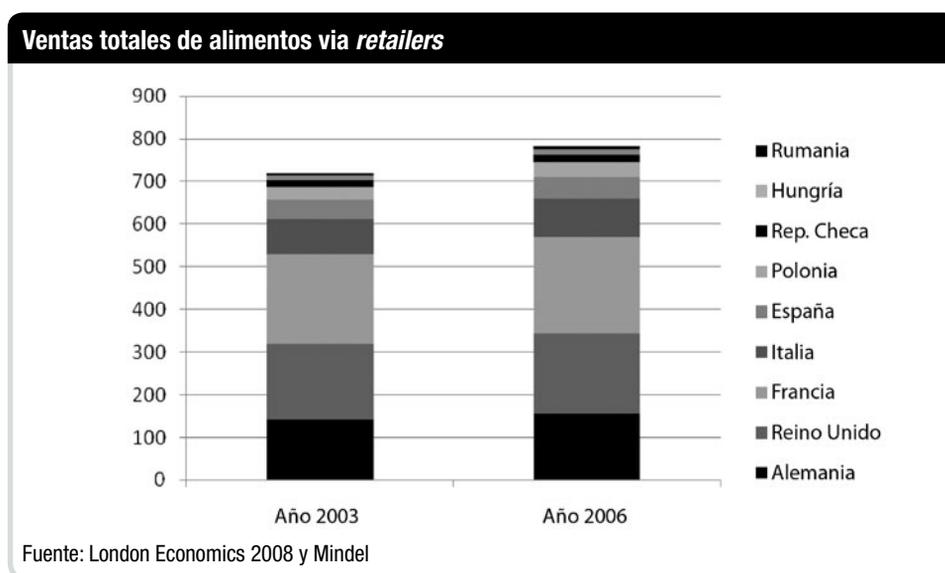
- Alemania y Reino Unido son los mercados más concentrados con un 70% controlado por cinco grandes *retailers*;
- Francia les sigue con un nivel de concentración del 60% en cinco cadenas;

- Italia, España y República Checa tienen entre el 30 y 45% de sus mercados en manos de cinco *retailers*;
- Hubo un incremento significativo en la concentración de mercado en Reino Unido, República Checa, Rumania y España en los últimos tres años.

El trabajo se focalizó en Alemania, Francia, Italia, España, Polonia, Rumania, República Checa, Hungría y Reino Unido entre 2003 al 2008 y busca determinar el nivel de participación de las grandes cadenas de *retailers*. Los autores establecen una metodología de cuantificación caracterizando a estos operadores como *retailers* de gran volumen o High Volumen Retailers. Las categorías de estos HVR son 4 y están dadas por cumplir con las siguientes condiciones:

- Tener más del 5% del mercado
- Tener una facturación anual superior a los 200 millones de euros
- Emplear a 250 personas o más
- Identificar a los primeros cinco *retailers* en cada país

Las ventas de alimentos vía *retailers* en esos países alcanzó un total de 754 mil millones de euros en el 2006, representando un incremento en términos reales del 3.4% desde el año 2003. Francia, Reino Unido y Alemania daban cuenta de más del 65% de las ventas totales en 2006 vía *retailers*, mientras que Italia, España y Polonia contabilizaban un 30%.



Las diez principales empresas con las ventas más grandes a nivel nacional se encuentran detalladas en el próximo cuadro. Tesco es el operador más importante en Reino Unido y ha tomado distancia de sus principales rivales: en 2006 las ventas eran de 10 mil millones de euros más grandes que el operador francés Carrefour que se encuentra en segundo lugar. No debe sorprender que todas las grandes *retailers* se encuentren en Europa Occidental y particularmente en Alemania (4), Reino Unido (3) y Francia (3) y alguna de ellas ya están operando en Europa Central y del Este.

Top 10-Retailers en la UE y ventas a nivel nacional (2006)

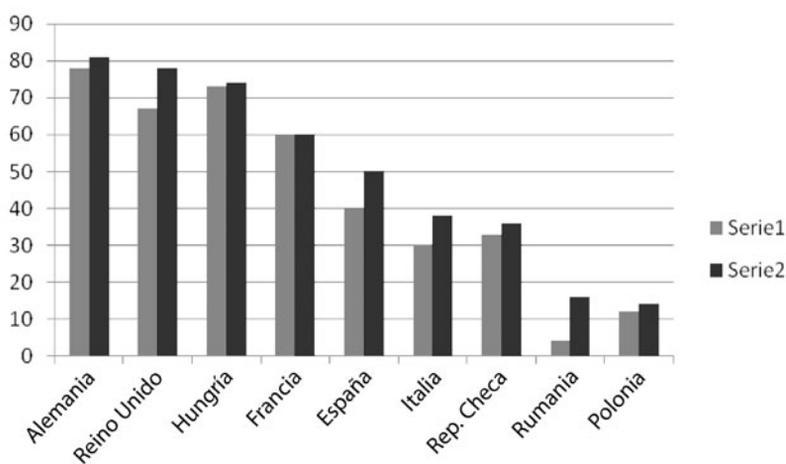
Empresa o Grupo	País	Ventas anuales (millones de euros)
Tesco	Reino Unido	47.928
Carrefour	Francia	37.200
Edeka/Ava Gruppe	Alemania	30.200
E.Leclerc	Francia	27.500
J Sainsbury	Reino Unido	24.738
Rewe Group	Alemania	24.400
Asda (Wal-Mart)	Reino Unido	23.048
Intermarche (ITM)	Francia	22.000
Schwarz Gruppe	Alemania	22.000
Aldi	Alemania	21.100

