



## COMITE DE PROBLEMAS DE PRODUCTOS BASICOS

### GRUPO INTERGUBERNAMENTAL SOBRE LA CARNE

16ª reunión

Bolonia, 8-10 de mayo de 1996

**OBSTACULOS TECNICOS A LAS IMPORTACIONES DE GANADO Y PRODUCTOS CARNICOS PROCEDENTES DE PAISES EN DESARROLLO Y PROGRESOS EN LA REDUCCION DE LOS MISMOS EN VIRTUD DE LAS DISPOSICIONES DE LOS ACUERDOS DE LA RONDA URUGUAY**

## INDICE

	Párrafos
<b>I. INTRODUCCION</b>	<b>1</b>
<b>II. RESUMEN Y CONCLUSIONES</b>	<b>2-4</b>
<b>III. IMPORTANCIA Y PERSPECTIVAS DE LA GANADERIA Y LA CARNE PARA LOS PAISES EN DESARROLLO EXPORTADORES</b>	<b>5-6</b>
<b>IV. MEDIDAS SANITARIAS Y OTROS OBSTACULOS TECNICOS QUE AFECTAN AL COMERCIO INTERNACIONAL DE GANADO Y CARNE</b>	
1. Definiciones	7
2. El sistema de codificación de la UNCTAD	8-10
3. Rigurosidad creciente de los requisitos de los importadores	11-18
<b>V. DIFICULTADES CON QUE SE ENFRENTAN LOS PAISES EN DESARROLLO EXPORTADORES DE CARNE Y PROPUESTAS PARA PALIARLAS</b>	
1. Dificultades afrontadas	19-23
2. Posibilidades de atenuación	24-28
<b>ANEXO A: Evaluación de riesgos</b>	<b>29-32</b>

## I. INTRODUCCION

1. El presente documento ha sido preparado por la Secretaría atendiendo a la petición formulada por el Grupo en su reunión anterior de que se presentara un informe sobre las dificultades técnicas con que se enfrentan los países en desarrollo exportadores de ganado para sacar pleno provecho de los Acuerdos de la Ronda Uruguay (ARU) (CCP:ME 94/11, pár. 27). Al recoger y analizar materiales sobre este tema, la Secretaría ha recabado información de las autoridades competentes de los países en desarrollo exportadores, como se había recomendado.

## II. RESUMEN Y CONCLUSIONES

2. El ganado y los productos cárnicos son artículos de exportación importantes para cierto número de países en desarrollo. El examen del material recogido indicó la amplia variedad y la creciente importancia de las medidas de control del comercio de carácter técnico establecidas por los importadores. En el presente documento se muestra que el cumplimiento de estos requisitos puede plantear dificultades considerables a los exportadores, en particular los de países en desarrollo. Por consiguiente, aunque es posible que el ARU aumente sus oportunidades de tener un mayor acceso a los mercados extranjeros, la rigurosidad creciente de los reglamentos técnicos en los países importadores podría anular los beneficios obtenidos de los compromisos del ARU en materia de arancelización y reducción de las subvenciones a la exportación.

3. La tendencia a una mayor rigurosidad de los reglamentos técnicos en los países importadores podría reflejar preocupaciones legítimas por la inocuidad de los alimentos, el medio ambiente y las enfermedades y el bienestar de los animales, o responder simplemente a cambios en las exigencias de los consumidores con respecto a las características o presentación de los productos. Sin embargo, es posible que en algunos países importadores esté también promovida por intereses proteccionistas. Es necesario aumentar la vigilancia a este respecto especialmente teniendo en cuenta que no existe un registro completo de todas las medidas técnicas que influyen en el acceso a los mercados de ganado y carne y que, cuando se conocen, sus efectos pueden ser difíciles de evaluar. Además, en virtud del Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (SFS) del ARU, los países están autorizados a establecer reglamentos técnicos más estrictos que las normas internacionales, con sujeción a unas condiciones especificadas y sin obligación de compensar a los proveedores extranjeros por los costos adicionales que entraña su cumplimiento.

4. Aun cuando los proveedores internos y externos deban acatar los mismos reglamentos, estos pueden, por su propio carácter, colocar a los segundos en situación de desventaja. Además, aun en el caso de que un reglamento técnico responda a una preocupación legítima de un país importador y no sea una forma encubierta de proteccionismo, puede imponer una carga considerable a los exportadores de los países en desarrollo, y especialmente de los países menos adelantados. En el ARU se han examinado propuestas para aliviar esta carga, especialmente en virtud de las disposiciones sobre "Asistencia técnica" del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y las disposiciones sobre "Trato especial y diferenciado para los países en desarrollo miembros" del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio. Sin embargo, también se han estudiado otros medios para paliar los efectos de las medidas técnicas.

