

Los efectos de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria

**en la cadena alimentaria y
en los procesos normativos públicos**

Documento elaborado para la FAO y la OMS

Spencer Henson y John Humphrey



Los efectos de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria en la cadena alimentaria y en los procesos normativos públicos

Documento elaborado para la FAO y la OMS

Spencer Henson¹ y John Humphrey²

Mayo de 2009

Las designaciones empleadas y la presentación del material que figura en esta publicación no entrañan la manifestación de opinión alguna por parte de la Organización Mundial de la Salud ni de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación sobre la situación jurídica o de desarrollo de cualquier país, territorio, ciudad o zona o sobre sus autoridades o sobre la delimitación de sus fronteras.

Las opiniones expresadas pertenecen a sus autores y no reflejan necesariamente la posición de la Organización Mundial de la Salud ni de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación o de sus organizaciones afiliadas.

La Organización Mundial de la Salud y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación no garantizan que la información contenida en esta publicación sea completa y no serán responsables de los daños que puedan resultar de su uso.

Todos los derechos reservados. Las solicitudes de autorización para reproducir o traducir el material contenido en esta publicación —ya sea para la venta o para la distribución sin fines comerciales— deben dirigirse al Servicio de Gestión de las Publicaciones, Dirección de información, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Viale delle Terme di Caracalla, 00100 Roma, Italia, o por correo electrónico a copyright@fao.org, o a Publicaciones, Comercialización y Difusión, Organización Mundial de la Salud, Avenue Appia 20, 1211 Ginebra 27, Suiza, o por fax a +41 22 791 4806 o por correo electrónico a permissions@who.int.

© FAO y OMS 2009

¹ Profesor asociado del Instituto de Estudios sobre Desarrollo, Universidad de Sussex, Brighton BN1 9RE (Reino Unido); Profesor del Departamento de Economía Alimentaria, Agrícola y de Recursos, Universidad de Guelph, Guelph N1G 2W1 (Canadá) (s.henson@ids.ac.uk/shenson@uoguelph.ca).

² Profesor del Instituto de Estudios sobre Desarrollo, Universidad de Sussex, Brighton BN1 9RE (Reino Unido) (j.humphrey@ids.ac.uk).

Índice

Resumen	iii-ix
1 Antecedentes.....	1
2 Objetivos y alcance del presente documento.....	2
3 Naturaleza de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria.....	3
3.1 <i>Panorama general de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria</i>	3
3.2 <i>Una tipología de las normas privadas</i>	5
4 Tendencias en el desarrollo de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria	9
4.1 <i>Causas del incremento del número de controles realizados en las cadenas de valor alimentarias</i> ..	9
4.2 <i>Las normas privadas como respuesta a las preocupaciones regulatorias y de los consumidores sobre los alimentos</i>	13
5 Gobernanza de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria en relación con el Codex	17
5.1 <i>Estructura y proceso de toma de decisiones del Codex Alimentarius</i>	17
5.2 <i>La Organización Internacional de Normalización (ISO)</i>	19
5.3 <i>La gobernanza de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria</i>	21
5.4 <i>Mecanismos de establecimiento de algunas de las normas privadas alimentarias más importantes</i> 23	
5.5 <i>La Iniciativa mundial sobre inocuidad de los alimentos y los procesos de equiparación de las normas privadas</i>	27
6 La legitimidad de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria	27
7 Efectos del cumplimiento de las normas privadas a lo largo de la cadena alimentaria	31
7.1 <i>Efectos en los productores</i>	31
7.2 <i>Elaboración y manipulación de alimentos</i>	37
7.3 <i>El bienestar de los consumidores nacionales</i>	37
8 Las normas alimentarias privadas y el comercio.....	38
8.1 <i>¿Qué efectos tienen las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria en el comercio?</i>	38
8.2 <i>Alternativas para hacer frente a las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria</i>	40
9 Implicaciones para el proceso de establecimiento de normas del Codex	42
9.1 <i>¿Qué labor realiza el Codex?</i>	42
9.2 <i>¿Son las normas privadas una amenaza para el trabajo del Codex?</i>	44
9.3 <i>Desafíos y oportunidades para el Codex</i>	46
9.4 <i>Las normas privadas y la OMC</i>	47
10 ¿Cómo debería responder el Codex?	49
10.1 <i>Debate informado</i>	49
10.2 <i>Colaboración con las organizaciones encargadas de la elaboración de normas privadas</i>	49
10.3 <i>Procedimientos operativos, actividades y prioridades</i>	50
10.4 <i>Refuerzo de la Secretaría del Codex</i>	51
11 Ampliación de las cuestiones normativas FAO/OMS	51
12 Conclusiones	52
13 Bibliografía.....	53

Resumen

1. En los últimos 10 o 15 años las normas privadas se han convertido en una parte mucho más importante de la gobernanza de las cadenas de valor agroalimentarias mundiales. Las entidades privadas y las coaliciones encargadas del establecimiento de normas, incluidas las empresas y las ONG, han creado y adoptado normas relativas a la inocuidad alimentaria, así como a la calidad de los alimentos y a los aspectos ambientales y sociales de la producción agroalimentaria. El seguimiento y la aplicación de tales normas se realiza cada vez más mediante la certificación por parte de terceros. Esto ha planteado serias dudas sobre el papel de las instituciones públicas y privadas en el establecimiento y la aplicación de normas relativas a la inocuidad alimentaria.
2. En el presente documento se ofrece un análisis de cómo y por qué han evolucionado las normas privadas. Se presta especial atención a las normas relativas a la inocuidad alimentaria. Se identifican los vínculos existentes entre el establecimiento de reglamentos públicos y de normas privadas, y se incide en algunos de los efectos de estas normas privadas en las cadenas de valor agroalimentarias en los países en desarrollo. Se consideran asimismo las implicaciones para el trabajo de la Comisión del Codex Alimentarius (CAC) y, de manera más general, para los reglamentos públicos.
3. La importancia de las normas privadas en las cadenas de valor agroalimentarias mundiales se ha incrementado gradualmente y, así, han conseguido dominar progresivamente el comercio tanto nacional como el internacional. Estas normas se pueden referir a la inocuidad alimentaria y a la integridad de los sistemas relativos a ella, pero también se pueden referir a aspectos de los alimentos como su procedencia, los efectos ambientales, el bienestar animal, etc. Una de las características definitorias de las normas privadas, especialmente al estar relacionadas con la inocuidad alimentaria, es que se centran cada vez más en los procesos con los que se producen los alimentos. En este sentido, reflejan la creciente importancia de las normas procesales en los reglamentos públicos, como queda de manifiesto con la aplicación cada vez mayor del análisis de peligros y de puntos críticos de control (HACCP) en los reglamentos relativos a cuestiones como la higiene de los alimentos.
4. Si bien los términos “normas privadas” y “normas voluntarias” se suelen usar indistintamente, los gobiernos también pueden promulgar normas de cumplimiento voluntario, por lo que serán ellos los encargados de hacer que el cumplimiento de estas normas “voluntarias” sea obligatorio. Numerosas organizaciones crean y adoptan normas, y existe un intercambio dinámico entre los sectores público y privado. Los organismos internacionales encargados del establecimiento de normas tales como el Codex son una parte fundamental de la compleja estructura multidimensional de las normas públicas y privadas que, en la actualidad, domina la producción y el comercio mundiales del sector agroalimentario.
5. Como parte de este proceso multidimensional, es importante distinguir cinco funciones diferentes que forman parte de los planes de normas, a saber, el establecimiento de la norma, la adopción, la puesta en práctica, la evaluación de la conformidad y la aplicación. Estas funciones pueden ser llevadas a cabo por diversas entidades públicas o privadas en función de la naturaleza de la norma. El Codex se ocupa principalmente del establecimiento de normas y de metanormas que deben seguir los gobiernos a la hora de introducir sus reglamentos nacionales. Una gran parte del trabajo de los planes de normas privadas se ocupa de las normas detalladas relativas a la puesta en práctica y a la evaluación de la conformidad.
6. Entre la gran variedad de normas privadas existentes relativas a la inocuidad alimentaria, la OMC distingue tres tipos de normas. Esta clasificación se realiza en función de quién establece (define y codifica) la norma. Las normas específicas de una empresa son establecidas por la empresa en cuestión, a menudo un gran minorista de alimentos, y son adoptadas a lo largo de su cadena de suministro. Las normas colectivas nacionales son establecidas por organizaciones colectivas, como las asociaciones industriales o las organizaciones no gubernamentales (ONG), que operan dentro de los límites de cada país. Algunas de estas normas se diseñan específicamente para establecer declaraciones sobre alimentos de países o regiones específicos. No obstante, otras tienen efectos internacionales mediante su aplicación en cadenas de valor globalizadas. Un tercer grupo de normas, las normas colectivas internacionales, están diseñadas para ser

adoptadas (requeridas o empleadas) por las organizaciones de diversos países. Esto suele significar que la organización que fija la norma tiene miembros internacionales.

7. El objetivo de las normas relativas a la inocuidad alimentaria, tanto públicas como privadas, es establecer controles en los procesos de producción, transporte y elaboración de alimentos y asegurar el seguimiento de los mismos. Para entender por qué las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria han proliferado tan rápidamente en los últimos años, es necesario plantear dos preguntas. En primer lugar, ¿cuáles son las causas del incremento de los controles en las cadenas de valor agroalimentarias mundiales? Y, en segundo lugar, ¿por qué esta necesidad de realizar controles se expresa en forma de la proliferación de normas privadas, en lugar del empleo de normas públicas o de la colaboración directa entre empresas para garantizar la inocuidad alimentaria?

8. El incremento de los controles en las cadenas de valor agroalimentarias tiene su origen en cuatro causas principales que se deben situar en el contexto de procesos más amplios de cambio de la reglamentación y de la reestructuración de los mercados agrícolas y alimentarios mundiales. En primer lugar, las reformas de los sistemas de reglamentación de la inocuidad alimentaria responden a los riesgos reales o hipotéticos de la producción, el transporte y la elaboración de alimentos, resultado de una serie de crisis relativas a la inocuidad alimentaria y de la creciente ansiedad de los consumidores. En segundo lugar, el aumento del interés de los consumidores y empresas por los procesos de producción de alimentos y los cambios en su concepción de la inocuidad y la calidad alimentarias se ven reforzados por las estrategias competitivas empresariales relativas a la procedencia de los alimentos, los efectos ambientales y sociales, etc. En tercer lugar, la globalización de la oferta de alimentos y la creciente importancia de las economías de coordinación a la hora de definir la competitividad crean nuevos riesgos y nuevos desafíos para la coordinación y el control de la cadena de valor. En cuarto lugar, el Estado ha devuelto la responsabilidad de garantizar la inocuidad alimentaria al sector privado.

9. La combinación de estas cuatro causas combinadas crea un entorno en el que se incrementa la presión a la que están sometidas las empresas para asegurar la inocuidad alimentaria y mantener la integridad de sus marcas. Esto es necesario en vista de las cada vez más globalizadas y complejas cadenas de suministro de alimentos, que se extienden en múltiples jurisdicciones regulatorias. Una de las principales funciones de las normas es facilitar la coordinación de las cadenas de valor agroalimentarias geográficamente y entre productores y empresas y, al hacerlo, transmitir información creíble sobre la naturaleza de los productos y las condiciones en las que se producen, elaboran y transportan.

10. A menudo se considera que las normas privadas van más allá de las obligaciones establecidas por las normas públicas. Este “ir más allá” hace referencia a, al menos, tres elementos diferentes. El primero de ellos es que las normas privadas pueden fijar unos estándares más elevados en algunos atributos específicos de los productos alimentarios. En otras palabras, las normas privadas podrían considerarse más estrictas o de mayor alcance que las normas públicas. Quizás ésta sea la perspectiva más extendida sobre la relación existente entre las normas privadas y las normas públicas. En segundo lugar, las normas privadas pueden incrementar el alcance de las actividades reguladas en las normas públicas. El alcance de las normas se puede ampliar tanto vertical como horizontalmente. El aumento vertical del alcance conlleva ampliar el ámbito de control hacia el comienzo y hacia el final de la cadena de valor, mientras que el incremento horizontal del alcance supone incluir la regulación de nuevos elementos en las normas. Las normas relativas a la inocuidad alimentaria, por ejemplo, suelen incluir elementos adicionales tales como los efectos ambientales y sociales. En tercer lugar, las normas privadas son mucho más específicas y preceptivas sobre cómo conseguir los resultados definidos en las normas que las normas públicas. En muchos casos las normas públicas obligatorias establecen los parámetros básicos de los sistemas de inocuidad alimentaria, mientras que las normas privadas se centran en cómo deberían ser tales sistemas para que fueran eficaces. Debe señalarse en que algunos reglamentos públicos también realizan esta función cuando especifican procedimientos particulares que deben adoptar los productores y elaboradores alimentarios para garantizar la inocuidad alimentaria.

11. Además de reducir los riesgos, las normas privadas también ofrecen a las empresas una base sobre la cual realizar la diferenciación de los productos, si bien ésta no es una situación frecuente en el ámbito de la inocuidad alimentaria. Las normas pueden adoptarse para respaldar las declaraciones dirigidas a los consumidores sobre el hecho de que los productos tienen unas ciertas características extrínsecas que reflejan

el modo en que han sido producidos. De manera general, las declaraciones sobre las características credenciales –atributos de un producto que ni el minorista ni el consumidor pueden verificar mediante el examen directo del producto o mediante su consumo, a diferencia de los denominados “atributos experimentales”– se apoyan en normas cuyo fin es proporcionar una base creíble para realizar tales declaraciones.

12. La elaboración de normas privadas varía en función del tipo de norma. Las normas privadas sobre inocuidad alimentaria son elaboradas por diversas empresas privadas y ONG cuya estructura institucional y cuyo grado de integración de los procesos de elaboración, puesta en práctica y adopción de normas son diferentes. Las normas específicas de empresas alimentarias son tanto elaboradas como adoptadas por empresas alimentarias privadas —principalmente grandes minoristas alimentarios y empresas de servicios alimentarios—, de tal modo que los dos procesos suelen estar íntimamente relacionados. Dichos procesos tienden a ser bastante cerrados, por lo que las partes interesadas no podrán hacer aportaciones a menos que la empresa alimentaria que está elaborando la norma las inviten a ello. Las empresas u organizaciones que elaboran normas privadas tienden a hacerlo empleando recursos técnicos internos o consultores externos. No obstante, suelen obtener asesoramiento y orientaciones, formal o informalmente, de entidades que vayan a adoptar tales normas. Las normas privadas colectivas, elaboradas por organizaciones industriales o por coaliciones encargadas del establecimiento de normas privadas, suelen ser diseñadas por comités técnicos formados por empresas miembros y, en algunos casos, expertos externos o representantes de proveedores. La promulgación de normas privadas colectivas relativas a la inocuidad alimentaria suele llevarse a cabo mediante un proceso semicerrado, especialmente en los casos en que las principales entidades que van a adoptar las normas son miembros de la organización que las está elaborando. La apertura de este proceso depende de la cantidad de miembros con que cuenta la organización.