Fuente: Mindel

Entre 2003 y 2006 las ventas de alimentos en estas grandes cadenas se ha mantenido relativamente constante en los dos grandes mercados (Francia y Alemania), en Reino Unido ha habido un incremento del 10% causado por el crecimiento de Tesco. Sin embargo, los mayores crecimientos se han dado en otros países, como ser Italia y España (25%), o en República Checa y Rumania que también experimentaron aumentos.

La concentración de la venta de alimentos varía significativamente entre países. Alemania, Reino Unido y Hungría son los mercados más concentrados con más del 70% del mismo controlado por solo cinco firmas. El mercado francés también está concentrado con un promedio del 60%. Italia, España y Checa se encuentran en valores menores pero creciendo (entre 30 al 45%), mientras que hay mercados menos concentrados como son por ahora Rumania y Polonia.

Niveles de concentración de ventas de *retailers*



Fuente: London Economics

La OCDE también ha tratado el tema del poder de compra. En un documento del año 2006 considera que el crecimiento del poder de mercado de los *retailers* se debe a dos razones: un aumento de la concentración y una mayor cantidad de manufacturas realizadas por los *retailers* como marcas propias. Asimismo, indica que en muchos países europeos el ratio de concentración de las cinco primeras empresas de *retailers* es superior al 50%.

Efectivamente el incremento de la porción de mercado está asociada con el poder de compra e incluye la capacidad de imponer requisitos y estándares a los proveedores como asegura Dobson y la OCDE. En muchos casos este poder se ha incrementado con la consolidación de los procedimientos de compras a través de asociaciones de grupos de compras. Más aún, la OCDE indica que las alianzas transfronterizas han crecido en los últimos años, acentuando el control de mercado. Tales alianzas incluyen a la European Marketing Distribution con miembros en España (Euromadi), Francia (Leclerc), Italia (Esselunga), Noruega (Unil A/L), Alemania (ORA), así como la Advanced Marketing Services que cuenta con socios en Países Bajos (Ahold), Francia (Casino/Opera), Alemania (Edeka), Irlanda (Superquinn) y Reino Unido (Safeway).

El crecimiento de las marcas propias es otra explicación para el incremento del poder de mercado de los *retailers* dado que tales mercaderías representan un segmento de ingresos importante así como son la llave para construir reputación. Por lo tanto, estos productos han servido de base para desarrollar estándares privados. Los *retailers* no están únicamente involucrados en la distribución de alimentos sino que ahora son un jugador importante en la elaboración de los mismos y las marcas propias ahora compiten con las mejores marcas del mercado en las góndolas de los supermercados.

Más aún, las grandes cadenas pueden negociar términos favorables con los proveedores, dan ventajas comerciales de acuerdo a las reglas establecidas y las condiciones de uso de los espacios en las góndolas. Las relaciones comerciales entre *retailers* y proveedores están dictadas por el tamaño de los primeros, lo que se acentúa con la presencia competitiva de las marcas propias.

El poder asimétrico entre *retailers* y proveedores lleva a la imposición de requisitos perjudicando la sostenibilidad de los proveedores dado que las relaciones con los *retailers* pueden ser temporales y afectar por lo tanto los procesos de elaboración, sin el debido reintegro económico.

En definitiva, es evidente el poder de compra creciente y casi monopolístico de los grandes *retailers* que a su vez imponen requisitos de sanidad y calidad a sus proveedores, por lo tanto la relación entre poder económico y estándares privados es intrínseca y transforma a estos como condición de mercado sine qua non para poder comercializar alimentos, en desmedro de las normas públicas.

A su vez, la misma existencia de estándares privados voluntarios que se imponen en el mercado como posición dominante, no deberían ser considerados negativos si los mismos establecieran aspectos coherentes con la normativa gubernamental o adiciones fundadas en ciencia. El problema de los estándares radica en la inexistencia de una razonabilidad y base científica más que en su presencia. Son actores económicos que incorporan nuevos requisitos de índole sanitario a los efectos de mejorar su performance comercial pero deslindando cualquier evaluación técnica que los justifique. Al crecer el poder de compra de los mismos, los estándares dejan de ser voluntarios en términos comerciales y se transforman en requisitos de acceso sin fundamentos científicos y por lo tanto constituyen barreras al comercio, que podrían ser desafiadas en ámbitos multilaterales sino se ejerce alguna intervención pública que regule la consistencia técnica de los mismos.

Capítulo IV

Conclusiones

El estudio realizado en el sector de carnes bovinas en el Mercosur es el primero en recabar información específica y real sobre la implementación y certificación de estándares privados de cadenas de *retailers*. Tampoco se tienen registros a nivel internacional de análisis sobre costos económicos sino que hasta el momento la mayoría de los trabajos se concentran en identificar la presencia de estándares, el tipo de requisito a cumplir y los productos incluidos bajo el mismo.