## III. IMPORTANCIA Y PERSPECTIVAS DE LA GANADERIA Y LA CARNE PARA LOS PAISES EN DESARROLLO EXPORTADORES

5. Los ingresos derivados de las exportaciones de carne de los países en desarrollo ascendieron en 1993 a más de 5 000 millones de dólares EE.UU., mientras que otros 2 000 millones de dólares procedieron de las exportaciones de ganado. Estas exportaciones tienen especial importancia para los países donde representan una parte considerable de las exportaciones agrícolas totales (véase el Cuadro 1). Los países que figuran en el cuadro absorbieron más del 90 por ciento de las exportaciones de carne de los países en desarrollo, realizadas sobre todo a países desarrollados, dado que estos constituyen los mercados más importantes y lucrativos. Sin embargo, en 1994 las exportaciones de carne del conjunto de los países en desarrollo representaron sólo el 28 por ciento del total mundial, mientras que su participación en la producción mundial fue del 47 por ciento.

6. Las proyecciones de la FAO para los países en desarrollo hasta el año 2000 indican un crecimiento del consumo de un 4,5 por ciento anual, que superará ligeramente al de la producción y apunta a un aumento de sus importaciones netas.<sup>1</sup> Estas proyecciones tienen en cuenta el aumento a nivel mundial de las oportunidades para exportar carne como resultado de la reducción de las limitaciones arancelarias y cuantitativas al acceso a los mercados y la reducción de la competencia derivada de las exportaciones subvencionadas en el marco del ARU. Los países en desarrollo que tienen suministros para la exportación podrían beneficiarse del aumento previsto de la demanda mundial de importación. Sin embargo, las proyecciones no tienen en cuenta los cambios que pudieran producirse en los reglamentos técnicos. Estos cambios podrían ser beneficiosos para los países exportadores que obtienen acceso a mercados de productos elaborados que anteriormente sólo admitían carne cruda, lo que permitiría subir los precios pagados a los productores y generaría un aumento de los ingresos de exportación. Sin embargo, la mayor rigurosidad de los reglamentos comerciales podría tener el efecto contrario e impedir prácticamente el acceso de un país a ciertos mercados. Por consiguiente, puede que los exportadores de ganado deban mejorar su rendimiento técnico para mantener la posición adquirida en los mercados externos.

#### IV. MEDIDAS SANITARIAS Y OTROS OBSTACULOS TECNICOS QUE AFECTAN AL COMERCIO INTERNACIONAL DE GANADO Y CARNE

##### 1. Definiciones

7. En el presente documento, los requisitos de los importadores en relación con las características del producto, incluida su presentación, o con su proceso de producción, se consideran "**requisitos técnicos**". Por lo que respecta al ganado y la carne, abarcan sobre todo las características de calidad (por ejemplo el contenido y el carácter de los músculos y otros tejidos), las condiciones para la descripción o presentación del producto (por ejemplo el etiquetado y el envasado) y las especificaciones sobre los procedimientos de consignación. Los requisitos de los importadores relacionados con la inocuidad de los alimentos revisten también una importancia fundamental. Los requisitos pueden estar especificados en una norma, definida como un "documento aprobado por una institución reconocida, que prevé.... reglas, directrices o características para los productos o los procesos y métodos conexos...".<sup>2</sup> Cuando estos requisitos son de observancia obligatoria de acuerdo con las reglamentaciones nacionales, se convierten en ... "**reglamentos técnicos**" y forman parte de las medidas de control del comercio del país. Estas medidas pueden plantear graves dificultades a los exportadores, especialmente cuando su modificación requiere negociaciones internacionales. Por este motivo, son objeto de acuerdos internacionales, entre ellos el Acuerdo de la OMC sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (SFS) y el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC). En el presente documento se presta especial atención a las medidas técnicas de control.

##### 2. El sistema de codificación de la UNCTAD

8. La UNCTAD ha realizado un intento de clasificar las medidas de control del comercio estableciendo un sistema de codificación de las mismas,<sup>3</sup> que permite determinar el número, la variedad y el contenido de las medidas de carácter técnico. Este sistema incluye medidas de todo tipo, que van desde los aranceles hasta las medidas técnicas. Comprende ocho categorías codificadas de acuerdo con su carácter, las cuales se subdividen a su vez con arreglo a su finalidad. Los aranceles propiamente dichos constituyen la primera de estas categorías, y las medidas paraarancelarias la segunda, mientras que las otras seis abarcan las medidas no arancelarias, entre las que se incluye la categoría de las "medidas técnicas", dentro de la cual los "reglamentos técnicos" son una subdivisión importante que comprende:

- Requisitos relativos a las características del producto
- Requisitos relativos al mercado
- Requisitos relativos al etiquetado
- Requisitos relativos al envasado
- Requisitos relativos a la prueba, la inspección y la cuarentena

<sup>1</sup> "Repercusiones de la Ronda Uruguay sobre la agricultura", FAO, 1995.

<sup>2</sup> "Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio", Anexo 1, que forma parte del *Acta final en que se incorporan los resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales*, firmada en Marrakesh el 15 de abril de 1994.

<sup>3</sup> Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, *Repertorio de regímenes de importación, Parte I: Seguimiento de regímenes de importación*, 1994, Naciones Unidas, Nueva York (UNCTAD/DMS/2/Rev.1), pág. 10.