13. Estos procedimientos son similares a los del Codex. La CAC es una organización formada por miembros y abierta a todos los Estados Miembros y a los Miembros Asociados de la FAO y la OMS. Todos sus Estados miembros, en la actualidad 180, negocian acuerdos sobre las normas internacionales relativas a la inocuidad alimentaria en el marco de las Naciones Unidas. Desde 2003 la Comisión Europea forma parte del Codex como organización miembro. Reflejo de su mayor tamaño y alcance, la ISO tiene una estructura directiva muy formalizada y está compuesta por 160 organizaciones normativas nacionales pertenecientes al sector público o a las ONG. Las diferencias existentes entre la estructura y el funcionamiento de estas dos organizaciones son reflejo de sus diferentes mandatos: mientras que la principal función de la ISO es la elaboración de normas voluntarias, el Codex se fundó para establecer normas que, fundamentalmente, guían la creación de los reglamentos nacionales.

14. En lo relativo al establecimiento de normas, el Codex se esfuerza por alcanzar acuerdos sobre la aprobación o la enmienda de normas por consenso. Las decisiones para aprobar o enmendar normas en la fase final del proceso de elaboración pueden tomarse mediante votaciones cuando los intentos de alcanzar un consenso han fracasado. De manera general, los procesos de establecimiento de normas del Codex son notablemente más transparentes que los de las organizaciones que elaboran normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria y los de la ISO. Por ejemplo, los borradores de trabajo de las normas y los informes de las reuniones de los comités subsidiarios del Codex y de la CAC se publican y distribuyen en el sitio web del Codex. Igualmente, el Codex cuenta con diversos mecanismos mediante los cuales las ONG internacionales pueden realizar aportaciones al proceso de establecimiento de normas. El hecho de que los procesos de la ISO sean menos transparentes no sorprende, ya que se centran predominantemente en los intereses de las instituciones que van a adoptar las normas privadas.

15. El Codex no se encarga ni de poner en práctica las normas, directrices y recomendaciones internacionales que elabora ni de evaluar el cumplimiento de las mismas, sino que su aplicación depende de su adopción por parte de los miembros del Codex, bien plena o parcialmente, bien formal o informalmente, o de su incorporación a las normas de otros organismos, incluidos los encargados de establecer normas privadas.

16. En el núcleo central del debate actual sobre la función y las implicaciones de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria se sitúan cuestiones como su “legitimidad”, tanto en general como en comparación con las normas elaboradas por organizaciones internacionales de importancia reconocida en el ámbito de la inocuidad alimentaria, principalmente el Codex Alimentarius y la ISO. Todo el mundo puede

crear normas nuevas, y cada organización decide si desea adoptarla o no. Sin embargo, cuando las normas tienen repercusiones amplias, pueden generarse dudas sobre la medida en que los efectos en terceras partes son justos y razonables. En el presente documento se debaten los siguientes indicadores de legitimidad: la transparencia del proceso de establecimiento de normas, la influencia de las partes participantes en la cadena de valor agroalimentaria en dicho proceso, la medida en que se tienen en cuenta los intereses de los países en desarrollo en el proceso de establecimiento de normas, la velocidad de este proceso y la respuesta a la demanda de normas nuevas o modificadas, la armonización y la base científica de las normas. En este documento no se define la legitimidad en el sentido jurídico y no se pretende establecer prioridades entre los diversos indicadores que se pueden emplear.

17. El Codex cuenta con diversos mecanismos para facilitar la participación de las partes interesadas en el proceso de establecimiento de normas, además de los esfuerzos realizados por los Estados miembros en este sentido. Entre tales mecanismos se cuentan las ONG internacionales, que representan los intereses de los consumidores y de la sociedad civil. En cambio, muchas organizaciones que establecen normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria solamente permiten participar en los procesos de establecimiento de normas a determinadas partes, normalmente pertenecientes a la industria, por lo que los consumidores apenas pueden realizar contribuciones directas. GlobalGAP parece ser una excepción en este sentido, ya que cuenta con un proceso de establecimiento de normas relativamente abierto, con períodos de consulta y mecanismos formales para transmitir las opiniones de grupos participantes importantes, así como con una estructura en forma de junta en la que participan productores y minoristas. En este proceso cuentan con una representación adecuada las empresas de gran tamaño y las organizaciones comerciales de los países en desarrollo, pero no se considera necesaria la perspectiva de las empresas de menor tamaño y de los grupos marginales. Por supuesto, tanto en el caso del Codex como de GlobalGAP, estos mecanismos ofrecen buenas oportunidades para la participación de las partes interesadas. Los países en desarrollo, y las partes interesadas más marginales pertenecientes a ellos, suelen encontrar dificultades a la hora de realizar aportaciones.

18. El Codex se esfuerza por abordar los problemas financieros y de capacidad con el fin de que todas las partes interesadas participen en el proceso de establecimiento de normas. La participación frecuente de los países en desarrollo suele verse limitada a un número relativamente reducido de países de ingresos medios, pero el Fondo Fiduciario del Codex tiene como objetivo proporcionar asistencia financiera y técnica al respecto. En el ámbito de las normas privadas, GlobalGAP se ha esforzado por ser una organización más inclusiva, sometiendo las normas a dos períodos de consultas abiertas y creando mecanismos formales para comunicar a la Secretaría de GlobalGAP las experiencias e intereses de los órganos de certificación y de los órganos que aplican las normas de GlobalGAP a nivel nacional. Por supuesto, numerosos países en desarrollo y grupos marginales pertenecientes a los mismos, especialmente pequeños productores, tienen una capacidad limitada para participar en estos procesos de consultas.

19. Las normas públicas y privadas difieren considerablemente en su velocidad de respuesta ante nuevos desafíos. Una característica del Codex y de otras organizaciones normativas internacionales es el tiempo y los recursos invertidos en la elaboración de normas nuevas o en la revisión de las ya existentes. No es inusual que tengan que pasar años para que las normas, directrices o recomendaciones del Codex sean aprobadas finalmente por la Comisión. A diferencia de ello, los organismos encargados del establecimiento de normas privadas pueden actuar rápidamente para abordar nuevas cuestiones y elaborar o revisar normas al respecto. Debe notarse que la diferencia existente entre el alcance de las normas de base científica que abordan cuestiones relativas a la salud y el de otras normas como, por ejemplo, relativas a la calidad, es un factor importante que se debe tener en cuenta en este contexto.

20. Un desafío al que se enfrentan tanto las normas públicas como las privadas es la armonización. Existen indicios que sugieren que la armonización de los reglamentos nacionales sobre inocuidad alimentaria en virtud de las normas internacionales ha sido lenta. Además, una crítica repetida que se hace de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria es que perjudican el proceso de armonización, ya que introducen un nuevo nivel de gobernanza que fragmenta ulteriormente los mercados nacionales de acuerdo con los requisitos sobre inocuidad alimentaria que deben cumplir los exportadores. No obstante, las organizaciones que establecen normas privadas también han llevado a cabo procesos de armonización y de equivalencia.

21. Una preocupación clave de los debates actuales sobre la legitimidad de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria, principalmente en la OMC, es la cuestión de si están basadas en la ciencia. A pesar

de que existen pocas pruebas convincentes de que las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria pertenecen al ámbito del Acuerdo MSF, existe la preocupación de que los requisitos establecidos por tales normas no proporcionan un nivel considerablemente superior de protección contra los factores de riesgo que afectan a la inocuidad alimentaria. Intuitivamente, las empresas privadas no establecerían o adoptarían normas que impusieran costos sobre las cadenas de valor en las que operan a menos que el nivel de protección ofrecido fuera superior a los controles existentes relativos a la inocuidad alimentaria. La única excepción al respecto es el uso de las normas para diferenciar productos, aunque parece que la inocuidad alimentaria apenas se emplea como diferenciador. Al mismo tiempo, en el presente documento se explica que una de las principales funciones de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria es definir un conjunto de requisitos y sistemas de evaluación de la conformidad conexos con vistas al cumplimiento de los reglamentos.

22. Una de las principales preocupaciones de los países en desarrollo en lo que respecta a las normas privadas ha sido su impacto en los pequeños productores y, más generalmente, en los sistemas agropecuarios que no se caracterizan por un nivel elevado de control burocrático. Las normas públicas también pueden constituir un desafío, como ocurre con el enfoque de la cadena al completo al control de enfermedades animales. Las normas privadas tienen un efecto notable indiscutible cuando se aplican a la producción primaria de alimentos de origen no animal.

23. Se han estudiado exhaustivamente los efectos de la norma de GlobalGAP para las frutas y hortalizas frescas en Kenya se han estudiado. Los indicios sugieren que la participación de los pequeños agricultores en el negocio de la exportación de hortalizas ha disminuido tras la exigencia instaurada por los minoristas europeos de que la producción para la exportación cumpla con la norma de GlobalGAP. Los costos de mantenimiento de la integridad de sus controles son considerablemente superiores en las cadenas de suministro formadas por un número considerable de pequeños agricultores que en los casos en que los exportadores obtienen los productos a partir de un número reducido de productores a media o gran escala. También se imponen costos sobre los productores —resulta especialmente preocupante la carga económica que soportan los pequeños productores—, lo que estimula el debate sobre si la distribución de los costos a lo largo de la cadena de valor es “justa”. No obstante, los datos sobre la exclusión de los pequeños agricultores de las cadenas de valor de la exportación en Kenya no son concluyentes.

Los efectos de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria en las exportaciones agroalimentarias de los países en desarrollo son tanto complejos como inciertos. Es normal que existan beneficiados y perjudicados en un mundo en el que es imperativo el cumplimiento de requisitos relativos a la inocuidad alimentaria cada vez más exigentes, motivados tanto por el sector público como por el privado. El cumplimiento de las normas privadas, así como de las normas públicas, puede tener profundas repercusiones en la estructura de las cadenas de valor. Por ejemplo, en la medida en que existan economías de escala que cumplan las normas y que las empresas de gran volumen puedan acceder más fácilmente a fondos y recursos de otro tipo, es probable que los procesos de cumplimiento generen procesos de consolidación y concentración. Estas cuestiones se aprecian tanto en el caso de las políticas gubernamentales cuyo fin es introducir el HACCP en sectores como el cultivo de camarón, como en el caso del establecimiento de normas relativas a la inocuidad alimentaria basadas en los procesos por parte del sector privado.

24. En la práctica resulta difícil distinguir los efectos específicos que las normas privadas puedan tener en las exportaciones agroalimentarias de los países en desarrollo de muchos otros factores. Por ejemplo, los exportadores de frutas y hortalizas frescas, carne, productos lácteos y marinos deben cumplir multitud de requisitos, como la clasificación y las normas de calidad, los requisitos de rastreabilidad, las etiquetas de origen, los controles fitosanitarios y las normas relativas a la inocuidad alimentaria, de naturaleza tanto regulatoria como privada.

25. Es evidente que diversos países en desarrollo, y especialmente los exportadores y productores que viven en ellos, se enfrentan a dificultades para cumplir las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria. Una de las principales preocupaciones existentes en relación con las normas privadas sobre inocuidad alimentaria es que los costos de los procesos de cumplimiento y de la evaluación de la conformidad tienden a recaer sobre las zonas iniciales de las cadenas de valor agroalimentarias mundiales, es decir, sobre los proveedores, especialmente los exportadores y productores de los países en desarrollo, y

quedan muy alejados de los responsables del establecimiento de las normas. Esto, a su vez, impide que los productores de los países en desarrollo reciban los beneficios totales de la aplicación de las normas, lo que reduce la rentabilidad de las inversiones conexas y disminuye los incentivos de los agricultores para adoptar estas normas. Es extremadamente necesario conseguir el apoyo de los donantes para el fomento de la capacidad en los ámbitos, principalmente, de las principales empresas, las organizaciones de productores y la creación de mercados para la prestación de servicios. También se deberían promocionar los intereses de los países en desarrollo en el ámbito de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria, aunque no hasta el punto de que ello comience a perjudicar el papel de las normas colectivas; poco pueden ganar los países en desarrollo. Si se vuelve a la situación de un mundo donde los principales compradores establezcan y adopten sus propias normas.

26. En la práctica existe un solapamiento notable entre las normas públicas y privadas y sus efectos en la producción y elaboración alimentarias y en los países en desarrollo. Las normas privadas sobre inocuidad alimentaria son, con frecuencia, respuestas a reglamentos gubernamentales que se apoyan en el marco de las normas públicas. Así, las normas privadas son capaces de reducir el costo de la formulación y aplicación de las normas mediante, por ejemplo, elaborando un “mapa de ruta” detallado para el cumplimiento de las normas y la evaluación de la conformidad con las mismas. Al definir reglamentos para la redacción de normas públicas y privadas por parte de otras entidades —Estados miembros, empresas y ONG—, el Codex desempeña un papel importante en la orientación de la elaboración de normas privadas. La opinión de que el incremento de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria perjudica la función del Codex se basa principalmente en el entendimiento erróneo del papel que éste desempeña en el ámbito internacional de las normas agroalimentarias.

27. Puede considerarse que las normas privadas sobre inocuidad alimentaria engloban múltiples normas, directrices y recomendaciones del Codex, junto con leyes nacionales que se basarán en estos documentos del Codex. Al mismo tiempo, las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria no se limitan a aquellos ámbitos en los que Codex cuenta con normas, sino que también llenan los vacíos en los que existe la necesidad de crear normas. El incremento de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria implica, en efecto, que los usuarios del Codex están cambiando, o que al menos están aumentando. Tradicionalmente, el papel del Codex ha sido establecer reglamentos para la aplicación de sistemas oficiales de control de alimentos, lo que sugiere que los principales beneficiarios y usuarios son los gobiernos. Las normas privadas sobre inocuidad alimentaria han añadido una dimensión adicional a la gobernanza de la inocuidad alimentaria, algo que el Codex debe tener en cuenta a la hora de dirigir su programa de trabajo y de elaborar normas.