En este sentido, este trabajo debe ser un aporte práctico al debate actual sobre el rol de los estándares privados de sanidad e inocuidad en el comercio internacional de alimentos, particularmente en relación con la participación de los países en desarrollo en la comercialización de alimentos frescos y procesados en países desarrollados que son los territorios en donde nacen, crecen y se difunden estos requisitos.

El crecimiento de estos estándares está dado por un contexto de globalización de la producción y particularmente de la comercialización y distribución de alimentos. Los requisitos de sanidad e inocuidad se generalizan a nivel planetario dado que una tienda de supermercado hoy tiene en sus góndolas productos de variados orígenes y por lo tanto se deben buscar las “garantías mínimas” sanitarias y de calidad a la hora de realizar compras.

Asimismo, las cadenas de *retailers* se han ido expandiendo en muchos países, ya no solo desarrollados sino los emergentes y países con menor desarrollo relativo. Estas empresas multinacionales son en su gran mayoría firmas que cotizan en Bolsa dado que el paquete accionario está abierto, por lo que la comercialización de alimentos reviste ahora un riesgo financiero que antes no existía y en donde la misma especulación podría derivar en menores precios de *comodities* o en exclusiones de determinadas empresas y orígenes de algunos mercados.

El riesgo financiero de los *retailers* se suma a las nuevas expectativas del consumidor. Mucho se debate sobre este aspecto pero es claro que existe una mayor preocupación por parte de un gran número de consumidores que reclaman alimentos más sanos, de mejor calidad, que contaminen menos, que tengan un sistema de producción ético, etc. Recientemente se dio un nuevo caso de contaminación de dioxinas en carne porcina en Alemania que generó una nueva crisis de precios y ventas en el sector en casi todos los países europeos debido a que las cadenas de *retailers* detuvieron sus compras y los consumidores se mostraron alertas y más precavidos de comprar esas carnes por más que el riesgo haya sido acotado. De hecho la industria alemana informó que tuvo una caída del 10% en el consumo de cerdos y pollos. Mientras que Francia, Austria y Polonia solicitaron la implementación de medidas de res-

tricción de ventas desde Alemania para evitar problemas en las cadenas de suministros y no deteriorar la confianza de sus consumidores. Tal es la magnitud de estas preocupaciones que la Comisión de Sanidad y Medio Ambiente del Parlamento europeo pidió por unanimidad sanciones penales a los operadores comerciales de esas carnes.

Por otra parte, entra a jugar en este mundo de las comunicaciones *on line*, la reputación de las empresas de *retailers*. En el caso específico que estamos poniendo de ejemplo, las cadenas minoristas actuarán rápidamente retirando de sus góndolas los productos afectados y brindando mayor información sobre el origen de la carne porcina, los huevos y la carne aviar. Sin embargo, la caída del consumo de todos modos se sintió debido a la rapidez de la información que fluyó por todos los medios periodísticos. De hecho existen casos de cadenas de *retailers* de menor tamaño que han tenido que cerrar sus operaciones por malas noticias en la prensa derivadas de contaminaciones por alimentos adquiridos en sus tiendas.

Asimismo, los sistemas de control de alimentos en la UE y USA han mutado las responsabilidades y las formas de control. Actualmente, el empresario ya sea productor primario o industrial es responsable de tener un sistema de control que brinde garantías y si no lo consigue podría ser hasta penalmente responsable como sucede con los Reglamentos de Higiene de Alimentos de la UE. Por lo tanto, los *retailers* toman estas nuevas normas y delegan la responsabilidad primaria en el productor y/o industrial.

Por último encontramos a las ONG de consumidores que tienen fuerte influencia en materia de aceptación de precios y calidad de productos. Permanentemente sus portales de noticias y los *newsletters* que elaboran realizan comparaciones de productos, precios, calidad de atención, etc de cada cadena de venta de alimentos. Según los *retailers*, reciben presiones cotidianamente de estas ONG para aumentar las exigencias en materia de sanidad y calidad de los alimentos en sus tiendas así como brindar más información mediante etiquetados o afiches.

En definitiva, todos estos elementos actúan de manera conjunta para aumentar las exigencias y requerimientos de sanidad y calidad de los alimentos que se ofrecen en las tiendas de los *retailers*, razón por la cual existen estos estándares privados que van llegando para instalarse y seguir creciendo dado que no existe razón evidente para que desaparezcan.



Las consecuencias del surgimiento y expansión de estos estándares se podrían resumir en las variables que se enuncian aquí, que tienen impacto sobre la viabilidad y crecimiento de los *retailers* así como la inserción o deserción de los productores e industriales de los canales de comercialización minoristas.