- Requisitos relativos a la información
- Reglamentos técnicos no especificados en otra parte.

9. Sin embargo, también se encuentran medidas de carácter técnico en casi todas las categorías. Por ejemplo, las licencias pueden estar supeditadas al cumplimiento de determinados requisitos técnicos, como en el caso de las licencias para importar ganado previa demostración de que está exento de determinadas enfermedades. Estas medidas técnicas se aplican en particular a los "productos vulnerables", que suelen considerarse un epígrafe secundario dentro de cada categoría y que se codifican de acuerdo con su finalidad, a saber:

- proteger la salud de los seres humanos
- proteger la salud y la vida de los animales
- proteger los vegetales
- proteger el medio ambiente
- proteger la fauna y flora silvestres
- combatir el uso indebido de drogas
- garantizar la seguridad de los seres humanos
- garantizar la seguridad nacional
- finalidades no especificadas en otra parte.

10. En la base de datos de la UNCTAD sobre medidas de control del comercio,<sup>4</sup> se ha recopilado información procedente de más de cien países. La exhaustividad de los datos recogidos varía según los temas. Las deficiencias más graves de la base de datos corresponden a las medidas de carácter técnico y, en especial, las relacionadas con la protección del medio ambiente. Por ejemplo, los archivos no incluyen las medidas sobre sanidad y seguridad estipuladas por países de la CE.<sup>5</sup> Sin embargo, a pesar de su carácter incompleto, la base de datos de la UNCTAD sobre medidas de control del comercio contiene 3 959 entradas relativas a medidas no arancelarias que se aplican a productos agropecuarios. El 40 por ciento de ellas son reglamentos técnicos y normas y las tres cuartas partes se refieren a cuestiones de sanidad y seguridad. Un número considerable de estos reglamentos, así como otros codificados como medidas aplicables a "categorías de productos vulnerables", afectarían al comercio de carne y ganado.

### 3. Rigurosidad creciente de los requisitos de los importadores

11. Es probable que la rigurosidad de los requisitos técnicos de los importadores antes examinados aumente como respuesta a diversas presiones, entre las que se incluyen las preocupaciones crecientes por la inocuidad de los alimentos o las enfermedades contagiosas de los animales y, en los países de ingresos más altos, cuestiones ambientales y relacionadas con el bienestar de los animales. También podrían tener importancia las presiones proteccionistas de las industrias pecuarias nacionales. Estos aspectos se examinan detalladamente más adelante.

12. El motivo más evidente para que los requisitos de importación se hagan más rigurosos es la creciente **preocupación por la inocuidad de los alimentos**, derivada de:

- la inquietante aparición de enfermedades relacionadas con los alimentos, como las causadas por infecciones de salmonela;<sup>6</sup>
- la mayor preocupación por los residuos de diversas procedencias en los alimentos, incluidos los residuos de herbicidas y plaguicidas;
- la falta de garantía de que las innovaciones en la producción y elaboración de alimentos, como por ejemplo la administración de hormonas y sustancias conexas a los animales, no son perjudiciales para la inocuidad de los alimentos;
- la especulación sobre la posibilidad de que ciertas enfermedades (como la encefalopatía espongiforme bovina), no reconocidas todavía como transmisibles a los seres humanos, puedan serlo.

13. Cada una de estas consideraciones ha dado lugar ya a la adopción de medidas que tienen efectos

<sup>4</sup> Descrita en UNCTAD, 1994, *ibid.*

<sup>5</sup> Ndayisenga, F. y Kinsey, J., 1994, "The Structure of Non-tariff Trade Measures on Agricultural Products in High-Income Countries", *Agribusiness*, 10, p. 289.

<sup>6</sup> En 1993 se notificaron 141 000 casos en Alemania y 34 000 en el Reino Unido (*Anuario de Sanidad Animal*, 1993, p. 134).

considerables sobre el comercio de carne y ganado. Algunas de estas medidas han sido también objeto de polémicas, a las que se ha dado amplia publicidad, entre los interlocutores comerciales. Además, sus efectos aumentarán probablemente a medida que los reglamentos se modifiquen para tener en cuenta la preocupación por la inocuidad de los alimentos. Un ejemplo especialmente significativo es el desplazamiento de los procedimientos tradicionales de inspección a una gestión de los riesgos más selectiva por medio de procedimientos como el análisis de riesgos y de los puntos críticos de control (HACCP), tema que se examina en el Anexo A. Además, se están ejerciendo presiones para rebajar los límites autorizados de aditivos y residuos de importancia para la salud y ampliar la lista de tales compuestos, añadiendo por ejemplo sustancias químicas agrícolas obtenidas recientemente. Sin embargo, los compromisos del ARU, en particular los incorporados en el acuerdo SFS, han proporcionado mecanismos aceptados internacionalmente para afrontar estas cuestiones, entre ellos criterios para justificar los reglamentos técnicos y procedimientos conexos para solucionar diferencias.