28. El incremento de las normas privadas genera desafíos para el Codex en lo que respecta a la velocidad y la complejidad de los procesos de establecimiento de normas. Son cuestiones que son objeto de preocupación y para las que ya se han realizado esfuerzos para simplificar los sistemas de toma de decisiones. Las organizaciones que elaboran normas privadas tienen, ciertamente, mayor capacidad para elaborar normas rápidamente, lo que refleja que su mandato es más reducido y que los intereses de las instituciones que van a adoptar sus normas son similares. Es poco realista esperar que el Codex sea capaz de emular a las organizaciones que elaboran normas privadas en este aspecto, aunque debe esforzarse de manera continuada para simplificar los procesos de toma de decisiones.

29. El creciente papel de las normas privadas en la gobernanza de la inocuidad alimentaria en las cadenas de valor agroalimentarias mundiales ha servido para incrementar la preocupación sobre la transparencia y la integración de los procesos de establecimiento de normas no sólo en las organizaciones que elaboran normas privadas, sino también en el Codex. Se reconoce la incapacidad de muchos países en desarrollo de desempeñar un papel activo en el Codex. Existen, además, ciertas organizaciones encargadas del establecimiento de normas privadas que apenas toman en consideración los intereses de los países en desarrollo. La principal excepción es GlobalGAP, que ha tomado medidas para abordar los intereses y las preocupaciones de los países en desarrollo. En el ámbito en el que el Codex actúa notablemente mejor que las organizaciones que elaboran normas privadas es en la representación de los grupos de consumidores.

30. Es evidente que el Codex no puede ignorar la creciente importancia de las normas privadas, dadas las profundas implicaciones que tienen en su mandato y su funcionamiento. Es fundamental que el Codex establezca vínculos con las organizaciones que establecen y adoptan normas privadas sobre inocuidad

alimentaria, tanto formal como informalmente. El Codex debe, asimismo, reflexionar sobre su mandato, su función y su programa de trabajo en un mundo en el que es probable que aumente la importancia de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria en la gobernanza de las cadenas de valor agroalimentarias mundiales. A continuación se indican algunas de las acciones que el Codex podría llevar a cabo:

- Debatir de manera informada las implicaciones que tienen las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria en su mandato y su programa de trabajo. En este debate se debería evitar examinar los puntos positivos y negativos de las normas privadas sobre inocuidad alimentaria y, en su lugar, debería considerarse que tales normas presentan una nueva realidad que el Codex debe tener en cuenta.
- Establecer relaciones con la Iniciativa relativa a la inocuidad alimentaria mundial (Global Food Safety Initiative, GFSI), y quizás también con GlobalGAP, con vistas a que alcance la condición de observador oficial. Para ello sería necesario que la GFSI solicitara ser reconocida como una ONG internacional.
- Explorar diferentes modos en que el Codex puede establecer un diálogo con aquellas organizaciones colectivas que elaboran normas privadas que no parezcan pertenecer a la categoría de ONG internacionales pero que, sin embargo, tengan un alcance mundial. De manera más inmediata, esto podría llevarse a cabo mediante un diálogo informal con la Secretaría del Codex o con una reunión puntual de un grupo de interés con la FAO y la OMS. A medio plazo, el Codex podría considerar la creación de una plataforma de consulta pública y privada, quizás auspiciada por el Comité Ejecutivo.
- El Codex debería comenzar inmediatamente a reflexionar acerca de las implicaciones que de sus procedimientos operativos. Así, la Secretaría podría verse obligada a explorar la necesidad de realizar cambios en tales procedimientos y las distintas maneras en que tales procedimientos podrían permitir a la Comisión responder a los desafíos y oportunidades presentados por el incremento de las normas privadas.

En última instancia, el Codex debe reflexionar más profundamente sobre sus ámbitos de actividad y sus prioridades, en vista del creciente papel desempeñado por las normas privadas sobre inocuidad alimentaria en las cadenas de valor agroalimentarias mundiales. Por ejemplo, cabe preguntarse si el Codex debería centrarse en las áreas en que no existen normas privadas con el fin de llenar los vacíos del panorama de la inocuidad alimentaria o si, por el contrario, debería continuar elaborando normas, directrices y recomendaciones en todo el espectro de su labor histórica, apoyando en parte el desarrollo ulterior de las normas privadas.

31. Es posible, de manera más amplia, que la FAO y la OMS establezcan relaciones con organizaciones que elaboren normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria, y que desempeñen una función constructiva en los debates actuales sobre la legitimidad y las repercusiones de tales normas. Es importante que las actividades de fomento de la capacidad de estas agencias reflejen el creciente papel de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria y las necesidades de los sectores público y privado en este sentido. Para ello, la FAO y la OMS deberían incrementar sus esfuerzos por reforzar el fomento de la capacidad nacional relativa al control alimentario en los países en desarrollo.

Los efectos de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria en la cadena alimentaria y en los procesos normativos públicos

Documento elaborado para la FAO y la OMS
por Spencer Henson y John Humphrey
9 de mayo de 2009

1 Antecedentes

Una de las principales tendencias constatadas en las cadenas de valor agroalimentarias mundiales en los últimos 10-15 años es la creciente importancia de las normas privadas (Jaffee y Henson, 2004; OCDE, 2004). Las empresas privadas y las organizaciones no gubernamentales (ONG) han establecido normas de manera progresiva relativas a la inocuidad alimentaria, la calidad de los alimentos y los aspectos ambientales y sociales de la producción agroalimentaria, ligados generalmente a su vez a los procesos de certificación por segundas partes y por terceros (Busch *et al.*, 2005). Si bien no están sujetas a los mismos procesos jurídicos de aplicación que los reglamentos públicos, se argumenta que las fuerzas de mercado pueden hacer, en la práctica, que el cumplimiento de las normas privadas sea obligatorio (Henson, 2007). Por ello, en el ámbito de la inocuidad alimentaria, en el que nos centramos aquí, numerosas cadenas de valor agroalimentarias mundiales se rigen por diversas normas públicas y privadas, las cuales están relacionadas entre sí y son la principal motivación de la aplicación de los controles de la inocuidad alimentaria (Henson y Humphrey, 2008). Se afirma, asimismo, que las normas privadas cuyo principal ámbito de aplicación son las cadenas de valor de la exportación, están comenzando a dominar los mercados de mayor valor en los países en desarrollo (Reardon *et al.*, 2001; Henson, 2007).

La evolución de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria ha despertado profundas dudas sobre el papel desempeñado por las instituciones públicas y privadas en la gobernanza de la inocuidad alimentaria. Incluida en este diálogo encontramos la preocupación acerca de las repercusiones sobre la estructura y el *modus operandi* de los mercados agroalimentarios mundiales (Henson y Humphrey, 2008) y acerca de la legitimidad de los modos privados de gobernanza donde los reglamentos públicos han sido la institución dominante (Henson y Caswell, 1999). Las opiniones sobre la legitimidad y los efectos de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria varían en gran medida: por un lado, se considera que podrían erosionar la competitividad de los países en desarrollo (UNCTAD, 2007a; 2008) y excluir a los pequeños productores de las cadenas de valor que presentan oportunidades potencialmente importantes de mejorar los medios de vida (Dolan y Humphrey, 2000; Graffham, 2007), mientras que por otro lado se considera que estas normas privadas son catalizadores para los procesos, necesarios, de mejora de la competitividad (Banco Mundial, 2005; Henson, 2007). La falta de un conjunto de pruebas coherente no ha contribuido a acallar este debate (Henson y Humphrey, 2008).

En el contexto mundial la proliferación de las normas privadas ha servido para desafiar la legitimidad de las instituciones internacionales reconocidas que establecen reglamentos para la promulgación de normas públicas relativas a la inocuidad alimentaria, especialmente la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la Comisión del Codex Alimentarius (CAC) (Henson, 2007). Aunque los efectos comerciales de las normas privadas se han debatido en la OMC (véase, por ejemplo, Henson, 2007), existe una incertidumbre considerable sobre si esta organización tiene jurisdicción legal sobre las actividades normativas privadas (Roberts, 2009). En el Codex se ha expresado una notable ansiedad sobre el hecho de que la rápida difusión de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria está perjudicando el papel de la Comisión en el establecimiento de normas, directrices y recomendaciones con base científica que guíen la elaboración de reglamentos nacionales y constituyan un punto de referencia jurídico para el Acuerdo MSF (véase, por ejemplo, Roberts y Unnevehr, 2005). Diversos países en desarrollo miembros de la OMC y del Codex han sido la voz predominante tras estas preocupaciones, lo que ha acentuado el debate acerca de los posibles efectos perjudiciales de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria en las partes más pobres del mundo. Estas cuestiones se debatieron, por ejemplo, en la CAC, en su 31.º período de sesiones (CAC, 2008a) y en el Comité Ejecutivo, en sus 60.ª y 61.ª reuniones (CAC, 2008b; 2008c), celebrados todos ellos en 2008.

Las normas privadas son notablemente variadas en función de para quién se elaboren, quién las adopte, los parámetros de los sistemas agroalimentarios abordados, etc. Como reflejo de esta diversidad, no está claro qué normas se pueden considerar privadas, las funciones que realizan y los posibles efectos que puedan tener (Henson y Humphrey, 2008). Asimismo, es frecuente no apreciar las diferencias y relaciones existentes entre los reglamentos públicos y las normas privadas. Esta falta de claridad ha servido para embrollar los debates acerca de los efectos de las normas privadas, tanto de manera general como específicamente en los países en desarrollo, así como la trayectoria que podemos esperar en su evolución futura, y además ha tendido a incluir todas las normas privadas en el mismo grupo (a menudo, negativo). Con el presente documento se pretende aportar cierta coherencia al debate proporcionando un análisis razonado de cómo y por qué han evolucionado las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria así como de sus efectos. Por supuesto, se presta especial atención a las implicaciones para el trabajo del Codex, si bien ello se sitúa en el contexto más amplio de las maneras en que las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria interactúan con los reglamentos públicos y los consiguientes efectos sobre la estructura y el funcionamiento de las cadenas de valor agroalimentarias.

2 Objetivos y alcance del presente documento

En el 31.º período de sesiones de la CAC se invitó a la FAO y la OMS a elaborar y presentar un documento sobre el papel de las normas privadas y sobre los avances a este respecto en la Organización Mundial de Comercio (OMC) y en otros lugares (CAC, 2008a). El presente documento aporta insumos importantes a tal respecto y se centra en el incremento de la sensibilización y la orientación de los debates sobre las normas privadas.

El objetivo general de este documento es proporcionar una panorámica de los problemas asociados a la creciente importancia de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria en las cadenas de valor agroalimentarias mundiales, prestando especial atención a las implicaciones para la CAC y otras organizaciones internacionales interesadas en la inocuidad alimentaria. También se hace referencia a los aspectos ajenos a la inocuidad alimentaria de las normas privadas en la medida en que tales aspectos se combinan con elementos de la inocuidad alimentaria en la elaboración de normas privadas. Las cuestiones específicas abordadas en el presente documento son las siguientes:

- Definición de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria y análisis de las diversas formas que dichas normas pueden tomar.
- Causas del desarrollo y del cambio de las cadenas de valor agroalimentarias mundiales y las normas privadas, y cómo podemos esperar que estas normas cambien en el futuro.
- Relaciones entre las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria y los reglamentos públicos.
- Efectos de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria en las cadenas de valor agroalimentarias mundiales, prestando especial atención a los países en desarrollo.
- Implicaciones de la promulgación de normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria y de su creciente importancia para el Codex y para otras organizaciones internacionales, especialmente la OMC.
- Estrategias que particularmente el Codex podría adoptar con vistas a abordar la creciente importancia de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria en las cadenas de valor agroalimentarias mundiales, en cumplimiento de su mandato.

Nótese que el principal foco de atención del presente documento son las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria, si bien éstas se sitúan en el contexto más amplio de las normas privadas como modo de gobernanza de una gran variedad de atributos de los productos agroalimentarios.

Este documento está basado en el análisis y la síntesis de recientes documentos normativos y de investigación relativos a las normas privadas, concretamente las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria, en las cadenas de valor agroalimentarias mundiales. Los autores han aplicado sus conocimientos

y experiencias colectivos a la hora de reunir las investigaciones empíricas existentes, que difieren notablemente en su alcance y su calidad, con el fin de presentar un análisis coherente y equilibrado de la razón por la que han proliferado las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria y de sus implicaciones, principalmente para el Codex.

3 Naturaleza de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria

3.1 Panorama general de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria

Las normas privadas se han erigido en un importante modo de gobernanza de mercado en numerosos países industrializados (véanse, por ejemplo, Henson, 2007; Humphrey, 2008; Jaffee y Henson, 2004; OCDE, 2004; Banco Mundial, 2005). Esto resulta particularmente cierto en el sector agroalimentario, aunque también se observan regímenes de normas privadas en otros sectores. A su vez, la evolución de las normas privadas ha despertado profundas dudas sobre el papel de las instituciones públicas y privadas en la gobernanza de la inocuidad alimentaria, la calidad de los alimentos y los efectos sociales y ambientales más amplios en el sistema agroalimentario. En este diálogo se incluyen las siguientes preocupaciones sobre las normas privadas:

- Que pueden excluir a los países en desarrollo de mercados internacionales potencialmente lucrativos, actuando como barreras de entrada a los mismos cuya superación resulta difícil para los países que carecen de sistemas sólidos de inocuidad alimentaria.
- Que la exigente naturaleza de las normas privadas, y en particular el uso de la certificación por parte de terceros para garantizar el cumplimiento de los complejos reglamentos y procedimientos en diversos puntos de la cadena de valor (incluidos los controles previos a la puerta de la granja empleados en la norma de GlobalGAP, de amplia adopción), son demasiado complejos y resultan en unos costos demasiado elevados para los pequeños agricultores³.
- Que tienen repercusiones en la estructura y el *modus operandi* de los mercados agroalimentarios mundiales, lo que impulsa los procesos de consolidación e integración y aumenta el poder de las empresas dominantes.
- Que desafían la legitimidad de los modos públicos de gobernanza en áreas que han sido, históricamente, dominio de los reglamentos públicos (Henson y Caswell, 2001; Havinga, 2006, 2008). Se argumenta también que, a su vez, la proliferación de las normas privadas desafía la posición de las instituciones internacionales reconocidas y, en particular, el Acuerdo MSF de la OMC y el Codex, que establece procedimientos para garantizar que las medidas nacionales cumplen los requisitos de la OMC relativos a las barreras al comercio.
- Que la naturaleza no pública de las normas privadas significa que, de manera general, se adoptan siguiendo un proceso descendente y no están sujetas al escrutinio público. Esto podría ocasionar fracasos a la hora de abordar las cuestiones de equidad y acceso.