- a) Proliferación masiva: no existe hoy en día una cadena de distribución minorista con tamaño medio o grande, en la UE o en USA que no adopte un estándar privado que regule sus compras. Estos estándares privados, ya sean colectivos como específicos están compuestos por requisitos más exigentes que la normativa oficial vigente;
- b) Triple estándares vigentes como condición de acceso a mercado: para poder exportar a la UE o USA hace falta cumplir con la normativa gubernamental vigente y ser certificado como tal, una vez ingresado el producto por frontera (es la única garantía que se brinda), el exportador debe buscar cumplir con otros estándares más elevados para poder vender su producto. En primer lugar debe tener la certificación de los estándares colectivos (Global GAP o BRC dependiendo del producto si es en la UE), una vez que consigue esto, debe obtener otra certificación adicional que le permita vender sus productos en una cadena de supermercados y para ello debe cumplir con el estándar específico de ese grupo (triple estándar);
- c) Falta de transparencia a nivel de información y de conocimiento público de las normas colectivas y específicas: ha resultado una tarea ardua obtener información sobre los estándares específicos lo que demuestra que las cadenas de distribución no tienen interés en difundir públicamente los requisitos adicionales que solicitan a fin de evitar competencias desleales o cuestionamientos oficiales sobre estándares no científicos. Es evidente que la sanidad y calidad se ha transformado en un activo financiero en el negocio de los supermercados que en su mayoría cotizan en bolsas de valores;
- d) Costos incrementales: ha quedado demostrado en este trabajo que la implementación de un estándar en la producción de carnes bovinas en los países del Mercosur genera costos incrementales significativos y que dependiendo del tamaño de la empresa, esos costos pueden implicar estar dentro o fuera del mercado;
- e) Operadores y países excluidos: esta es la consecuencia más dramática de los estándares dado que sus costos de implementación y certificación pueden deteriorar la capacidad de exportación y dejar afuera a operadores que no tengan las condiciones de acceder a nuevas tecnologías, recursos humanos e infraestructura adecuada pero si cumplan la norma gubernamental del país de origen. El caso más complejo es Paraguay que se encuentra autorizado con una lista de plantas habilitadas para exportar a la UE pero que al no tener el BRC prefieren sus operadores comercializar con otros países perdiendo ingresos mayores y fuentes de empleo.
- f) Posible ilegalidad: varios analistas han planteado una aparente violación del Acuerdo SPS de la OMC por parte de los países en donde estos estándares privados proliferan, dado que el Artículo 13 sobre implementación, plantea la observancia por parte de otras organizaciones regionales, locales y no gubernamentales de los principios del SPS y para ello, el Gobierno nacional debe velar por su cumplimiento. Este debate es incipiente a nivel internacional y hace falta mayor análisis para determinar claramente este vínculo, aunque parece razonable plantearlo. El Capítulo IV está dedicado justamente a estos aspectos y es uno de los primeros análisis plenos que se han realizado. La ausencia de base científica para establecer los requisitos de algunos estándares privados es la mayor preocupación para los operadores de los países de la región Mercosur así como de sus Gobiernos. La falta de razonabilidad en las medidas sanitarias identificadas por los estándares también genera muchas reacciones contrarias.



Enseñanzas del estudio económico

El estudio realizado en los capítulos II y III ha dejado varias enseñanzas que vale la pena resaltar como conclusiones:

- El universo de empresas exportadoras aplica o cumple con los estándares privados exigidos por las cadenas de *retailers*, es decir no existe operador comercial que tenga vocación y presencia exportadora a los países desarrollados que no cumpla con alguno de los requisitos más instalados en el mercado;
- Razón por lo cual los costos de implementación y certificación son difíciles de discriminar de los costos totales dado que un estándar es considerado parte del todo. La mayoría de las empresas consultadas que tienen los estándares certificados no pueden discriminar los costos intrínsecos dado que los consideran como requisitos obligatorios similares a los solicitados por los Gobiernos;
- En definitiva, los estándares privados son prácticas y procesos de producción ya adquiridos, por lo que una vez implementados, no se visualizan como barreras de ingreso. Para estar dentro del mercado, hay que cumplir con los estándares, son las reglas de juego para pertenecer;
- Esta generalizada la percepción en todos los entrevistados que los estándares privados mejoran los sistemas de gestión de calidad y eliminan o reducen debilidades en áreas no reguladas por los Estados;
- Adicionalmente en la industria de la carne bovina de estos países, la implementación de estos estándares es un proceso de mejora de la sanidad y calidad dada el nivel de informalidad de producción y comercialización que aún persiste;
- Las grandes empresas han demostrado en este estudio que se muestran cómodas e interesadas en implementar y certificar los estándares;
- Para muchos operadores tener estos estándares es una garantía de ventas, de mayores precios y de acceso al financiamiento más accesible;

- Para las empresas de menor porte es evidente que algunos costos de implementación son considerados excesivos y pueden minar las posibilidades de alcanzar estándares y por lo tanto de ventas a esas cadenas. Ha quedado demostrado en este estudio que los pequeños operadores no pueden afrontar costos en recursos humanos y en infraestructura para alcanzar estos estándares por más que sus plantas se encuentren habilitadas para exportar a la UE;
- Los costos totales recabados por el estudio medidos sobre el valor total de exportaciones anuales del año 2009 alcanzan al 3.5% a nivel del MERCOSUR incluyendo implementación y certificación;
- En cuanto a costos puntuales desagregados, el trabajo señala por país:
 - Argentina: 64 millones de dólares anuales
 - Brasil: 266 millones de dólares anuales
 - Uruguay: 20 millones
 - Paraguay: 14 millones
- La distribución de los costos está dada por la prevalencia significativa de las medidas de implementación sobre la certificación como tal. El 82% de los costos se originan en la etapa de adaptación de los procesos y tecnologías a los requisitos del protocolo;
- En materia de implementación, todos los entrevistados han señalado que los mayores costos son: infraestructura, capacitación de recursos humanos existentes y nuevos y nuevas tecnologías, entre los tres llegamos al 55% de los costos totales detectados.