14. Los reglamentos técnicos se están ampliando también para incluir no sólo los productos sino también los **procesos de producción**; estos últimos han suscitado ya litigios internacionales.<sup>7</sup> Esta tendencia puede observarse también en la inclusión de requisitos relacionados con **preocupaciones ambientales o relativas al bienestar de los animales**, como lo ilustra el litigio en torno a la captura de atunes por métodos que ponen en peligro a los delfines.

15. Los intentos constantes de combatir y reducir los **riesgos para la salud en la producción y el comercio** tienden también a generar requisitos técnicos más rigurosos. Por ejemplo, en muchos países importadores se están elevando los límites previstos para la exención de enfermedades en unidades de producción animal con el fin de reducir los **riesgos de infecciones y otras causas de falta de salud que disminuyen el rendimiento de los animales**. Sin embargo, estos países tratan también de reducir los riesgos asociados con las importaciones ampliando la lista de enfermedades y situaciones en las que se necesitan certificados veterinarios.<sup>8</sup> Asimismo, la aplicación de especificaciones más rigurosas en materia de composición de las carnes adquiridas por la industria elaboradora y el paso de métodos de evaluación visual a pruebas instrumentales se reflejan en la preparación de nuevas normas y reglamentos técnicos.

16. La rigurosidad cada vez mayor de los reglamentos técnicos puede tener importantes efectos indirectos en el comercio internacional y causar una reducción del volumen de las transacciones. Las mejoras en el bienestar de los consumidores derivadas de la reducción de los riesgos para la salud compensarán en cierta medida la consiguiente pérdida de bienestar a nivel mundial. Sin embargo, en la medida en que los reglamentos técnicos puedan estar justificados por motivos científicos o, dicho con otras palabras, en la medida en que no se promuevan por sus **efectos proteccionistas**,<sup>9</sup> deberá aceptarse cualquier reducción del bienestar que lleve aparejada. No obstante los intentos del ARU de reducir las formas más evidentes de protección agrícola pueden aumentar el atractivo proteccionista de los reglamentos técnicos. Sin embargo, al mismo tiempo la protección proporcionada por algunos de los reglamentos existentes se está debilitando, por lo que podrían dejar de ser sostenibles en virtud de los compromisos del ARU. Por ejemplo, el requisito del Acuerdo SFS de que las medidas se basen en principios científicos podría dar lugar a que los exportadores impugnaran algunos de los reglamentos técnicos de los importadores. Además, la disposición del Acuerdo SFS relativa al reconocimiento de "zonas libres de plagas o enfermedades" ofrecerá la posibilidad de que un país que no esté totalmente exento de ellas tenga acceso a algunos mercados de países importadores, a condición de que pueda demostrar un control oficial efectivo. Esto les ha sucedido a algunos países exportadores de América Latina con zonas libres de fiebre aftosa. Sin embargo, es posible que, con el fin de contrarrestar esta pérdida de protección, los sectores proteccionistas de los países importadores promuevan la elaboración de otros reglamentos técnicos.

17. Por tanto, es necesario aumentar la vigilancia por diversos motivos, entre los que se incluyen los siguientes:

- parece ser que ni siquiera ahora existe un registro completo de todas las medidas técnicas que

<sup>7</sup> Entre los ejemplos relacionados con la carne cabe citar la especificación del transporte de animales al matadero, los requisitos detallados basados en métodos incruentados de sacrificio y restricciones a los procedimientos de enfriamiento después del sacrificio (como en el caso de los canales de aves de corral).

<sup>8</sup> Para un análisis de este tema, véase Hafi, A., Reynolds, R. y Olives, M., 1994, "The economic impact of Newcastle disease on the Australian poultry industry", ABARE Research Report N°94-7.

<sup>9</sup> Acuerdo general sobre aranceles aduaneros y comercio, 1979, "Informe del Director General del GATT", en *Las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda de Tokio*, pág. 64.

afectan al acceso a los mercados. Por ello no es posible ofrecer un examen mundial sobre el modo en que están cambiando y sobre sus posibles consecuencias para el bienestar;

- la negociación de la ampliación del acceso a los mercados mediante la revisión de las medidas técnicas es difícil;
- al autorizar a los miembros de la OMC a establecer requisitos técnicos más estrictos que las normas internacionales, puede que el Acuerdo SFS permita utilizar tales requisitos como obstáculos proteccionistas, aumentando los costos de transacción si hay que recurrir frecuentemente al proceso de solución de diferencias del ARU.

18. Por ello, los países en desarrollo tienen motivos para preocuparse por los efectos de los reglamentos técnicos sobre el comercio internacional de carne y ganado, y es conveniente apoyar las iniciativas para reducir al mínimo su utilización y paliar sus efectos negativos.