Estas cuestiones han sido debatidas extensivamente en el Comité MSF de la OMC (véanse, por ejemplo, OMC, 2007a y OMC, 2008a).

Colectivamente, las normas privadas son notablemente variadas en función de para quién se elaboren, quién las adopte, las cuestiones que abordan, etc. Las distintas normas que pueden ser adoptadas por las empresas privadas se esbozan en la Figura 1 y se describen en mayor profundidad en el apartado *Una tipología de las normas*. Se ofrece una lista no exhaustiva de las normas empleadas en cuatro países europeos. Las normas del sector privado son notablemente variadas, y son elaboradas por distintos tipos de organizaciones con diferentes fines y con un alcance geográfico y funcional distinto. Dado el gran número de normas, de organizaciones que las elaboran y de alcances y dada su continuada proliferación, no resulta sorprendente la falta de claridad existente acerca de las normas privadas, que ha impedido el entendimiento de este tema.

³ La naturaleza y las complejidades de dichas normas, especialmente las normas previas a la puerta de la granja, se comentarán más adelante.

Figura 1: Ejemplos de normas privadas en cadenas agroalimentarias

Normas específicas de una empresa	Normas colectivas nacionales	Normas colectivas internacionales
<ul style="list-style-type: none"> • Nature's Choice (Tesco) • Filières Qualité (Carrefour) – versión aplicada en múltiples países • Field-to-Fork (Marks & Spencer) • Filière Controlleé (Auchan) – versión aplicada en múltiples países • P.Q.C. (Percorso Qualità Conad) • Albert Heijn BV: AH Excellent 	<ul style="list-style-type: none"> • Normas de garantía de alimentos (Reino Unido) • Norma mundial de Consorcio Británico de Minoristas • Freedom Food (Reino Unido) • Qualitat Sicherheit (QS) • Plan de garantía de cultivos combinables (Reino Unido) • Carne de vacuno y cordero británica de granja garantizada • Sachsens Ahrenwort • Sachsen Qualitatsschlammfleisch • QC Emilia Romagna • Stichting Streekproduction Vlaams Brabant 	<ul style="list-style-type: none"> • GlobalGAP • Norma alimentaria mundial (IFS) • Alimentos inocuos de calidad (SQF) 1000/2000 • Consejo de Ordenación Marina (MSC) • Consejo de Manejo Forestal (FSC)

Fuente: información basada en OMC (2007a), con ejemplos adicionales extraídos de Argrande *et al.* (2005).

La importancia de las normas privadas en las cadenas de valor agroalimentarias mundiales se ha incrementado gradualmente y, así, han conseguido dominar progresivamente el comercio tanto nacional como internacional. Estas normas se pueden referir a la inocuidad alimentaria y a la integridad de los sistemas relativos a ella, pero también se pueden referir a aspectos de los alimentos como su procedencia, los efectos ambientales, el bienestar animal, etc. Una de las características definitorias de estas normas privadas, especialmente las relativas a la inocuidad alimentaria, es que se centran cada vez más en los procesos mediante los cuales se producen los alimentos. Algunas de las características necesarias de tales normas procesales son las siguientes:

- Constituyen la base para hacer declaraciones sobre procesos y prácticas relativos a la manera en que se producen, se transportan o se elaboran los alimentos.
- Conllevan necesariamente alguna forma de seguimiento y aplicación, mediante la certificación realizada por segundas partes (cada vez más) y por terceros (Busch *et al.*, 2005).
- Están codificadas por escrito y, además de establecer reglamentos y procedimientos, proporcionan instrucciones claras sobre la manera en que se deben poner en práctica los reglamentos, sobre cómo realizar su seguimiento y sobre cómo aplicarlos.
- Incluyen alguna forma de rastreabilidad para vincular productos alimentarios específicos en un punto del final de la cadena de valor con un punto especificado en la norma de control del proceso.

Las normas no sólo especifican los resultados que se deben alcanzar, sino que también establecen un conjunto de reglamentos sobre la manera de alcanzar tales resultados, así como una estructura de gobernanza de la certificación y la aplicación (al igual que sistemas para generar y aprobar los cambios de cada uno de estos elementos, a medida que las normas evolucionan con el tiempo). Por esta razón, algunos de los organismos involucrados en el ámbito de las normas privadas, como la GFSI, hablan de planes en lugar de normas. Esto tiene repercusiones en el Codex y en la relación existente entre las normas públicas y privadas, como veremos más adelante. A continuación exploramos las formas y funciones de las normas privadas en general, prestando especial atención a las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria.

3.2 Una tipología de las normas privadas

Muchos debates acerca de las normas privadas comienzan con una tipología de las diferentes clases de normas. Tras este enfoque se esconde la asunción de que las normas privadas se pueden definir fácilmente y de que se pueden distinguir rápidamente de las normas públicas o, de manera más correcta, de los reglamentos públicos. Es importante constatar que dicho límite no es tan obvio. La mejora de la comprensión de la relación existente entre lo público y lo privado es un tema recurrente en el presente documento.

Normas públicas y privadas

Los términos “normas privadas” y “normas voluntarias” se emplean, a menudo, indistintamente. Además, las normas privadas elaboradas de manera colectiva por diversas partes del sector privado se denominan, frecuentemente, “normas privadas voluntarias” (véase, por ejemplo, OCDE, 2004). Implícitamente, esto equipara las acciones de las autoridades públicas con los reglamentos respaldados por sanciones legales (Black, 2002; Havinga, 2006), lo que deja el territorio de las normas voluntarias a las entidades no gubernamentales⁴. En la práctica, esta distinción no se sostiene. Los gobiernos podrían promulgar normas de cumplimiento voluntario o, por el contrario, podrían requerir el cumplimiento de las normas privadas. Así, Havinga (2006; 2008) arguye que las funciones de gobernanza tradicionales en el sistema agroalimentario son borrosas, lo que sugiere la vinculación de los modos públicos y privados de regulación.

Con la finalidad de arrojar luz sobre la manera en la que podemos definir las normas privadas, en la Figura 2 se distingue entre normas obligatorias y voluntarias y entre normas elaboradas por entidades públicas y privadas (Henson y Humphrey, 2008). Las normas privadas se incluyen en la columna de la derecha; son normas establecidas (creadas) por entidades privadas comerciales o no comerciales, incluidas las empresas, las organizaciones industriales y las ONG. La medida en que las normas privadas son voluntarias depende de la forma y el nivel del poder ejercido por las entidades que adoptan dichas normas; ésa es la naturaleza de las entidades que requieren que la norma sea aplicada por otra entidad (Brunsson y Jacobsson, 2000). Las normas privadas pueden ser adoptadas por partes no estatales (privadas); si se convierten en obligatorias *de facto* en el sentido comercial mediante su adopción por parte de los actores más importantes del mercado, no existirán penas legales por no cumplirlas. No obstante, las normas privadas también pueden ser adoptadas por actores estatales e investidas con poderes estatutarios. En este caso su cumplimiento será obligatorio, y nos referiremos a ellas como normas privadas legalmente obligatorias. Este proceso puede verse, por ejemplo, en la referencia a la norma ISO 9000 en las directivas de la Unión Europea relativas al mercado CE de los productos de telecomunicaciones y electrónicos.

Figura 2: Tipos de normas

	Públicas	Privadas
Obligatorias	Reglamentos	Normas privadas legalmente obligatorias
Voluntarias	Normas públicas voluntarias	Normas privadas voluntarias

Con respecto a la columna del medio en la Figura 2 donde se incluyen las normas públicas, el tipo más común son los reglamentos promulgados por los gobiernos obligatorios en el ámbito de competencia del gobierno. No obstante, los gobiernos también promueven normas voluntarias. Brunsson y Jacobsson (2000) se refieren a estas últimas como “leyes opcionales”. En la industria alimentaria, un ejemplo de ello sería la “Label Rouge” (etiqueta roja) elaborada en un principio por el gobierno francés.

La posición de una norma específica en la tabla de la Figura 2 podría cambiar con el tiempo. No es infrecuente que las normas cambien de celda. Por ejemplo, la serie de normas Safe Quality Food (SQF, alimentos inocuos de calidad), elaboradas por el Gobierno de Australia Occidental, entrarían en la categoría de normas públicas voluntarias, ya que su adopción no era legalmente obligatoria, pero posteriormente

⁴ La distinción entre las normas privadas específicas de una empresa y las normas privadas elaboradas por coaliciones de actores privados se comentará más adelante.

fueron adquiridas por el Instituto de Comercialización de Alimentos (Food Marketing Institute), una organización industrial que representa a los sectores de la venta al por menor y al por mayor de alimentos en los Estados Unidos de América, lo que supuso su reclasificación como normas privadas voluntarias. Además, en la Unión Europea se han promulgado normas orgánicas que sustituyen a las normas orgánicas privadas previas. Al conseguir la certificación conforme a una norma orgánica privada aprobada, un productor estaría cumpliendo al tiempo una norma pública voluntaria y una norma privada voluntaria.

Tipología de las normas privadas

Siguiendo la clasificación realizada por la OMS a respecto de las normas privadas, distinguimos tres tipos de normas agroalimentarias privadas en la Figura 1. Esta clasificación se basa en los organismos que generan las normas. No obstante, la naturaleza dinámica de las normas y su evolución a lo largo del tiempo significa que la clasificación, aparentemente simple, es más compleja de lo que parece, tal y como se especifica a continuación⁵:

- **Normas específicas de una empresa.** Son establecidas por cada empresa, principalmente grandes minoristas de alimentos, y son adoptadas a lo largo de sus cadenas de suministro. Se suelen comunicar a los consumidores como submarcas de sus productos de marca propia. Algunos ejemplos de tales marcas son Nurture⁶ y Nature's Choice⁷ de Tesco y Filières Qualité⁸ de Carrefour. En la comunicación al consumidor se afirma la superioridad de los atributos del producto o del proceso. Estas normas pueden tener alcance nacional o internacional. En algunos casos, como Carrefour, la norma se aplica en múltiples filiales de la empresa matriz. No obstante, aunque la empresa emplee la norma en sus operaciones de venta en un único país, tal norma tendrá repercusión internacional, ya que se aplicará a los proveedores ubicados en diferentes países. Así, por ejemplo, los agricultores del África subsahariana tendrán que obtener la certificación conforme a la norma Nature's Choice de Tesco, subyacente a la submarca Nurture, si desean exportar productos a Tesco en el Reino Unido.
- **Normas colectivas nacionales.** Estas normas son establecidas por organizaciones colectivas, como las asociaciones industriales o las ONG, que operan dentro de los límites de cada país. Estas organizaciones pueden representar los intereses de entidades comerciales como minoristas, elaboradores o productores de alimentos, o pueden ser ONG. Éstas y otras entidades tienen luego la libertad de adoptarlas si así lo desean. Es importante incidir, no obstante, en que algunas de estas normas son inherentemente nacionales, mientras que otras tienen alcance internacional. Algunas de estas normas colectivas nacionales se diseñan específicamente para hacer declaraciones sobre alimentos de países o regiones específicos. Los planes Farm Assured British Beef and Lamb (carne de vacuno y cordero británica de granja garantizada) en el Reino Unido y QC Emilia Romagna en Italia afirman la superioridad de los atributos (inocuidad, calidad, efectos ambientales, etc.) de los productos que se ajustan a tales planes. Están diseñados para diferenciar estos productos de otros de la competencia. Como resultado, suelen ser "visibles" al consumidor y se anuncia su presencia mediante etiquetas y marcas comerciales. Otras normas tienen carácter nacional porque han sido elaboradas por agencias nacionales, pero a menudo tienen alcance internacional. Éste es el caso de la norma mundial para la inocuidad alimentaria del Consorcio Británico de Minoristas (BRC). Aunque fue elaborada en un principio por un órgano comercial del Reino Unido, se aplica a proveedores en múltiples países y puede ser adoptada por proveedores que no vendan al mercado del Reino Unido si consideran que ello supone una ventaja competitiva. Es posible que las normas pasen de ser nacionales a ser internacionales si las estructuras de gobernanza de los órganos que las crean y las controlan están internacionalizadas.

⁵ Esta tipología tiene como fin presentar los principales tipos de normas privadas pero, debido a las diversas formas tomadas por ellas, está necesariamente incompleta. Por ejemplo, los organismos privados podrían establecer normas con vistas a que tuvieran un alcance internacional, como es el caso de la norma orgánica Naturland. Éstas no se incluirían fácilmente en la tipología que se presenta.

⁶ <http://www.tesco.com/nurture/> (último acceso: marzo de 2009).

⁷ <http://www.tescofarming.com/tnc.asp> (último acceso: marzo de 2009).

⁸ <http://www.carrefour.com/docroot/groupe/C4com/Commerce%20responsable/Publications/RDD%202003%20partie%202%20FR.pdf> (último acceso: marzo de 2009).

- **Normas colectivas internacionales.** Esta categoría se suele definir por el alcance de las normas, que serán diseñadas con el fin de ser adoptadas (requeridas o empleadas) por organizaciones de diferentes países. Esto suele significar que la organización que fija la norma tiene miembros internacionales. Así, por ejemplo, GlobalGAP (anteriormente, EurepGAP) fue creada inicialmente por una coalición de minoristas europeos. En la actualidad sus miembros son más diversos y mucho más internacionales (véase más abajo). La serie de normas SQF (alimentos inocuos de calidad) fue creada por el Instituto SQF (SQFI), un organismo subsidiario del Instituto de Comercialización de Alimentos (Food Marketing Institute, FMI), cuyos miembros son empresas de diversos países⁹. Estas organizaciones encargadas del establecimiento de normas pueden tener actores ajenos al ámbito empresarial. Así, vemos como el establecimiento de normas es llevado a cabo por distintas combinaciones de actores públicos, privados y ONG (Abbott y Snidal, 2008), de manera que estas diferentes entidades participan en la gobernanza de dichas normas en distinta proporción. Las partes participantes en el Consejo de Manejo Forestal, por ejemplo, pertenecen a numerosos países y existe paridad entre las partes procedentes del hemisferio norte y las partes procedentes del hemisferio sur. (Dingworth, 2008). De este modo, las organizaciones que crean normas colectivas internacionales pueden representar los intereses de entidades comerciales (por ejemplo, minoristas, elaboradores o productores de alimentos), de ONG o de ambas a la vez. No obstante, una de las características definitorias de las normas es que se diseñan para ser adoptadas y puestas en práctica internacionalmente. Algunas normas creadas por entidades nacionales tienen estos mismos objetivos. Así, por ejemplo, tanto la norma mundial para la inocuidad alimentaria del Consorcio Británico de Minoristas (Reino Unido) como la norma QS alemana se promocionan y adoptan fuera de su país de origen. Pasan a estar “internacionalmente disponibles”.