La enseñanza más clara es la derivada de la falta de recursos humanos y de infraestructura para alcanzar estos estándares, es allí en donde operadores pequeños y algunos países del Mercosur tienen las mayores dificultades para lograr certificar y acceder a mejores precios y cantidades en el codiciado mercado europeo.

La legalidad de los estándares privados

El Capítulo III del estudio se centra en los aspectos de compatibilidad legal con la Organización Mundial de Comercio así como el rol de los Gobiernos frente al crecimiento de los mismos y las consecuencias sobre la producción y comercialización.

Por lo tanto es conveniente reiterar un aspecto muy controvertido actualmente en el debate del Comité de Medidas Sanitarias al Comercio de la OMC, que es la interpretación del Artículo 13 del citado Acuerdo de la OMC.

“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.”¹¹⁷

117 OIE. Declaraciones de la reunión del 14 de marzo de 2009 en París.

Con respecto a las medidas a adoptar por los Miembros “para asegurarse de que las entidades no gubernamentales existentes en su territorios” cumplan con el Acuerdo MSF, el Artículo 13 del Acuerdo MSF ha previsto dos tipos de obligaciones en cabeza de los Miembros:

- Obligación de hacer: “Los Miembros tomarán las medidas razonables que estén a su alcance para asegurarse de que las entidades no gubernamentales existentes en su territorio (...) cumplan las disposiciones pertinentes del presente Acuerdo.”
- Obligación de no hacer: “Los Miembros no adoptarán medidas que tengan por efecto obligar o alentar directa o indirectamente a (...) entidades no gubernamentales, (...) a actuar de manera incompatible con las disposiciones del presente Acuerdo.”

Lo que debe hacer el Comité, entonces, es analizar y proponer cuáles serían las medidas razonables que los Gobiernos deben tomar y que medidas deben evitar. Efectivamente, los Miembros disponen en este artículo de un instrumento positivo que debe ser utilizado en aras de la observancia del Acuerdo. Más allá de las precisiones legales que de la redacción del artículo se deriven, los Miembros tienen la obligación bajo el Artículo 13 de tomar las medidas razonables que estén a su alcance para asegurarse que las entidades no gubernamentales existentes en su territorio, cumplan con las disposiciones del Acuerdo.

Por lo tanto, es razonable suponer que los países tienen las herramientas necesarias para intervenir en la fijación de estándares privados que no tengan sustento científico ni razonabilidad. Así como esta interpretación también sienta las bases de posibles defensas de los países exportadores en la OMC, que se vean afectados por algún estándar que reduzca o directamente elimine las posibilidades de exportación.

Por otro lado, muchos operadores y cámaras de la producción han estado reclamando a los gobiernos su intervención directa en este conflicto comercial. Dado que el tema está en forma permanente en la agenda del Comité SPS de la OMC, es que este ha realizado una serie de recomendaciones a los países, recordando la influencia e impacto de los estándares privados en el comercio de alimentos.

A nivel de organizaciones internacionales de referencia, esta preocupación también se ha sumado a la agenda. En el 2009 los dirigentes de la OMC y de la OIE mantuvieron un encuentro en donde se discutieron estas cuestiones y reclamaron la necesidad de discutir la forma de cuidar las eventuales desventajas que implica utilizar estándares privados. Respecto a los riesgos sanitarios “al no haber sido adoptados en el Mercosur dichos estándares pueden estar en contradicción con las normas públicas existentes adoptadas democráticamente por la OIE y el *Codex* mediante un procedimiento totalmente transparente basado en pruebas científicas”.

Asimismo, en la 76 Sesión General de la OIE, del 25 al 30 de mayo de 2008, se emitió una Declaración sobre las consecuencias de las normas del sector privado para el comercio internacional de animales y productos derivados de animales”. En la 78 sesión, de mayo de 2010, volvieron a discutir este tema y emitieron una resolución para que la OIE mantenga el diálogo con los organismos mundiales de producción de normas privadas y se aclaró que la principal preocupación es que las normas de bienestar animal no son tan claras.

Comentarios finales

Los estándares privados nacieron como respuesta a una demanda de riesgo financiero y de credibilidad, así como al poder de compra cuasi monopólico de las cadenas en los principales mercados compradores. Hoy ya son una realidad incontestable e inmodificable. Inicialmente actuaron como oportunidad de maximizar ventas y beneficios por parte de operadores comerciales que podían acceder a tales requisitos. Actualmente, son una condición de mercado y su no posesión implica la salida del mismo. No se exporta sino se cumple con el estándar más difundido para ese producto.

La implementación de estándares favorece los procesos de control de calidad intra-empresa y alienta mejoras continuas. Sin embargo, alguno de sus requisitos no tienen sustento científico ni razonabilidad y por ello son fuertemente criticados.