## **V. DIFICULTADES CON QUE SE ENFRENTAN LOS PAISES EN DESARROLLO EXPORTADORES DE CARNE Y PROPUESTAS PARA PALIARLAS**

### **1. Dificultades afrontadas**

19. Muchos de los reglamentos técnicos aprobados por los países importadores responden probablemente a una preocupación por la inocuidad de los alimentos, a las exigencias de los consumidores en cuanto a las características de los productos u a otras preocupaciones legítimas. En casi todos los casos, los productores internos deberán cumplir los mismos reglamentos que se imponen a los proveedores externos. Aun en tales casos, los reglamentos pueden colocar los segundos en situación de desventaja en comparación con los primeros. Por ejemplo, la reducción de las normas obligatorias sobre duración en almacén de los productos podría tener efectos negativos más severos para los proveedores externos que para los internos, especialmente en el caso de productos como la carne fresca y refrigerada, ya que probablemente los exportadores necesitarían un período de tiempo más largo para poner tales productos a disposición de los minoristas en los mercados extranjeros que los proveedores internos. Asimismo, la imposición de una duración máxima para el transporte de animales vivos podría perjudicar a los proveedores extranjeros, dada la mayor distancia que probablemente les separará de los mercados importadores, en comparación con los productores locales. A este respecto, la cuestión de si tales medidas tienen un carácter "proteccionistas" deberá juzgarse por la validez científica de tales reglamentos y su necesidad para alcanzar un objetivo legítimo.

20. Sin embargo, aun en aquellos casos en que haya pruebas de que las medidas no constituyen formas encubiertas de protección, los países en desarrollo exportadores se enfrentarán probablemente con dificultades considerables para cumplirlas, por diversas razones. La disparidad entre las condiciones existentes en casi todos los países en desarrollo exportadores y las que prevalecen en sus respectivos mercados de importación es grande y difícil de superar (Cuadro 2). El volumen de los ingresos y el nivel de vida de muchos países en desarrollo exportadores de carne son muy inferiores a los de sus mercados principales, que suelen ser países desarrollados y países en desarrollo de altos ingresos. Los exportadores de los países en desarrollo deben afrontar, en especial, los impedimentos siguientes:

- la pequeña escala de las operaciones de exportación;
- la necesidad de aplicar un tratamiento diferenciado a los productos destinados a los mercados externos e interno con el fin de ajustarse a las principales diferencias en los requisitos técnicos del extranjero;
- la escasez, mal funcionamiento y costos elevados de los servicios de apoyo;
- el alto riesgo de enfermedades e infestaciones.

21. Algunos ejemplos ilustran los efectos de estas diferencias y las dificultades con que se enfrentan los países en desarrollo exportadores. El mercado interno de carne de estos países suele abastecerse de carne procedente de animales sacrificados el mismo día, sin el empleo de instalaciones de refrigeración. Una consecuencia de ello es que la carne destinada a la exportación tendría que proceder de animales sacrificados y faenados en instalaciones construidas específicamente para esas actividades. Asimismo, sólo sería necesario tomar las medidas oportunas para almacenar y transportar la carne en instalaciones refrigeradas en el caso de las exportaciones. Por ejemplo, se ha notificado que las exportaciones de carne de Kenya, Madagascar y Swazilandia a la Comunidad Europea se vieron limitadas en los últimos años

por la falta de mataderos aprobados por la CE.<sup>10</sup> La construcción y el funcionamiento de tales instalaciones son especialmente gravosos cuando el volumen de la producción es sumamente variable y rara vez alcanza la capacidad estimada de las mismas. Esto sucede con frecuencia en los mataderos de ganado vacuno, especialmente los que dependen de animales criados en tierras áridas o semiáridas. Tales problemas contribuyen a explicar por qué el grueso de las exportaciones en muchos de los países que figuran en el Cuadro 1 asumen la forma de ganado y no de carne.

22. Las dificultades que entraña el suministro de servicios de apoyo para la industria ganadera y cárnica, como la lucha contra plagas y enfermedades, son también en gran medida un reflejo del volumen de los ingresos que limita el nivel de la demanda de servicios y la capacidad de estos países para proporcionar bienes públicos. Un ejemplo de esto es la escasez de veterinarios y auxiliares de sanidad animal en muchos países en desarrollo, en comparación con los países desarrollados, como se indica en el Cuadro 2. La insuficiencia de la infraestructura sanitaria en el sector ganadero de algunos países en desarrollo no sólo obstaculiza la lucha contra la aparición y propagación de enfermedades, sino que puede también amenazar la aceptabilidad internacional de los certificados veterinarios emitidos por un país, documentos esenciales que han de acompañar a las exportaciones.<sup>11</sup> Además, la reducción del gasto público en servicios veterinarios en el marco de muchos programas de ajuste estructural podría agravar las dificultades de los países en desarrollo exportadores. Por supuesto, estos mismos argumentos justificarían el establecimiento de requisitos técnicos por los países importadores.