El panorama de las normas privadas es notablemente dinámico: aparecen nuevos tipos de normas lo que, a su vez, introduce cambios en la importancia relativa de ciertos tipos de normas. Por ejemplo, a comienzos de la década de 1990 diversos grandes minoristas alimentarios del Reino Unido crearon sus propias normas privadas y llevaron a cabo auditorías de sus proveedores realizadas por segundas partes o por terceros para evaluar su cumplimiento (Henson y Northen, 1998). Posteriormente, muchos de estos minoristas participaron en la promulgación de una norma colectiva nacional a través del BRC (esto se describe en mayor detalle más adelante). A su vez, el alcance de las normas privadas colectivas ha tendido a ser internacional en lugar de nacional, como se puede apreciar en el caso de GlobalGAP y la norma alimentaria internacional (IFS), mientras que las normas colectivas o empresariales nacionales se están sometiendo a un proceso de equivalencia mediante la Iniciativa mundial sobre inocuidad de los alimentos (GFSI). Al tiempo que estos procesos han generado amplias tendencias de acciones colectivas y la internacionalización de las normas agroalimentarias privadas, han surgido normas específicas de una empresa en nuevos espacios de normalización de atributos de los productos y los procesos.

Este debate apunta a la necesidad de aclarar en mayor medida las diferentes funciones incluidas en el proceso mediante el cual una norma entra en funcionamiento. En este sentido podemos distinguir cinco elementos diferentes, a saber:

- **Establecimiento de la norma.** Es la introducción y la entrada en funcionamiento de una norma mediante la formulación de reglamentos y procedimientos escritos.
- **Adopción.** Es la decisión tomada por una entidad de adoptar la norma. Esto puede tomar diversas formas. Una empresa privada puede adoptar una norma exigiendo usarla a sus proveedores. Esta norma puede haber sido elaborada por la misma empresa, por tal empresa como parte de una coalición encargada del establecimiento de normas (véase *infra*) o por otro organismo. Asimismo, los grupos de productores pueden elaborar una norma que van a adoptar ellos mismos. Las empresas pueden adoptar normas, como la ISO 14000, que en su opinión proporcionan una ventaja competitiva o definen los valores y la estrategia de tal empresa. La decisión de adoptar normas es una causa importante de la difusión y la influencia de las normas privadas. En ocasiones se concede poca importancia a esta fase del proceso normativo en la clasificación de normas. Por ejemplo, las recientes tipologías de normas que identifican los actores que definen y ponen en práctica las normas pero no los actores que las adoptan no enfatizan suficientemente la manera en que las normas están

⁹ Véase http://www.sqfi.com/about_us.htm (último acceso: marzo de 2009).

integralmente relacionadas con las cadenas de valor agroalimentarias, cada vez más globalizadas (véase, por ejemplo, OMC, 2007b). En el siguiente apartado se arguye que la decisión de adoptar una norma es la cuestión clave para entender las causas de las normas privadas en la actualidad.

- **Puesta en práctica.** La puesta en práctica de una norma es tarea de la organización que está conformando la norma, que no será la entidad encargada del establecimiento de la misma. En el caso de una norma como la norma mundial para la inocuidad alimentaria del Consorcio Británico de Minoristas, la entidad encargada de la puesta en práctica es la empresa que aplica la norma en sus propias operaciones.
- **Evaluación de conformidad.** Esta fase engloba los procedimientos empleados para verificar que aquellas entidades que afirman cumplir la norma así lo hacen, así como para reunir pruebas sólidas que lo corroboren. Existen varios medios de evaluar la conformidad, a saber, la propia declaración de la entidad encargada de la puesta en práctica de la norma, la inspección por parte de la entidad que adopta la norma (certificación realizada por segundas partes) y la inspección realizada por terceros (certificación por parte de terceros). La certificación por parte de terceros realizada por organismos de certificación independientes se ha convertido en el método más usual empleado en numerosas normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria. Estas normas se denominan normas privadas basadas en la certificación. Los planes de normas incluyen procesos de reconocimiento de los organismos de certificación a los que se permite verificar el cumplimiento.
- **Aplicación.** Aquí se incluyen enfoques para responder al incumplimiento de una norma y sanciones para retirar el reconocimiento si no se toman medidas para solucionar la situación. La entidad encargada del establecimiento de la norma debe contar con algún procedimiento para responder a los resultados de la evaluación de la conformidad, bien invocando acciones correctivas, bien retirando el reconocimiento de la organización mediante el que se afirma que ésta cumple la norma.

El establecimiento, la adopción, la puesta en práctica, la evaluación de la conformidad y la aplicación de las normas pueden ser llevados a cabo por entidades públicas o privadas en función de la naturaleza de la norma. Así se pone de manifiesto en la Figura 3. Si bien en el caso de algunas normas públicas todas las funciones son realizadas por el sector público, algunas de ellas podrían privatizarse. Igualmente, en el caso de las normas públicas voluntarias y las normas privadas obligatorias, estas funciones pueden dividirse entre el sector público y el sector privado. No obstante, esta división no es estricta y definitiva. Las nuevas concepciones de los reglamentos están cediendo terreno al sector privado; un ejemplo de ello es la realización de la evaluación de la conformidad por parte de empresas privadas de su propio cumplimiento de los reglamentos públicos (Havinga, 2006). A su vez, las normas privadas pueden aprovechar la infraestructura de las normas públicas mediante el uso de sus organismos de acreditación para reconocer a los órganos de certificación empleados en el caso de cada norma y el empleo de los laboratorios públicos recomendados para la realización de ensayos en productos¹⁰.

¹⁰ Además, normas como GlobalGAP requieren determinados organismos nacionales de certificación en los procesos que forman parte de la adaptación de las normas nacionales a la norma mundial (Sheehan, 2007).

Figura 3: Funciones asociadas a los planes normativos

Función	Reglamentos	Normas públicas voluntarias	Normas privadas legalmente obligatorias	Normas privadas voluntarias
Establecimiento de la norma	Asamblea legislativa o legislador público	Asamblea legislativa o legislador público	Organismo privado comercial o no comercial	Organismo privado comercial o no comercial
Adopción	Asamblea legislativa o legislador público	Organizaciones o empresas privadas	Asamblea legislativa o legislador público	Organizaciones o empresas privadas
Puesta en práctica	Empresas privadas u organismos públicos	Empresas privadas	Empresas privadas	Empresas privadas
Evaluación de conformidad	Inspección oficial	Auditor público o privado	Auditor público o privado	Auditor privado
Aplicación	Tribunales penales o administrativos	Organismo de certificación público o privado	Tribunales penales o administrativos	Organismo de certificación privado

Fuente: cuadro elaborado por los autores.

La distinción entre el establecimiento y la adopción de normas también contribuye a aclarar la cuestión de la obligación. En primer lugar, los organismos públicos pueden hacer que una norma privada sea obligatoria. Este es el caso de las normas privadas legalmente obligatorias. Un ejemplo de ello sería la obligación de las empresas de certificar importantes procesos productivos conforme a la norma ISO 9000 antes de poder importar productos desde la Unión Europea. En segundo lugar, existen situaciones en que las compañías adoptan libremente normas privadas, ya porque ello envía las señales oportunas a posibles compradores, ya porque contribuye al desarrollo de la empresa. En tercer lugar, aunque las normas privadas no adoptadas por los organismos públicos continúan siendo voluntarias, ya que no existe la obligación legal de cumplirlas, pueden ser cuasi obligatorias si las empresas influyentes, o grupos de empresas influyentes, hacen que el cumplimiento de las mismas sea una condición *sine qua non* de entrada a sus cadenas de suministro. La concentración en la venta al por menor y la elaboración de alimentos a nivel mundial podría acentuar esta tendencia. Es este tipo de relación a lo largo de la cadena de valor el que motiva el desarrollo de las normas privadas, como se verá más adelante.

4 Tendencias en el desarrollo de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria

¿Por qué las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria se han desarrollado tan rápidamente en los últimos años? Esta cuestión debe contestarse en dos etapas. En primer lugar, es necesario entender la tendencia general de creciente preocupación sobre la inocuidad alimentaria y la adopción de enfoques al respecto que consideren la cadena al completo. En segundo lugar, es necesario apreciar por qué el número creciente de controles realizados en las cadenas de valor agroalimentarias se expresa en forma de la proliferación de normas privadas, en lugar del empleo de normas públicas o de la colaboración directa entre empresas para garantizar la inocuidad alimentaria.

4.1 Causas del incremento del número de controles realizados en las cadenas de valor alimentarias

La evolución de las normas agroalimentarias privadas se puede situar en el contexto de procesos más amplios de cambios regulatorios y reestructuración de los mercados agrícolas y alimentarios mundiales. Los factores clave son los siguientes:

- Las reformas de los sistemas regulatorios de la inocuidad alimentaria en respuesta a riesgos reales o hipotéticos, incluido el aumento de los controles procesales.

- El incremento del interés entre consumidores y empresas sobre los procesos de producción de alimentos y los cambios en su concepción de la inocuidad y la calidad alimentarias.
- La globalización de la oferta alimentaria y la creciente importancia de las economías de coordinación a la hora de definir la competitividad¹¹.
- La devolución desde el Estado de la gobernanza del mercado y la consecuente privatización de la misma.

Reformas de los sistemas regulatorios de la inocuidad alimentaria

Si bien la mayoría de los países industrializados cuentan con sistemas regulatorios de la inocuidad alimentaria sólidos, éstos han sido objeto de profundos cambios durante los últimos años. Una de las principales causas de este proceso ha sido el aumento de la preocupación de los consumidores acerca de la inocuidad de los alimentos. Ello hizo que se prestase una mayor atención a la inocuidad alimentaria y a otros atributos relativos a la calidad (Kinsey, 2003). A pesar de los importantes avances realizados en la tecnología agraria y alimentaria, una sucesión de “sustos” importantes en el ámbito alimentario ocurridos en diversos países industrializados avivaron las preocupaciones de los consumidores y erosionaron la confianza en los controles de la inocuidad alimentaria (Henson y Caswell, 1999; Henson y Humphrey, 2008; Banco Mundial, 2005). Como resultado, la confianza de los consumidores se vio perjudicada y los evidentes ejemplos de fracasos de la inocuidad alimentaria se consideraron indicios de problemas generales del sistema al completo. Nótese que, con la creciente globalización de las cadenas de valor agroalimentarias, es posible que los consumidores consideren que los problemas relativos a la inocuidad alimentaria en países lejanos tienen importancia local.

La proliferación de tales “sustos” alimentarios está relacionada con la persistencia de ciertas preocupaciones bien arraigadas acerca de la inocuidad alimentaria, como los patógenos microbianos y los residuos de plaguicidas. No obstante, se ha visto avivada ulteriormente por nuevas fuentes de ansiedad alimentaria cuyos factores de riesgo han sido difíciles de cuantificar (contaminación por metales pesados, micotoxinas y encefalopatía espongiforme bovina y otros nuevos factores que han alcanzado una gran importancia en el ámbito político, como la gripe aviar). En su conjunto, estas preocupaciones han estimulado la ampliación del alcance y el rigor de los sistemas regulatorios en gran parte del mundo industrializado. Como resultado, las empresas se han enfrentado a desafíos relativos al cumplimiento nuevos y más exigentes y han buscado mecanismos mediante los cuales se pueden reducir al mínimo los costos conexos. La nueva y más estricta reglamentación pública es una de las principales causas de la proliferación de normas privadas dirigidas a la inocuidad alimentaria.

La preocupación sobre la inocuidad alimentaria ha ocasionado el incremento de la rigurosidad de los controles más “tradicionales” de los productos, como unos límites más bajos del nivel de residuos de plaguicidas y la presencia de metales pesados. Al mismo tiempo, tanto los reglamentos públicos como las normas privadas han presenciado un cambio hacia unos enfoques basados en la gestión. De ellos, los más importantes son los metasisistemas como el HACCP y la rastreabilidad (Caswell *et al.*, 1998). Esta tendencia refleja el escepticismo acerca de la eficacia y la eficiencia económica de los enfoques basados en la tecnología o en los resultados, así como la prestación de cada vez más atención a la aplicación de enfoques basados en los riesgos a la gestión de la inocuidad alimentaria. Por ello, Unnevehr (2000:235) sugiere que:

“En la industria alimentaria cada vez se adoptan más prácticas de gestión que se centran en la prevención y el control de los riesgos para la inocuidad alimentaria. En muchos casos resulta costoso realizar análisis para probar la existencia de estos factores de riesgo, que podrían introducirse en los productos alimentarios en diversos puntos del proceso productivo. Por ello, las prácticas productivas documentadas, verificadas para prevenir y controlar estos factores de riesgo, son cada vez más aceptadas como el medio más rentable para reducir los riesgos para la inocuidad alimentaria. Si bien la realización de pruebas y la verificación son fundamentales

¹¹ Incluidos el flujo de información a lo largo de las cadenas de valor, la coordinación de múltiples proveedores, la capacidad logística, etc.

para establecer buenos controles del proceso, por sí sola la realización de pruebas nunca será práctica como medio para realizar el seguimiento de la inocuidad.”

Si bien en los controles basados en la gestión de la inocuidad alimentaria la atención se ha centrado principalmente en la aplicación de HACCP a la elaboración de alimentos, la creciente importancia de la rastreabilidad y la gestión de la inocuidad alimentaria de la granja a la mesa ha servido para centrar la atención en la integridad de la cadena de suministro al completo (Humphrey, 2008). Esta preocupación se ha expresado en los reglamentos públicos de la Unión Europea (UE), que ha sido el centro de la movilización mundial hacia las normas privadas. En el Reglamento (CE) n.º 178/2002, por el que se creó la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria, se expone la cuestión de la rastreabilidad y los controles a lo largo de la cadena de valor como se indica a continuación (CCE, 2002: desde el preámbulo hasta el párrafo 12):

"Para asegurar la inocuidad de los alimentos es necesario tomar en consideración todos los aspectos de la cadena de producción alimentaria y entenderla como un continuo desde la producción primaria pasando por la producción de piensos para animales, hasta la venta o el suministro de alimentos al consumidor, pues cada elemento tiene el potencial de influir en la seguridad alimentaria.”