Los estándares deterioran y profundizan la brecha entre empresas grandes y pequeñas así como entre países desarrollados y en desarrollo. Esto ha quedado demostrado en este estudio en donde las respuestas de operadores pequeños sobre las dificultades de certificación encontradas con el BRC en carnes vacunas así como los enormes problemas en país con menor desarrollo relativo como es el caso del Paraguay, que no tiene una sola planta certificada por BRC, es un llamado de atención para que este tema sea parte de una agenda multilateral de negociaciones comerciales.

Es hora de actuar. Las cadenas de *retailers* deben ser más transparentes y promover el diálogo, los gobiernos deben aceptar que hay un nuevo actor con poderes similares y buscar acuerdos, los operadores deben perder la “timidez” de no exponer sus problemas.

En muy pocos años el crecimiento desmesurado generará una crisis de estándares que llevará a una redefinición con miras a la consolidación de pocos estándares privados sanitarios al estilo sistemas de control y certificación de alimentos que deberán ser cumplidos por todos los operadores comerciales. Esta aseveración se basa en el creciente y demostrado poder de compra de algunas cadenas minoristas y la instauración de estándares voluntarios que en la práctica están perdiendo esa característica. En la transición entre atomización de estándares privados y consolidación de algunos pocos, los Gobiernos de los países en desarrollo exportadores de alimentos deberían intervenir en beneficio de sus productores, abriendo canales de diálogo con otros países y *retailers* así como asistiendo a los operadores para alcanzar estos estándares en forma directa o con la asistencia de organismos internacionales de cooperación técnica y financiera.

Bibliografía

AMERICAN LAW INSTITUTE. *Restatement of the Law. Foreign Relations Law of the United States*. Introductory Note to Part II. Págs 70/71, 1987.

ABIEC: *Estadísticas de exportación y producción*.

BASALDÚA, RICARDO XAVIER. *La organización Mundial de Comercio y la Regulación del comercio internacional*. Lexis Nexis. Págs. 27 / 29. 2007.

BIOCCA; CÁRDENAS, Y BASZ, *Lecciones de derecho internacional privado* Editorial Universidad. Buenos Aires, 1992.

BISANG ROBERTO Y OTROS. *Mecanismos de formación de precios en los principales subcircuitos de la cadena de ganados y carnes vacunas en la Argentina*. Pág.33. Instituto de Promoción de Carne Vacuna Argentina (IPCVA). Abril 2007.

BOHANES Y SANDFORD en SIEL, 2008:38; Gascoine y O'Connor and Company en OMC G/SPS/GEN/802.

BRC Global Standards (www.brcglobalstandards.com), British Retail Consortium- Global BRC Standards 2005

CE HORMONAS, *Reporte del Órgano de Apelaciones*, párrafos 184 y 186.

CEA D'ANCONA, MARÍA ÁNGELES 1998: *Metodología cuantitativa: estrategias y técnicas de investigación social*. Ed. Síntesis, Madrid, 1998.

COASE, RONALD. *The firm, the market and the law*. Chapter 5. University of Chicago, USA.1997.

CODEx. ALINORM 09/32/REP, Párrafos 246-271.

CTA. *Study of the consequences of the application of sanitary and phytosanitary (SPS) measures on ACP countries*. May 2003.

DOBSON, PAUL. *Buyer Power in Food Retailing: The European Experience*. Paper, 2003.

DOUGLAS, NORTH , *Institutions, Institutions change and Economic Performance*, Cambridge University Press, USA,1990.Kenen, Peter, *The International Economy*,1994; Krugman, Paul, *International Economics: Theory and Policy*. 1994.

ECHÁVARRI VESPERINAS, VERÓNICA. *Situación de la carne bovina*, ODEPA. Mayo de 2010.

EXPLORING THE POLICY ISSUES. *The Hague*; Netherlands 2002.

FAO. *Normas y Estándares Públicos y Privados para la Inocuidad de los Alimentos y la Sanidad Animal y Vegetal: Tendencias y Retos en América Latina*. XXIX conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.

FAO. *Private standards in the United States and European Union markets for fruit and vegetables: Implications for developing countries*; 2007.

FEDERACIÓN DE ASOCIACIONES RURALES DEL MERCOSUR AMPLIADO (FARM), *Declaración de Montevideo*, junio de 2008.