23. La tendencia de los importadores a restringir sus requisitos técnicos suele obligar a muchos países en desarrollo exportadores a utilizar un equipo adicional cuyo costo ha de sufragarse totalmente con la carne para la que es necesario. Este equipo puede aumentar considerablemente los gastos fijos del exportador, que han de distribuirse entre una producción mucho menor que en los principales países importadores y exportadores, elevando así los costos relativos por tonelada de productos exportados. Puede citarse como ejemplo un estudio del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos<sup>12</sup> que demostró que el costo de aplicar un sistema de HACCP para garantizar la inocuidad de los alimentos era prácticamente el mismo para todos los establecimientos cárnicos, independientemente de la escala de sus operaciones. Una conclusión de este estudio era que, en caso de que se exigiera el empleo de un sistema de HACCP en todos los establecimientos, las instalaciones en pequeña escala posiblemente tendrían que cerrar.

## 2. Posibilidades de atenuación

24. Las disposiciones del ARU relativas a un trato especial y diferenciado para los países en desarrollo tienen en cuenta algunas de las dificultades mencionadas en las secciones anteriores. En particular, tanto en el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio como en el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias hay disposiciones que sugieren que, al preparar reglamentos técnicos, normas y procedimientos para la evaluación de la conformidad, los países deberán tener en cuenta las necesidades especiales de los países en desarrollo para evitar obstáculos necesarios a sus exportaciones.<sup>13</sup> En virtud de estas disposiciones, los miembros de la OMC se comprometen también a fomentar y facilitar la participación activa de los países en desarrollo en las organizaciones internacionales competentes.

25. En estos acuerdos se prevé también la prestación de **asistencia técnica a los países en desarrollo**. En concreto, los países importadores han de examinar la posibilidad de prestar asistencia técnica para que los países en desarrollo exportadores puedan cumplir los requisitos de los importadores, en particular cuando para ellos sean necesarias inversiones sustanciales (Artículo 9 del Acuerdo SFS y Artículo 11 del Acuerdo OTC, en el que se especifica que se ha de conceder prioridad a las necesidades de los países menos adelantados). Sin embargo, las disposiciones susodichas no obligan a los países miembros a conceder de hecho un trato especial y diferenciado o a prestarles asistencia técnica, aun cuando se reconozca que los requisitos de los importadores pueden imponer una pesada carga a los países en desarrollo. Por ejemplo, la carga que representa para un exportador el requisito del importador de que el límite del residuo de un herbicida en la carne sea inferior a una parte por 10 millones podría reducirse si el importador contribuyera a los costos de certificación de la conformidad. La carga podría incluso

<sup>10</sup> Matthews, A., 1994, *Journal of Agricultural Economics*, 45, pág. 184.

<sup>11</sup> La OIE prevé la cooperación internacional en estas cuestiones y formula recomendaciones que se recogen en su publicación *Código Zoonosanitario Internacional*.

<sup>12</sup> Williams, R., y Zorn, D.J., 1994. "New Inspection Programme for the Nation's Seafood", *Food Review*, 17(2), 32-35.

<sup>13</sup> Acuerdo sobre Obstáculos técnicos al comercio, Artículo 12, y Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, Artículo 10.

anularse si se eximiera del requisito de certificación a las zonas de los países exportadores donde el uso del herbicida es insignificante.

26. La disposición en virtud de la cual los exportadores pueden solicitar la aceptación de productos procedentes de zonas situadas en sus territorios de las que afirmen que están libres de plagas o enfermedades o que hay escasa prevalencia de plagas o enfermedades (Artículo 6 del Acuerdo SFS) será especialmente ventajosa para los países en desarrollo. Sin embargo, este planteamiento podría ser aún más beneficioso si se ampliara a otros fenómenos localizados, como la presencia de residuos y casos de contaminación. Los países en desarrollo se beneficiarían de esta ampliación, que eximiría de aplicar procedimientos costosos de comprobación y control para sustancias que muy probablemente no se encuentran en determinados lugares. Un ejemplo de esto es el uso de fertilizantes en la producción agrícola, como se muestra también en el Cuadro 2, que indica que los niveles de aplicación de sustancias químicas agrícolas en muchos países en desarrollo son muy inferiores a los existentes en los países desarrollados en su conjunto.

27. De lo anterior parece deducirse que muchos países en desarrollo exportadores continuarán probablemente afrontando graves dificultades para cumplir incluso los requisitos más esenciales de los países importadores. Por tanto, sería necesario adoptar nuevas medidas para que estos países puedan participar más activamente en el comercio internacional. Entre los principales ámbitos que requieren atención se incluyen las siguientes:

- recopilación de datos detallados sobre requisitos técnicos, normas y reglamentos que probablemente afectarán al comercio de ganado y carne, con el fin de mejorar la información a disposición de los exportadores;
- mejoras en la ejecución de los programas de lucha contra enfermedades, que permitirán reducir su costo;
- elaboración y aplicación de estrategias eficaces en función de los costos para reducir la exposición a riesgos al nivel admisible en los mercados de importación. Un sistema como el HACCP permitirá a los exportadores e importadores aplicar medidas más apropiadas y eficaces para reducir riesgos específicos;
- fomento, adopción y aceptación de tecnologías de comprobación que permitan economías de costos apreciables. Estas tecnologías podrían reducir la carga que representa la comprobación de muestras de ganado y carne para cerciorarse de que cumplen los requisitos de los importadores y facilitar análisis fiables y a bajo costo de la composición de los productos;
- ampliación de la "transitividad" de las aprobaciones, en virtud de la cual la aceptación por un importador de los acuerdos comerciales relativos a la carne de un exportador sería considerada por otros países importadores suficiente para cumplir sus propios requisitos;
- medidas adicionales para paliar las desventajas, en lo que respecta a los costos, de los pequeños exportadores y de los países que se han incorporado recientemente al mercado internacional, incluidos planes de acceso preferencial a los mercados de importación, sobre la base de su pequeña escala o de su bajo volumen de ingresos, análogos a las medidas de acceso al mercado de la CE para la carne de vacuno procedente de países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) en virtud de la Convención de Lomé.