De igual manera, en un resumen de la UE sobre las condiciones de importación del pescado y el marisco se reitera la necesidad de realizar controles durante el proceso (CCE, n.d.):

"La legislación de la Unión Europea aplica el principio de gestión de calidad y controles de proceso a lo largo de la cadena alimentaria que va desde el buque pesquero o la explotación acuícola hasta el plato del consumidor. Controles exclusivos en el producto final no proporcionarían el mismo nivel de seguridad, calidad y transparencia al consumidor.”

Cambios en la concepción de la inocuidad y la calidad alimentarias

Junto con estos factores relativos al marco regulatorio y la industria alimentaria, existen otras tendencias demográficas y sociales más amplias que han alterado las expectativas y las demandas de los consumidores con respecto a la inocuidad y la calidad de los alimentos (Buzby *et al.*, 2001; Jaffee y Henson, 2004). Estos atributos engloban la manera en que se producen los productos (por ejemplo, métodos orgánicos frente a métodos de producción agrícola convencionales) y la existencia de sustancias en los alimentos que se consideran nocivas, incluidas aquéllas que se emplean con un fin determinado en la producción alimentaria (como plaguicidas y hormonas) y los contaminantes (por ejemplo, policlorobifenilo y dioxinas). Por ello, la inocuidad alimentaria ya no se define simplemente como “adecuación para el consumo humano”, sino en términos de una amplia variedad de atributos inocuos (Reardon *et al.*, 2001) que van desde la búsqueda hasta los atributos credenciales, pasando por la experiencia. Además, los consumidores también se preocupan por múltiples atributos de calidad como los efectos ambientales, el bienestar animal, el bienestar de los trabajadores, etc. Tales atributos son casi universalmente de naturaleza credencial. Como resultado, los consumidores buscan más información y garantías más fiables (o que al menos se consideren más fiables) sobre la naturaleza de los alimentos que están ingiriendo y sobre las condiciones del entorno social en que se produjeron (Jaffee y Henson, 2004; Kinsey, 2003). En este contexto han surgido multitud de normas privadas tales como los alimentos orgánicos, la SA 8000, la iniciativa relativa a un comercio ético, el comercio justo o el programa Freedom Food.

Globalización

Todos los cambios indicados más arriba han tenido lugar en el contexto de la globalización de su profunda transformación de los mercados agroalimentarios mundiales. Las cadenas de suministro de productos agrícolas y alimentarios superan cada vez más los límites nacionales gracias, en parte, a las nuevas tecnologías alimentarias, de las comunicaciones y del transporte y a un entorno normativo que fomenta un comercio internacional más liberal. El abastecimiento mundial crea nuevos factores de riesgo, ya que los alimentos se ven sometidos a una mayor transformación y un transporte más largo y las cadenas de suministro se ven fragmentadas en diversas empresas. La distancia geográfica o cultural crea nuevos desafíos para los sistemas de coordinación y control que podrían mitigar tales factores de riesgo (Humphrey, 2008). Al mismo tiempo, la globalización aúna sistemas de producción alimentaria distintos en lo que respecta a las

características de los productores, los marcos regulatorios, las condiciones ambientales, los conocimientos técnicos, etc. En los casos en que los principales actores han realizado grandes inversiones en capital de marca, las consecuencias negativas de un único fracaso en lo que respecta a la inocuidad alimentaria tienden a generar una gran cantidad de riesgos.

Las acciones llevadas a cabo por los principales actores para gestionar la inocuidad alimentaria pueden tener profundas implicaciones para los actores del otro extremo de la cadena de suministro, a pesar de que puedan estar geográfica, económica o políticamente alejados. Si bien existen límites en la aplicación extraterritorial de las leyes nacionales, la legislación de los mercados alimentarios de los países desarrollados especifica de manera creciente las condiciones de producción y elaboración en los países exportadores de alimentos, y la responsabilidad legal que recae sobre los participantes en las transacciones comerciales es una causa ulterior de la proliferación de las normas privadas y los procesos de control que se extienden más allá de las fronteras nacionales.

Devolución desde el Estado

Trascendiendo los intentos de mejorar la eficacia de los sistemas regulatorios en diversos países industrializados, principalmente Europa, los gobiernos han desplazado progresivamente la responsabilidad de la inocuidad alimentaria al sector privado, lo que motivó la creación de normas privadas. Esta devolución desde el Estado supone un cambio más general hacia el neoliberalismo, reflejado en el incremento de las restricciones fiscales sobre las agencias regulatorias públicas y la creencia de que los encargados del establecimiento de normas públicas deberían trabajar con el sector privado en lugar de considerarse simplemente como “aplicadores” de la legislación (Busch *et al.*, 2005). Por ejemplo, en el preámbulo de la legislación alimentaria general de la Unión Europea se indica lo siguiente (CCE, 2002: desde el comienzo hasta el párrafo 30):

“El explotador de la empresa alimentaria es quien está mejor capacitado para diseñar un sistema seguro de suministro de alimentos y conseguir que los alimentos que suministra sean seguros. Por lo tanto debe ser el responsable legal principal de la seguridad alimentaria.”

Esto significa que las empresas alimentarias deberán ser responsables de establecer su propio sistema de control de la inocuidad alimentaria y de garantizar que este sistema funciona eficazmente mediante auditorías, mientras que el papel del gobierno es inspeccionar y verificar tales auditorías (Marsden *et al.*, 2000). En algunos países esto se ha combinado con la expansión de la cultura de “nombrar para avergonzar” en lo que respecta a las infracciones de la legislación alimentaria, lo que crea nuevas amenazas para el capital de marca. En el Reino Unido, en particular, la introducción de la “responsabilidad estricta” para los explotadores de las empresas alimentarias mediante la Ley de inocuidad alimentaria (Food Safety Act) de 1990 supuso la imposibilidad de emplear una “defensa basada en la garantía” (es decir, utilizar el argumento de que sus proveedores declararon que los alimentos o productos alimentarios suministrados eran inocuos). Ahora solamente pueden evitar la responsabilidad jurídica si demuestran que han ejercido la diligencia debida a la hora de garantizar que la cadena de suministro produce alimentos inocuos. Esta medida supuso un importante estímulo ulterior para la elaboración de planes privados relativos a la inocuidad alimentaria¹².

¹² Antes de la Ley sobre inocuidad alimentaria de 1990, la legislación alimentaria del Reino Unido permitía la denominada “defensa basada en la garantía” (Henson y Northen, 1998):

“Una persona acusada de una infracción evitará ser condenada si puede probar que, cuando compró el producto, obtuvo una garantía firmada de su proveedor indicando que el producto podía ser vendido o manipulado legalmente, que no había razón para creer que, cuando se cometió la infracción, la situación real era distinta y que el producto se encontraba en el mismo estado que cuando lo adquirió.” (Humber Authorities Food Liaison Group, n.d.).

La Ley de 1990 somete a los explotadores de las empresas alimentarias a una “responsabilidad estricta” para vender alimentos inocuos, pero existe una defensa estatutaria (especificada en la legislación) de debida diligencia”. Si se toman todas las precauciones razonables existe responsabilidad estricta. En muchos países europeos debe probarse que ha existido negligencia. Por eso, los explotadores de las empresas alimentarias en países que no aplican la responsabilidad estricta no están sujetos al mismo nivel de riesgo que en los países que sí la aplican.

4.2 Las normas privadas como respuesta a las preocupaciones regulatorias y de los consumidores sobre los alimentos

Las cuatro tendencias explicadas en este apartado (el aumento de la preocupación por la inocuidad alimentaria y por el origen de los alimentos, los efectos sociales y ambientales más amplios resultado de ello, la globalización y la mayor responsabilidad adjudicada al sector privado por los reglamentos públicos) se combinan y crean un entorno en el que las empresas se ven presionadas ulteriormente para generar productos inocuos y mantener la integridad de sus marcas. Esto es necesario en vista de las cada vez más globalizadas y complejas cadenas de suministro de alimentos.

Las normas privadas son una respuesta ante este desafío. La función principal de las normas, bien públicas o privadas, bien obligatorias o voluntarias, es facilitar la coordinación de las cadenas de valor agroalimentarias geográficamente y entre productores y empresas y, al hacerlo, transmitir información creíble sobre la naturaleza de los productos y las condiciones en que se producen, elaboran y transportan (Humphrey y Schmitz, 2000; 2001; Humphrey, 2008; Henson y Jaffee, 2008). En otras palabras, una de las principales funciones de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria es la gestión del riesgo. Esto implica ofrecer garantías de que un producto cumple con los requisitos mínimos establecidos para los productos y los procesos.

No obstante, dado que los objetivos generales de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria se suelen definir en términos de la garantía de que los sistemas alimentarios cumplen los requisitos de las normas públicas (como los reglamentos de la UE sobre el límite máximo de residuos —LMR— para plaguicidas en las frutas y hortalizas frescas en el caso de GlobalGAP), y dado que tales normas se crean sobre la base de las infraestructuras y procesos de las normas públicas (uso de HACCP, laboratorios públicos, rastreabilidad, etc.), ¿por qué resultan necesarias? Y ¿por qué las empresas están dispuestas a correr con los gastos derivados de crear normas privadas complejas y costosas?

Se suele sugerir que las normas privadas van más allá de los requisitos de las normas públicas. Es importante entender en qué casos concretos es esto cierto. Parece haber tres maneras diferentes en que se considera que las normas privadas van más allá de las normas públicas, a saber:

1. Las normas privadas establecen un estándar más elevado para ciertos atributos del producto alimentario o complementan los estándares de inocuidad alimentaria del producto final establecidos por la legislación. Las normas exigidas por el importador en el Recuadro 1 abarcan el comercio ético, los efectos ambientales y la responsabilidad social. De igual manera, la norma “Field to Fork” (del campo al plato) de Marks & Spencer en el Reino Unido incluye la prohibición del uso de unos 70 plaguicidas en frutas y hortalizas comercializadas frescas o empleadas en la preparación de alimentos para su venta bajo la marca propia de Marks & Spencer¹³. Esta percepción de la mayor exigencia o mayor amplitud de las normas privadas con respecto a las normas públicas es, probablemente, la perspectiva más común sobre la relación existente entre las normas públicas y privadas.
2. Las normas privadas son mucho más específicas sobre cómo alcanzar ciertos objetivos y cómo poner en funcionamiento las normas procesales que las normas públicas. Ésta es la función más importante de las normas privadas. En muchos casos las normas públicas obligatorias establecen los parámetros básicos de un sistema de inocuidad alimentaria, mientras que las normas privadas se centran en cómo debería ser tal sistema para ser eficaz. Ésta sería, por ejemplo, la relación existente entre las normas públicas relativas a las fábricas de elaboración de alimentos y los controles procesales establecidos por normas tales como la norma mundial para la inocuidad alimentaria del BRC o la IFS. La norma de la CAC especifica que deberían existir controles, pero no proporciona unas instrucciones específicas o métodos de seguimiento de la aplicación de este requisito. El objetivo principal de estas normas privadas es establecer un nivel de protección contra fracasos de la inocuidad alimentaria que vaya más allá del nivel establecido por las normas públicas obligatorias y los sistemas de aplicación conexos, y que sea coherente en todas las cadenas de suministro, las cuales cada vez están más globalizadas y, por ello, atraviesan distintas jurisdicciones regulatorias.

¹³ Véase http://www.agrifoodstandards.net/en/news/global/m_s_revises_field_to_fork_assurance.htm (último acceso: marzo de 2009).

3. El alcance de los controles de las normas privadas es más amplio que el alcance de los controles establecidos en las normas públicas obligatorias. El alcance de las normas se puede ampliar tanto vertical como horizontalmente. La ampliación del alcance verticalmente se refiere a qué sección de la cadena de valor cuenta con controles. En el caso mostrado en el Recuadro 1, la exigencia de las mejores prácticas acuícolas (MPA) significa que la regulación de los estanques de camarones es mucho más estricta que la que establecería la legislación nacional. Por lo tanto, pueden crearse una serie de requisitos procesales adicionales con respecto a la inocuidad alimentaria que llegarían hasta los niveles inferiores de la cadena de valor y supera así la cobertura actual de los requisitos establecidos por los reglamentos públicos. De igual manera, la norma GlobalGAP funciona como una norma procesal previa a la puerta de la granja dirigida, principalmente, a garantizar que los productos frescos cumplen una norma obligatoria europea, a saber, el reglamento sobre los LMR para los pesticidas en las frutas y hortalizas frescas. Así, las normas privadas ponen en práctica una serie de requisitos procesales dirigidos específicamente al cumplimiento de las normas públicas que gobiernan la inocuidad de los productos finales. Alternativamente, las normas pueden ampliar los requisitos de manera horizontal. En el caso del importador del Recuadro 1, se espera que los proveedores cumplan normas de carácter voluntario como la norma sobre responsabilidad social SA8000 y la norma ambiental ISO 14000.

En el segundo y en el tercer caso, las normas privadas proporcionan seguridad adicional frente al incumplimiento de los requisitos establecidos por los reglamentos públicos o la erosión del capital de marca. En ulterior cumplimiento de estos objetivos, se establece un número más amplio de atributos de los productos y los procesos (por ejemplo, la protección ambiental y las condiciones laborales) como requisitos que deben cumplir las entidades que adopten las normas privadas, como se indica en el primer caso *supra*.

La puesta en práctica de un sistema de evaluación de la conformidad que proporcione un mayor nivel de supervisión que el establecido por los sistemas existentes de aplicación regulatoria implica la existencia de dos elementos. En primer lugar, el uso predominante de certificación por parte de terceros que excluya del proceso de evaluación de la conformidad a la entidad que adopta la norma y a la entidad encargada de ponerla en práctica¹⁴. Esto permite que exista un sistema independiente de evaluación de la conformidad que siga un protocolo acordado y objetivo. En segundo lugar, la aplicación de una estructura de gobernanza y un sistema de apoyo que garantice que este sistema de certificación por parte de terceros funciona de manera eficaz. Algunos ejemplos de ello son los procesos de aprobación de la entidad certificadora, de gestión de las reclamaciones, de seguimiento del cumplimiento, etc. Los parámetros de esta estructura de gobernanza son establecidos principalmente por las normas internacionales elaboradas por la ISO.

Vemos, así, que las normas privadas del ámbito de la gestión del riesgo son multidimensionales —de ahí que la GFSI hable de planes en lugar de normas— y están formadas por la norma *per se*, sistemas de certificación y una estructura de gobernanza de las normas y la evaluación de la conformidad. Si bien las normas privadas, principalmente las relativas a la inocuidad alimentaria, establecen unas exigencias adicionales a los requisitos legales, se centran principalmente en el cumplimiento de los reglamentos. Al mismo tiempo, las normas destinadas a la gestión del riesgo engloban una variedad mayor de atributos. GlobalGAP, por ejemplo, engloba ahora elementos de protección ambiental, que no pertenecen al alcance de los requisitos establecidos por los reglamentos públicos, junto con el elemento principal de la inocuidad alimentaria (centrada, fundamentalmente, en el cumplimiento de los reglamentos).