- FEDERACIÓN DE ASOCIACIONES RURALES DEL MERCOSUR AMPLIADO (FARM), *Algunas consideraciones de la FARM sobre la incidencia que las normas públicas y privadas, relativas a la sanidad y calidad, tienen sobre el comercio internacional de alimentos*; 2008.
- FONALLERAS María de Lourdes. *Normas sanitarias públicas y privadas y sus efectos sobre el comercio internacional de alimentos*. IICA; 2009).
- FOOD SAFETY AND AGRICULTURAL HEALTH STANDARDS: *Challenges and Opportunities for Developing Country Exports*, Informe del Banco Mundial N° 31207, 10 de enero de 2005.
- GLOBAL FOOD SAFETY Initiative, 2008 – Documento de Internet. Global Gap – Standards. 2007
- HAGUE, PAUL N. Y JACKSON, METER (1993): *Cómo hacer investigación de mercados*, Ediciones Deusto, Bilbao, 1993, capítulo 6: Otras técnicas de investigación.
- HENSON SPENCER Y HUMPHREY JOHN, Los efectos de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria en la cadena alimentaria y en los procesos normativos públicos, FAO-OMS (2009)
- INAC. Estadística Mensual. Diciembre 2009
- JACKSON, JOHN. *The World Trading System*. Pág. 269. 21-22. Massachusetts Institute of Technology, USA, 1989.
- JACKSON, JOHN: *The Jurisprudence of GATT & the WTO*, Insights on Treaty Law and Economic Relations. University Press. Cambridge. 2000.
- JAPÓN VARIETALES, Reporte del Órgano de Apelaciones, párrafo 84.
- KES DE ROEST, ROEL JONGENEEL, KOEN DILLEN, JONATHAN WINSTEN. *Cross compliance and competitiveness of the european beef and pig sector*. Nov 2008
- KELSEN, H. *Les rapports de système entre le Droit interne et le Droit international* 231-331(1926).
- KENEN, PETER, *The International Economy*, 1994.
- KRUGMAN, PAUL, *International Economics: Theory and Policy*, 1994.
- LONDON ECONOMICS, *The evolution of the high-volumen retail sector in Europe over the past 5 years*, September 2008.
- LUQUE, TEODORO, *Investigación de marketing*. Fundamentos, Ed. Ariel, Barcelona, 1997, Cap. 4: La investigación cualitativa y la observación.
- MARQUES VIEIRA LUCIANA, *The rol of food standards in international trade: assessing the brazilian beef chain*. Brazilian Administration Review (Jan/Jun 06) www.anpad.org.br/bar
- MILLER W JOHN, *Private Food Standards Gain Favor: Wal-Mart, McDonald's Adopt European Safety Guidelines*, The wall street journal, 11 Mar. 2008.
- NCTAD, *Normas del Sector Privado y Exportaciones de Países en Desarrollo de Frutas y Hortalizas Frescas*; 2007.
- O'CONNORS, CARREÑO IGNACIO Y VEGANO PAOLO, *Private standards and WTO framework*. 2008
- OCDE, 2008. *Interactions entre normes publiques et normes privées dans la filière alimentaire*.
- OCDE, *Final Report on Private Standards and the Shapping of the Agro-food System*; 2006.
- OCDE, LINDA FULPONI. *Market Access and Private Standards: Case Study of the Chilean Fruit Markets*; AGR/CA/APM (2005)27/FINAL; 16 de octubre de 2007.
- OCDE, *Private Standard and the Shapping of the Agro-Food System*, Paris, Francia; 2006.
- OIE, *Declaración de la Asamblea Anual sobre Estándares Privados*. Resolución XXIII; 2008.
- OIE. *Declaraciones de la reunión del 14 de marzo de 2009 en Paris, Francia*.
- OMC. *Las Normas Privadas Voluntarias y el Acceso a los mercados para los países en desarrollo: resultados preliminares* (G/SPS/GEN/763); 2007.
- OMC, 2007 – Las Normas Privadas y el Acuerdo MSF, (G/SPS/GEN/746).
- OMC, 2008 – Private Standards – Identifying practical actions for the SPS Committee – Summary of Responses (G/SPS/W/230)

- OMC, LINDA FULPONI, Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, G/SPS/GEN/763. *Private Voluntary Standards and Developing Country Market Access: preliminary results.* (Feb 2007).
- OMC, Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, G/SPS/GEN/891. *Estudios sobre las normas privadas y entidades*; publicado el 8 de diciembre de 2008.
- OMC, Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, G/SPS/GEN/932, del 15 de junio de 2009 en http://members.wto.org/WTO_resources/SPS/SPS-Private-Standards_tri.htm#Replies
- OMC, Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, G/SPS/R/50. *Informe de la reunión de información sobre las normas privadas organizada por el FANFC*, 26 de junio de 2008.
- OMC, Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. Documentos de trabajo: G/SPS/7/Rev3. G/SPS/15. G/SPS/19/Rev2. G/SPS/33. G/SPS/R/ 37. G/SPS/R/38. G/SPS/41. G/SPS/R/ 46. G/SPS/48. G/SPS/R/53: § 122-137. G/SPS/W/232 G/SPS/W/211. G/SPS/W/224/Rev.3. G/SPS/W 236. G/SPS/W/237. G/SPS/W/245 párrafo 4 G/SPS/GEN 802 Pág. 63. G/SPS/GEN/822 25
- ONUDI, *First Expert Group Meeting on Private Standards*. Vienna, 8-9 May 2008 Meeting Report. <http://www.unido.org/fileadmin/media/documents/pdf/TCB/UNIDO_EGM_Report.pdf>
- PADUA, JORGE, *Técnicas de investigación aplicadas a las ciencias sociales*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1982, 2ª ed.
- PILLET, ANTOINE, *Principios de Derecho Internacional Privado*, Madrid, 1923. Presented at the conference Changing Dimensions of the Food Economy:
- SALLES ALMEIDA, JULIANA, *Acordo sobre a aplicação de medidas sanitarias e fitosanitarias: balanço de uma década buscando o equilíbrio entre a proteção do comércio e a proteção da saúde dos consumidores*. Diciembre 2005. **Series CEPAL**
- SALLES DE ALMEIDA JULIANA. *Normas privadas: el nuevo desafío para las exportaciones de los países en desarrollo*. CEPAL (Feb. 2008).
- SAVIGNY, FEDERICO, *Sistema de derecho romano actual*, Madrid, 1879.
- SENASCA. Servicio Oficial Pecuario del Paraguay. Departamento de estadísticas pecuarias (2009).
- SUMMER WELLES SPEECH 1941. State Department; Gardner, Sterling-Dollar Diplomacy.
- TRIEPEL, H., *Les rapports entre le Droit interne et le Droit international*, «Recueil des Cours de l'Académie de Droit Int. de La Haye», 77-121.1923.
- UN: *documento EPCT/PV2/1-4 Segunda Sesión del Comité Preparatorio en la Conferencia de Ginebra*, 1947.
- UNCTAD, *Tipología de las Normas Mundiales*; 2007.
- WALZ, G. A., *Les rapports du Droit international et du Droit interne*, «Recueil...», III (1937) 379-455; W. W. BISHOP, *International Law*, Boston-Toronto 1962, 69; J. H. F. VAN PAN HUYS, *Relations and Interactions between International and National Scenes o/ Law*, «Recueil...», II (1964) 7 ss.; MAREK, *Les rapports entre le Droit international et le Droit interne á la lumière de la jurisprudence de la Court Permanente de Justice Int.*, «Rev. Générale de Droit Int. Public», París 1962, 260 ss.; W. MCCLURE: *National Constitutions as Integral Parts ol World Legal Order*, en *World Legal Order* (1960) 192-206; E. VAN BOGAERT, *Les antinomies entre le Droit international et le Droit interne*, «Rev. Générale de Droit Int. Public» (1968) 346-360.
- WEBER, GARY, M., *Economic Incentives in Mandatory vs. Voluntary Meat Food Safety Standards: Beef Sector*. Case Study. 2007.
- WEIRS RONALD M, *Investigación de Mercados*. Ed. Prentice- Hall –Hispanoamerica S.A., Méjico, mayo de 1986
- WILDING, CLAIRE. *La relation commerciales entre supermarché et exploitant : L´experience du Royaume-Uni* ; 2005.
- WOLFF, CHRISTIANE Y SCANNELL, MICHAEL, *Consecuencias del uso de los estándares privados en el comercio internacional de animales y productos de origen animal*, 2008.