28. El Grupo podrá, si lo estima oportuno, prestar asistencia a los países en desarrollo exportadores para vigilar las dificultades con que se enfrentan:

- apoyando las propuestas para que los gobiernos de los países importadores recojan y distribuyan información más detallada sobre las medidas de control del comercio relacionadas con la carne y el ganado y, en particular, las de carácter técnico;
- pidiendo a los Estados Miembros que sigan proporcionando a la Secretaría ejemplos de sus dificultades y de aumentos de los costos de conformidad, así como propuestas para aliviarlos;
- pidiendo a la Secretaría que siga recogiendo y analizando información sobre los problemas y actividades en este ámbito, en colaboración con las organizaciones internacionales competentes, y



que informe al Grupo en futuras reuniones sobre los resultados dentro de sus exámenes periódicos de las novedades registradas en relación con las Directrices para la cooperación internacional en el sector de la zootecnia y de la carne.

---

## ANEXO A

### EVALUACION DE RIESGOS

---

29. El Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias define la evaluación de riesgos como sigue:

"Evaluación de la probabilidad de entrada, radicación o propagación de plagas o enfermedades en el territorio de un miembro importador según las medidas sanitarias o fitosanitarias que pudieran aplicarse, así como de las posibles consecuencias biológicas y económicas conexas; o evaluación de los posibles efectos perjudiciales para la salud de las personas y de los animales de la presencia de aditivos, contaminantes, toxinas u otros agentes patógenos en los productos alimenticios, las bebidas o los piensos" (Acuerdo, Anexo A).

30. El criterio de la evaluación de riesgos y los métodos de evaluación necesarios han sido objeto recientemente de una atención considerable y forman parte integrante de la labor del Codex Alimentarius y de la Secretaría de la Oficina Internacional de Epizootias. En particular, este criterio se recoge en el "Código Internacional Recomendado de Prácticas de Higiene para la Carne Fresca" y en el "Código Recomendado para la Inspección Ante-mortem y Post-mortem de Animales de Matanza y para el Dictamen Ante-mortem y Post-mortem sobre Animales de Matanza y Carnes" del Codex Alimentarius.<sup>14</sup>

31. Estos códigos incluyen la recomendación de que se incorpore su aplicación en un plan de análisis de riesgos y de los puntos críticos de control (HACCP) basado en una evaluación de riesgos. La Comisión ha examinado y aprobado también un informe sobre su uso en la evaluación de riesgos (ALINORM 93/37). En su estudio de este informe, la Comisión subrayó "la importancia de comunicar a los países en desarrollo que no disponían de recursos para realizar tales actividades los resultados de toda la labor de análisis de riesgos emprendida por el Codex".<sup>15</sup>

32. La Oficina Internacional de Epizootias ha previsto la inclusión con el tiempo, en su "Código Zoosanitario Internacional: mamíferos, aves y abejas" (1992), de un capítulo sobre la evaluación de riesgos. También dedicó el número de diciembre de 1993 de su "*Revue Scientifique et Technique*" a 17 estudios sobre "Análisis de riesgos, sanidad animal y comercio". Este número incluye ejemplos de la aplicación del análisis de riesgos.

---

<sup>14</sup> Comisión del Codex Alimentarius (1993), *Codex Alimentarius, volumen 10, Carne y productos cárnicos, incluso los "bouillons" y consommés*, FAO y OMS, Roma.

<sup>15</sup> Informe del 20º período de sesiones (1993), documento: ALINORM 93/40, párr. 69.