¹⁴ Existen algunas excepciones. En el caso de las organizaciones y empresas que elaboran normas privadas (véase más abajo), la evaluación de la conformidad se suele llevar a cabo mediante la certificación realizada por segundas partes, es decir, empleando el propio personal de la entidad certificadora.

Recuadro 1: Certificación exigida por un importador de productos pesqueros del Reino Unido

“Todo proveedor futuro de... debe haber conseguido, o estar en proceso de conseguir:

- La certificación conforme a la norma del BRC, la IFS o la ISO 22000 de gestión de la calidad.
- La certificación conforme a la ISO 14001, estar preparándose para conseguirla o pasar una inspección independiente de la gestión ambiental responsable.
- La certificación conforme a las normas de la Alianza Mundial de Acuicultura para las mejores prácticas acuícolas, llevada a cabo por un inspector autorizado del Consejo de Certificación de Acuicultura.
- Una inspección satisfactoria realizada por terceros conforme al Código Básico de la Iniciativa de comercio ético.
- Una inspección satisfactoria sobre todos los aspectos de las buenas prácticas de fabricación, agrícolas, ambientales y sobre responsabilidad social, realizada por un empleado del equipo técnico [de la empresa].”

Fuente: Presentación empresarial sobre la aceptación de proveedores.

Esta preocupación por el cumplimiento de los reglamentos y los mecanismos para llevarlo a cabo no es única del sector privado. Cuando la UE establece unas condiciones específicas para importar alimentos de países ajenos a la UE que exigen que la autoridad competente de tales países demuestre que sus sistemas de inocuidad alimentaria ofrecen un nivel de inocuidad equivalente al nivel de la UE (véase, por ejemplo, CCE, 2004: artículo 48), también va más allá del Codex Alimentarius. Las inspecciones y recomendaciones subsiguientes realizadas por la Oficina Alimentaria y Veterinaria de la UE (véase, por ejemplo, Comisión Europea, 2005) permiten realizar el seguimiento de la eficacia del sistema de aplicación nacional y aportan sugerencias sobre cómo se podría reforzar tal sistema, junto con penalizaciones por la falta de cumplimiento (en el caso de la inspección de la Oficina Alimentaria y Veterinaria citada *supra*, inspecciones obligatorias totales de los productos pesqueros que llegan a la UE). Aquí, como ocurre con numerosas normas privadas, la cuestión no son las propias normas procesales, sino la eficacia con que se realiza el seguimiento y se aplica el cumplimiento.

Los mismos argumentos se pueden emplear con respecto a los reglamentos públicos relativos a los alimentos de origen animal. La introducción de enfoques basados en el HACCP en la producción de pescado y productos pesqueros por parte de los gobiernos en numerosos países (véanse Cato, 1998; Allshouse, 2003; Haque, 2004) crea muchos de los mismos desafíos a lo largo de la cadena de valor y tiene como objetivo garantizar la inocuidad de los alimentos mediante la realización de controles durante el proceso.

Un segundo objetivo de las normas privadas es diferenciar productos. Se pueden adoptar normas, como la norma de responsabilidad social SA 8000, para respaldar las declaraciones dirigidas a los consumidores sobre ciertas características deseables presentes en los productos. De manera general, las declaraciones sobre las características credenciales —atributos de un producto que ni el minorista ni el consumidor pueden verificar mediante el examen directo del producto— se apoyan en normas cuyo fin es proporcionar una base creíble para realizar tales declaraciones. Algunos ejemplos de ello serían el comercio justo, el respeto del medio ambiente, etc. Hay relativamente pocas pruebas de que las normas privadas se destinen a la diferenciación de productos sobre la base de la inocuidad alimentaria, excepto quizás como parte de un conjunto de atributos de los productos y procesos que abarcan la protección ambiental, las cuestiones éticas y sociales y la inocuidad alimentaria. La mayoría de los principales minoristas de alimentos, por ejemplo, reconocen que es probable que la competencia de mercado realizada tomando como base la inocuidad alimentaria perjudique la confianza de los consumidores, aunque tras unas afirmaciones ampliamente publicitadas sobre el exceso de residuos de los plaguicidas, los supermercados alemanes han competido realizando declaraciones relativas a los residuos. Más frecuentemente, las declaraciones sobre inocuidad alimentaria van de la mano de otras declaraciones sobre factores como los efectos ambientales. De este modo, Nature's Choice de Tesco se está empleando para respaldar la estrategia Nurture de creación de marca, más amplia, que distingue a las frutas y hortalizas frescas vendidas por este minorista¹⁵:

¹⁵ Véase <http://www.tesco.com/nurture/?page=nuturevalues> (último acceso: marzo de 2009).

“Nurture se lanzó en 1992 para garantizar que en Tesco hacemos llegar frutas y hortalizas de primera clase a nuestros clientes. Es una norma de calidad exclusiva y acreditada de manera independiente que garantiza a nuestros clientes que las frutas y hortalizas de Tesco se cultivan de manera responsable y respetuosa con el medio ambiente. Cada agricultor es sometido a una auditoría y se realiza su seguimiento periódicamente para garantizar que continuamos actuando rigurosamente.”

Nótese que no se hace mención explícita de la inocuidad alimentaria, y se centra la atención en aspectos ambientales y éticos. Es evidente que, en el contexto de Nurture, Tesco utiliza su norma Nature's Choice para reducir al mínimo el riesgo de fracasos de la inocuidad alimentaria, pero emplea aspectos ajenos a la inocuidad alimentaria de la norma, junto con otros mecanismos¹⁶, para marcar la diferencia sobre la base de la calidad, el medio ambiente y la ética.

La persecución del control del riesgo y la diferenciación puede estar motivada por diversos factores y puede ser adoptada por distintos agentes. Por ejemplo, un resultado de la preocupación de los consumidores sobre la inocuidad alimentaria ha sido que los actores del sector privado han intentado compensar la reducción generalizada de la confianza de los consumidores mediante la presentación de garantías adicionales relativas a la inocuidad de los alimentos que hacen llegar a los consumidores. La aparición de las normas de denominación de origen, como la etiqueta “tractor rojo” del Reino Unido, vino dada por diversos “sustos” alimentarios. De igual manera, la reciente proliferación de declaraciones competitivas realizadas por los supermercados alemanes sobre la manera en que controlan los residuos de los plaguicidas tuvo su origen en el daño causado por el descubrimiento de un exceso de plaguicidas en las frutas y hortalizas frescas.

En este contexto, es posible encontrar normas contradictorias adoptadas por diferentes partes de los agronegocios como medio para incrementar el valor de sus productos y presentar distintas declaraciones a los consumidores. De acuerdo con Aragrande *et al.* (2005), puede observarse lo siguiente:

- Los minoristas hacen declaraciones sobre la superioridad de las características de los productos (diferenciación de productos) mediante la elaboración de normas de empresa que respaldan las declaraciones credenciales. Estas normas son específicas de una empresa y no colectivas porque su fin es diferenciar los productos de una empresa de los de otra.
- En lo que respecta a las normas diseñadas para cumplir los reglamentos públicos, como la norma mundial para la inocuidad alimentaria del BRC o GlobalGAP, el objetivo es cumplir unos requisitos mínimos y evitar perjudicar la marca comercial. Normalmente este objetivo se consigue mediante la elaboración de normas privadas colectivas. Estas normas empresariales no resultan visibles para el consumidor. Pueden ser nacionales o internacionales y establecer un ámbito de aplicación o un diseño.
- Las asociaciones de productores pueden centrarse en cuestiones relativas a la inocuidad, como es el caso de la etiqueta “tractor rojo” en el Reino Unido, pero las normas se hacen visibles al consumidor porque el fin es argüir que los alimentos de un origen determinado son más inocuos que otros.
- En la práctica, las normas privadas suelen combinar varios elementos. Así, GlobalGAP se ocupa principalmente de la inocuidad alimentaria y los plaguicidas, pero incluye elementos relativos a los efectos ambientales, la higiene y las condiciones laborales (si bien la proporción de estos temas ha variado en las diferentes versiones de la norma). De igual manera, Nature's Choice de Tesco, a través de la submarca Nurture, se presenta al consumidor principalmente en términos de calidad y de beneficios ambientales, pero muchos de sus elementos tienen relación con la inocuidad alimentaria y siguen de cerca a GlobalGAP.

Toda la información expuesta hasta ahora sugiere que el principal aspecto en que se centran las normas privadas en el ámbito de la inocuidad alimentaria es la gestión del riesgo debido, principalmente, a la

¹⁶ Principalmente el cumplimiento de la Iniciativa relativa a un comercio ético (ETI) y la presentación de informes a través del Intercambio de Datos Éticos sobre los Proveedores (SEDEX).

necesidad de los actores dominantes de la cadena de valor de alcanzar un nivel más alto de garantías con respecto al cumplimiento de los reglamentos. Esto suele suponer la elaboración o la adopción de normas privadas que motivan la puesta en práctica de controles más rigurosos de los procesos, bien mediante el refuerzo de los requisitos establecidos por los reglamentos públicos en un nivel específico de la cadena de valor, bien ampliando los controles del proceso a lo largo de la cadena de valor. Las principales entidades que adoptan estas normas (norma mundial para la inocuidad alimentaria del BRC, IFS, SQF 2000 y GlobalGAP) son los principales compradores, fundamentalmente grandes minoristas de alimentos y empresas de servicios alimentarios. En los casos en que se observan intentos de diferenciar los alimentos sobre la base de la inocuidad alimentaria, las normas privadas se suelen elaborar y poner en práctica al comienzo de la cadena de valor, concretamente en la producción, como medio de comunicar a los consumidores que los alimentos de un origen o de un sistema de producción específicos son más inocuos. Un ejemplo de ello son las normas de garantía de alimentos del Reino Unido. En la mayoría de los casos las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria se han elaborado de manera colectiva, reflejo de que, a cualquier nivel de la cadena de valor, la inocuidad alimentaria se ha convertido notablemente en una cuestión exenta de competitividad¹⁷. En los reducidos casos en que las empresas promulgan de manera individual normas que incluyen la inocuidad alimentaria, como Nature's Choice de Tesco, el elemento de la inocuidad alimentaria no se presenta al consumidor como la base de la diferenciación.

5 Gobernanza de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria en relación con el Codex

Tras esbozar la estructura institucional de las normas privadas y los procesos que han motivado la elaboración y la evolución de estas normas, este apartado se centra en la estructura de la gobernanza de las entidades encargadas del establecimiento de normas, especialmente las formas organizativas específicas involucradas en esta tarea y los procesos mediante los cuales se elaboran normas. Al hacerlo, el objetivo es comparar y contrastar la gobernanza de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria y la ISO con la del Codex. Cabe preguntarse, por ello, en qué difieren los procesos mediante los que se elaboran normas en lo que respecta a la estructura de los procesos de toma de decisiones, a la rigidez de estos procesos a lo largo del tiempo y al grado de inclusión y transparencia.

5.1 Estructura y proceso de toma de decisiones del Codex Alimentarius

La CAC se creó en 1963 para elaborar normas y directrices alimentarias y textos conexos como parte del Programa Conjunto FAO/OMS sobre Normas Alimentarias¹⁸. El Codex tiene una función doble: incrementar la protección del consumidor y promocionar las prácticas justas en el comercio internacional de productos alimentarios. De manera más específica, establece normas sobre calidad e inocuidad alimentarias, incluidas las normas sobre productos alimenticios y los códigos de prácticas higiénicas o tecnológicas. Además, el Codex evalúa los plaguicidas, los aditivos alimentarios y los fármacos veterinarios y establece límites para los residuos de los plaguicidas y directrices para los contaminantes.

Con el paso del tiempo, las normas del Codex se han convertido en el principal punto de referencia para la elaboración de reglamentos técnicos nacionales en el ámbito de la inocuidad y la calidad alimentarias. Así, con la Resolución 39/248 de las Naciones Unidas de 1985 se adoptaron unas directrices para la elaboración y el refuerzo de las políticas de protección de los consumidores, y en ella se incluye el texto siguiente:

“Al formular políticas y planes nacionales relativos a los alimentos, los gobiernos deben tener en cuenta la necesidad de seguridad alimentaria que tienen todos los consumidores y apoyar y, en la medida de lo posible, adoptar las normas del Codex Alimentarius de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y la Organización Mundial de la Salud...”

¹⁷ En el caso de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria en la producción, podrían existir casos en que se pretenda identificar a los alimentos del Reino Unido, por ejemplo, como más inocuos que los procedentes de otros países, pero estas normas no se emplean para sugerir que los alimentos procedentes de un productor del Reino Unido son más inocuos que los procedentes de otro productor de este país.

¹⁸ Véase http://www.codexalimentarius.net/web/index_es.jsp (último acceso: marzo de 2009).

Ulteriormente, el Acuerdo MSF determinó que las normas, directrices y recomendaciones internacionales constituían la principal referencia empleada para evaluar los reglamentos técnicos nacionales en el marco jurídico de los Acuerdos de la Ronda Uruguay (OMC, 2005):

“Se considerará que las medidas sanitarias o fitosanitarias que estén en conformidad con normas, directrices o recomendaciones internacionales son necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales y se presumirá que son compatibles con las disposiciones pertinentes del presente Acuerdo y del GATT de 1994.”

En este contexto, las normas, directrices y recomendaciones para la inocuidad alimentaria se definieron de la siguiente manera (OMC, 1995):

“... las normas, directrices y recomendaciones establecidas por la Comisión del Codex Alimentarius sobre aditivos alimentarios, residuos de medicamentos veterinarios y plaguicidas, contaminantes, métodos de análisis y muestreo y códigos y directrices sobre prácticas en materia de higiene.”

Es importante reconocer estas funciones del Codex, así como la función, cada vez más formal, que desempeña la Comisión en el establecimiento de reglamentos para la elaboración de normas públicas obligatorias (denominadas “reglamentos técnicos” por la OMC) por parte de los Estados miembros, a la hora de entender cómo y por qué se establecen las normas, directrices y recomendaciones internacionales relativas a la inocuidad alimentaria.