Siglas¹¹⁸

AA	Acuerdo sobre la Agricultura
ABIEC	Asociación Brasileira de Industrias Exportadoras de Carne
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BRC	Consorcio británico del comercio minorista
BSE	Encefalopatía Espongiforme Bovina
CEDEX	Centro de Estudios para el Desarrollo Exportador
CESE	Comité Económico y Social
CIPF	Convención Internacional de Protección Fitosanitaria
CNA	Consejo Nacional Agropecuario
FANFC	Fondo para la Aplicación de Normas y el Fomento del Comercio
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FARM	Federación de Asociaciones Rurales del Mercosur Ampliado
FDF	Federación de la Industria de la Alimentación y la Bebida
FEADER	Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
FSMS	Sistemas de gestión de la inocuidad de los alimentos
GATT	General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
GFS	Norma de Seguridad Alimentaria
GFSI	Iniciativa Mundial de Seguridad Alimentaria
GMC	Grupo Mercado Común
GSFS	Estándar Global para la Seguridad Alimentaria
HACCP	Análisis de Peligros y Puntos de Control Críticos
IFS	Norma alimentaria internacional
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INAC	Instituto Nacional de Carnes
INE	Instituto Nacional de Estadísticas del Uruguay
IPCVA	Instituto de Promoción de Carne Vacuna Argentina
MPYMES	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
NAP	Nivel Adecuado de Protección
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODEPA	Oficina de Estudios y Políticas Agrarias
OIC	Organización Internacional del Comercio
OIE	Organización Mundial de Sanidad Animal
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONCCA	Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario
ONG	Organización no Gubernamental
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
PAC	Política Agrícola Común
PCCC	Puntos de Control y Criterios de Cumplimiento
SAG	Servicio Agrícola y Ganadero
SECEX	Secretaría de Comercio Exterior de Brasil
SIF	Servicio de Inspección Federal
SPS	Medidas Sanitarias y Fitosanitarias
SQF	Productos Alimenticios Inocuos y de Calidad
SRA	Sociedad Rural Argentina
TBT	Obstáculos Técnicos al Comercio
UE	Unión Europea
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
USDA	Departamento de Agricultura de Estados Unidos

118 Las siglas fueron traducidas al español respetándose el significado original.

El debate sobre los efectos de la aplicación de los requisitos privados en el comercio de alimentos, cobra singular relevancia en el Cono Sur por el perfil exportador de alimentos de sus países.

El Comité Veterinario Permanente, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura y el Programa de Inserción Agrícola, en el marco de la cooperación técnica, coincidieron en la necesidad de contar con información objetiva que permita identificar los factores y la magnitud de incidencia, así como la compatibilidad con el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, de la Organización Mundial de Comercio.

La investigación, propuesta por dichas instituciones, analiza la incidencia de estos requisitos y su compatibilidad con las normas derivadas de acuerdos internacionales. Así fue como se diseñó y realizó este estudio cuyos resultados, se espera, que sean de utilidad para el análisis y el debate técnico-político.



Programa de Inserción Agrícola