<b>Cuadro 1: Exportaciones de ganado, carne y todos los productos agrícolas en algunos países en desarrollo 1/: promedios 1989-1993</b>				
	<b>Ganado</b>	<b>Carne</b>	<b>Total</b>	<b>Ganado y carne como proporción de todas las exportaciones agrícolas</b>
	<i>(...millones de dólares EE.UU....)</i>			<i>(...porcentaje...)</i>
BOTSWANA	0	65	65	76
BURKINA FASO	11	0	11	12
REPUBLICA CENTROAFRICANA	16	0	16	35
CHAD	36	0	36	31
GUINEA	14	0	14	44
MALI	86	0	86	34
MAURITANIA	38	0	38	97
NAMIBIA	85	39	124	94
NIGER	39	0	39	68
SOMALIA	49	0	49	76
SUDAN	60	0	60	12
COSTA RICA	1	51	52	6
REPUBLICA DOMINICANA 2/	0	24	24	7
MEXICO	343	37	380	13
NICARAGUA	4	45	49	25
ARGENTINA	9	799	808	12
BRASIL	7	947	954	11
PARAGUAY	1	76	77	12
URUGUAY	21	245	266	38
CHINA (CONTINENTAL)	433	716	1 149	12
CHINA (TAIWAN)	1	886	887	42
INDIA	13	85	98	3
REPUBLICA DE COREA	0	66	6	6
LAOS	21	0	6	69
MONGOLIA	29	30	21	53
TAILANDIA	4	380	59	6
TURQUIA	215	22	384	7
VANUATU	0	4	237	29
VIET NAM 2/	0	29	4	4
			29	
Países enumerados:				
<b>- Total</b>	<b>1 536</b>	<b>4 546</b>	<b>6 082</b>	<b>13</b>
- como porcentaje de los países en desarrollo	76%	91%	87%	
<b>PAISES EN DESARROLLO</b>	<b>2 028</b>	<b>5 002</b>	<b>7 030</b>	<b>8</b>
<b>PAISES DESARROLLADOS</b>	<b>6 838</b>	<b>30 657</b>	<b>37 495</b>	<b>16</b>
<b>TOTAL MUNDIAL</b>	<b>8 866</b>	<b>35 659</b>	<b>44 525</b>	<b>14</b>

1/ Criterios generales: o bien las exportaciones de ganado y carne de vacuno fueron superiores a 50 millones de dólares al año, o bien la cantidad en que estas exportaciones excedieron de las importaciones fue superior al 10 por ciento de las exportaciones agrícolas totales.

2/ Aunque estos países no cumplían los criterios estadísticos de selección indicados en la nota 1/ supra, se incluyeron para permitir un análisis más amplio.

<b>Cuadro 2: Algunos indicadores económicos y uso de fertilizantes en los principales países en desarrollo productores de ganado y carne 1/</b>						
	PNB per cápita 1993	Esperanza de vida al nacer 1992	Acceso al agua potable 1990	Uso de fertilizantes 1991/92	Personal veterinario 1993	
					Veterinarios públicos	Tot. de auxiliares veterinarios
	(..\$EE.UU...)	(Años)	(% de la población)	(kg/ha)4/	(por millón cabezas de ganado 5/)	
<b>Africa</b>						
Botswana	2 590	68	90	0,6		
Burkina Faso	300	48	70	7,2	3	26
Rep. Centrafricana	390	47	24	0,4		
Chad	200	47	57	2,7		
Guinea	500	44	52	2,7	..	..
Malí	300	48	11	7,1		
Mauritania	510	48	66	7,3	3	4
Namibia	1 660	59	47	..	4	38
Níger	270	46	53	0,1	3	74
Somalia	..	49	36	..		
Sudán	..	52	34	7,2	21	20
<b>América Central</b>						
Costa Rica	2 160	76	93	227,6	46	49
Rep. Dominicana 2/	1 080	68	68	67,1		
México	3 750	70	81	62,6	42	0
Nicaragua	360	67	55	27,3	31	70
<b>América del Sur</b>						
Argentina	7 290	71	64	6,1	40	35
Brasil	3 020	66	86	52,7	12	38
Paraguay	1 500	67	79	8,8	40	140
Uruguay	3 910	72	95	60,4	9	19
<b>Asia</b>						
China	490	69	72	304,3	33	375
India	290	61	73	75,2	65	147
República de Corea	7 670	71	93	51,7	78	0
Laos	290	51	28	2,8		
Mongolia	400	..	..	11,5	32	98
Tailandia	2.040	69	77	36,5	26	..
Turquía	2 120	67	84	63,8	31	43
Vanuatu	1 230	63	..	..	20	5
Viet Nam 2/	170	..	..	..		
<b>Países de altos ingresos 3/</b>						
	..	77	100	116		
Estados Unidos					25	91
Alemania					42	288
Italia					165	0
Países Bajos					15	170
Reino Unido					17	58
<b>Promedio</b>						

1/ Criterios generales: o bien las exportaciones de ganado y carne de vacuno fueron superiores a 50 millones al año, o bien la cantidad en que estas exportaciones excedieron de las importaciones fue superior al 10 por ciento de las exportaciones agrícolas totales.

2/ Aunque estos países no cumplieran los criterios estadísticos de selección indicados en la nota 1/ supra, se incluyeron para permitir un análisis más amplio.

3/ Definición del Banco Mundial.

4/ Hectáreas de tierra utilizable.

5/ Población total notificada de ganado vacuno, ovejas, cabras y cerdos, con exclusión de las aves de corral.

Fuentes: Banco Mundial, Atlas 1995, para la columna 1.

Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial 1994, para las columnas 2, 3 y 4.

FAO/OIE/OMS, Anuario de Sanidad Animal 1993, para las columnas 5 y 6.