El Codex Alimentarius es una organización formada por miembros y abierta a todos los Estados Miembros y los Miembros Asociados de la FAO y la OMS. Todos sus miembros, en la actualidad 181¹⁹, tienen la misma condición y la autoridad última recae en los Directores Generales de la FAO y la OMS. El Codex cuenta con una estructura de toma de decisiones y administrativa formal. Nombra Oficiales de la Comisión, así como un Comité Ejecutivo formado por un presidente, varios vicepresidentes y siete miembros regionales. El trabajo diario del Codex, no obstante, lo lleva a cabo una Secretaría en la FAO bajo el liderazgo de un Secretario, que actúa como Jefe del Programa Conjunto FAO/OMS sobre Normas Alimentarias.

El Codex Alimentarius cuenta con organismos subsidiarios encargados de la elaboración y la revisión de las normas, directrices y recomendaciones internacionales. Los Comités del Codex son entidades permanentes con responsabilidades en áreas específicas de la inocuidad alimentaria, como por ejemplo los residuos de medicamentos veterinarios en los alimentos o los sistemas de inspección de las importaciones y exportaciones de alimentos, mientras que los grupos de acción intergubernamental especiales se constituyen para elaborar normas relativas a un ámbito específico. Tanto los Comités del Codex como estos grupos de acción intergubernamental especiales están presididos por un Estado miembro, responsable de gestionar el programa de trabajo y los costos conexos. Existe una estructura paralela de Comités Coordinadores mediante los cuales las regiones o grupos de países coordinan actividades relativas a las normas alimentarias, por ejemplo mediante la elaboración de normas regionales.

El proceso de establecimiento de normas del Codex está notablemente estructurado, como se indica a continuación (CAC, 2007):

- La primera fase del proceso de establecimiento de normas comienza con la presentación de una propuesta de elaboración de una norma por parte del gobierno de un país o de un organismo subsidiario de la Comisión. A continuación la Comisión o el Comité Ejecutivo deciden que se va a elaborar una norma siguiendo la propuesta. Se han establecido unos criterios formales para asistir a la Comisión o al Comité Ejecutivo en tales decisiones y en la selección o creación del organismo subsidiario que se encargará de la dirección del proceso de elaboración de la norma.

¹⁹ Estos 181 miembros son 180 Estados y una organización miembro (véase <http://www.codexalimentarius.net>, último acceso: mayo de 2009).

- La preparación de un anteproyecto de norma corre a cargo de la Secretaría del Codex, y se hace circular entre los Estados miembros y las organizaciones internacionales pertinentes para obtener comentarios al respecto. El organismo subsidiario encargado de la elaboración de la norma considera tales comentarios y los incorpora en un proyecto de norma.
- El proyecto de norma se envía al Comité Ejecutivo para su revisión y a la Comisión para su aprobación formal como proyecto de norma. Las normas se pueden elaborar siguiendo un proceso acelerado y, de ser así, en esta fase el proyecto de norma se presenta al Comité Ejecutivo para su revisión y a la Comisión para su adopción como norma del Codex, omitiendo las fases indicadas a continuación.
- El proyecto de norma aprobado se envía a los Estados miembros y a las organizaciones internacionales pertinentes para su revisión. Los comentarios que realicen al respecto serán considerados por el organismo subsidiario encargado de la elaboración de la norma.
- El proyecto de norma se envía al Comité Ejecutivo para su revisión y a la Comisión para su aprobación como norma del Codex.

El Codex se esfuerza por alcanzar acuerdos consensuados sobre la aprobación o la enmienda de las normas. Las decisiones para aprobar o enmendar normas en la fase final del proceso de elaboración pueden tomarse mediante votaciones cuando los intentos de alcanzar un consenso han fracasado. Cada miembro de la Comisión cuenta con un voto y, si se realiza una votación, debe ejercer tal voto en la reunión en cuestión. No se puede votar por medios electrónicos o postales. Hasta la fecha, el Codex ha tenido que realizar votaciones sobre una norma nueva o revisada muy pocas veces.

El Codex no se encarga de poner en práctica las normas, directrices y recomendaciones internacionales que elabora, ni tampoco de evaluar el cumplimiento de las mismas. Su aplicación depende de su adopción por parte de los miembros del Codex, bien plena o parcialmente, bien formal o informalmente, o de su incorporación a las normas de otros organismos, incluidos los encargados de establecer normas privadas.

La participación en la reunión del Codex, incluidas las de la Comisión y los organismos subsidiarios, está abierta a los Estados miembros y ONG internacionales que gocen de la condición de observadores. Tal condición de observadores se ha concedido a un número importante de organizaciones industriales o de consumidores internacionales. No obstante, únicamente tienen derecho al voto los Estados miembros, y suele existir una jerarquía en el orden en que el presidente de las reuniones considera los comentarios, ya que se da preferencia a las delegaciones oficiales de los miembros. Los miembros tienen libertad a la hora de elegir la composición de sus delegaciones oficiales en las reuniones del Codex, y mediante este sistema pueden participar organizaciones industriales y de consumidores nacionales, por ejemplo. La mayoría de los miembros del Codex, asimismo, han creado comités nacionales del Codex, cuya estructura suele ser paralela a la de la Comisión del Codex Alimentarius, y a través de ellos las partes interesadas nacionales pueden contribuir a las posturas nacionales sobre las normas propuestas.

5.2 La Organización Internacional de Normalización (ISO)

La principal organización internacional encargada de la elaboración de normas relativas a la inocuidad alimentaria, además del Codex, es la ISO. Si bien es útil comparar las estructuras y procesos de toma de decisiones del Codex y la ISO, es importante reconocer los mandatos históricamente diferentes de estas dos organizaciones, lo que establece el contexto en que ambas funcionan y las diferencias existentes entre sus miembros. Mientras que el Codex se creó para establecer unas normas, directrices y recomendaciones internacionales para guiar la elaboración de los reglamentos nacionales en el ámbito de la inocuidad y la calidad alimentarias (véase *infra*), la función de la ISO es crear normas internacionales de naturaleza fundamentalmente voluntaria que abarcan una gran variedad de productos, servicios y sistemas de gestión.

La ISO es una ONG internacional que elabora normas en diversos ámbitos y sectores, desde especificaciones de productos hasta sistemas de gestión. En el ámbito de la inocuidad alimentaria, la ISO ha elaborado la norma ISO 22000:2005 sobre sistemas de gestión de la inocuidad alimentaria: requisitos para las organizaciones de la cadena alimentaria. Con carácter más general, la ISO ha creado una serie de guías

genéricas sobre el funcionamiento de los sistemas de establecimiento de normas y evaluación de la conformidad, por ejemplo sobre la certificación por parte de terceros (Guía 28) o sobre el funcionamiento de los organismos de inspección y certificación (Guías 62 y 65).

Reflejo de su tamaño y alcance, más amplios, la ISO tiene una estructura directiva muy formalizada similar a la del Codex. Así, los miembros de la ISO son 160 organizaciones normativas nacionales. La misión de la ISO es fomentar la normalización en el mundo con vistas a facilitar el intercambio internacional de bienes y servicios, así como impulsar la cooperación en las esferas de actividad intelectual, científica, tecnológica y económica (Henson *et al.*, 2001). Establece normas internacionales en todos los ámbitos técnicos, con la excepción de la ingeniería eléctrica y electrónica. El funcionamiento de la ISO se rige mediante un Consejo compuesto por cinco Oficiales Principales y 18 organismos miembros electos. El Consejo se reúne tres veces al año para elaborar propuestas que se presentan posteriormente a los miembros de la ISO en la asamblea general anual. El Consejo nombra un Tesorero, una Junta de Gestión Técnica y los Presidentes de los Comités de Elaboración de Normas. El Consejo es responsable, asimismo, de fijar el presupuesto anual.

En lo que respecta a la definición de las normas privadas empleada en el presente documento, las normas de la ISO ocupan un territorio impreciso, reflejo de la manera en que son adoptadas por las organizaciones miembros encargadas del establecimiento de normas. Algunos de sus miembros son organismos del sector público y pueden poner en práctica las normas ISO como normas públicas bien voluntarias, bien obligatorias. Otros de sus miembros son entidades privadas, y tienden a poner en práctica las normas ISO como normas privadas voluntarias, si bien su aplicación podría ser obligatoria en los casos en que los gobiernos hagan referencia a tales normas en los requisitos establecidos en los reglamentos. Ulteriormente, la ISO desempeña una función bastante formal e influyente en la gobernanza del comercio mundial y en el ámbito internacional del establecimiento de normas, ya que es reconocida por el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC) y goza de la condición de observadora en el Comité MSF en la OMC y el Codex.

El trabajo técnico de la ISO es descentralizado y se lleva a cabo mediante una jerarquía de comités técnicos, subcomités y grupos de trabajo. Los participantes en estos comités son representantes cualificados de la industria, institutos de investigación, autoridades gubernamentales, organismos de consumidores y organizaciones internacionales. La responsabilidad principal de administrar cada comité normativo recae sobre uno de los organismos nacionales de establecimiento de normas miembro de la ISO. El organismo miembro que ostenta la secretaría de cada comité normativo suele nombrar a una o dos personas para realizar el trabajo administrativo y técnico. El presidente del comité asiste a los miembros en la consecución del consenso. Los Comités Técnicos están formados por miembros de la ISO, bien miembros participantes, obligados a asistir a las reuniones y emitir su voto, bien miembros observadores, con derecho —pero no obligación— a votar y a participar en las reuniones.

El procedimiento de establecimiento de normas en la ISO está altamente estructurado y es siempre el mismo. Existen tres fases principales:

- En la primera fase se define el alcance técnico de la futura norma. La necesidad de elaborar una norma suele proceder de un sector de la industria, que comunica tal necesidad a un organismo miembro nacional. Éste propone el nuevo tema de trabajo a la ISO, que lo asigna a un Comité Técnico. La propuesta se hace circular entre los miembros del Comité Técnico y se vota la conveniencia de tal norma. Una vez se ha reconocido la necesidad de elaborar una norma internacional y se ha alcanzado un acuerdo formal al respecto, un grupo de trabajo compuesto por expertos técnicos de los países interesados define los aspectos técnicos que se tratarán en la norma.
- La segunda fase consiste en la consecución del consenso. Una vez se ha alcanzado un acuerdo sobre el alcance técnico de la norma, los países negocian las especificaciones detalladas incluidas en ella. Se realizan todos los esfuerzos posibles por alcanzar un consenso en esta fase, aunque la norma puede avanzar si dos tercios de los miembros del Comité Técnico votan a favor.
- La tercera fase consiste en la aprobación formal del proyecto de norma internacional resultante. El proyecto de norma se distribuye a las organizaciones normativas nacionales para su aprobación y la aportación de comentarios, primero como proyecto de norma internacional final y luego como norma internacional. En cada etapa se requiere la aprobación formal por dos tercios de los miembros de la

ISO que han participado activamente en el proceso de elaboración de la norma y por el 75 % de todos los miembros con derecho a voto. A continuación se publica el texto final acordado como norma internacional ISO.

Las directrices de la ISO enfatizan el consenso como principio en el procedimiento y como condición necesaria para la elaboración de normas internacionales que se aceptarán y emplearán en un ámbito extenso. De igual manera, las directrices inciden en la participación en las fases tempranas de la preparación y en unas fechas límites acordadas mutuamente.

Una vez que la ISO ha creado una norma internacional, su puesta en práctica corre a cargo de los organismos normativos nacionales miembros de ella. Por ejemplo, los organismos normativos nacionales son responsables de realizar la certificación conforme a las normas ISO o de acreditar a otros organismos para realizar tal función. En algunos casos, las normas de la ISO se traducen en normas nacionales (por ejemplo, del Reino Unido o de los Estados Unidos de América) o regionales (por ejemplo, europeas). Al igual que en el caso del Codex, la función de la ISO en el proceso normativo es únicamente el establecimiento de normas.

5.3 La gobernanza de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria

Las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria son elaboradas por diversas organizaciones privadas y no gubernamentales cuya estructura institucional y cuyo grado de integración de los procesos de elaboración, puesta en práctica y adopción de normas son diferentes. En la Figura 4 se clasifican estas organizaciones de acuerdo con su forma institucional, que distingue entre normas específicas de una empresa y normas privadas colectivas, como se define más arriba. Así, las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria pueden ser elaboradas por una única empresa, bien empresas alimentarias que son también las entidades que van a adoptar tales normas, bien empresas especializadas en la elaboración de normas. Estas normas privadas específicas de una empresa pueden estar sometidas a la certificación por parte de terceros (por ejemplo, Nature's Choice de Tesco) o ser certificadas por la propia empresa (por ejemplo, AIB International). Alternativamente, pueden ser elaboradas de manera colectiva por empresas alimentarias privadas, bien a través de organizaciones industriales, como el BRC, bien mediante coaliciones de empresas formadas con el fin específico de elaborar normas (por ejemplo, GlobalGAP). Las normas privadas colectivas relativas a la inocuidad alimentaria suelen estar vinculadas a sistemas de certificación por parte de terceros.

Con el paso del tiempo la relativa importancia de estas distintas organizaciones en lo que respecta a la elaboración de normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria ha cambiado profundamente (Henson y Northen, 1998); las causas de este proceso se han explicado *supra*. En Europa, por ejemplo, esto puede describirse como una transición desde las normas específicas de una empresa alimentaria y las normas empresariales de terceros hasta las normas privadas colectivas, elaboradas por organizaciones industriales, y la formación de coaliciones de normas privadas (véase más abajo).

La génesis de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria en Europa puede localizarse en el sector de venta al por menor de alimentos en el Reino Unido a mediados de la década de 1990. En este momento, la mayoría de los principales minoristas había elaborado sus propias normas relativas a la inocuidad alimentaria, y a menudo inspeccionaba a los proveedores empleando sus propios técnicos tecnológicos, o había adoptado las normas elaboradas y certificadas por diversas organizaciones o empresas independientes, como EFSIS, RSSL, LawCred, etc. Se reconocía, no obstante, que existía un solapamiento considerable entre los requisitos de los principales minoristas alimentarios y que los elaboradores de alimentos que abastecían a diversas de estas empresas estaban sujetos a múltiples auditorías. Así evolucionó el concepto de una norma colectiva privada relativa a la inocuidad alimentaria. No sorprende que el BRC participara en tal proceso, ya que era una organización comercial a través de la cual los minoristas alimentarios ya trataban cuestiones de interés común. La norma del BRC (denominada en la actualidad norma mundial para la inocuidad alimentaria del BRC) surgió en 1998. Como consecuencia, la mayoría de los minoristas alimentarios del Reino Unido, aunque no todos, empezaron a dejar de poner en práctica sus propias normas relativas a la inocuidad alimentaria, y las organizaciones independientes encargadas de la elaboración de normas y las empresas comenzaron a emplear la certificación conforme a la norma del BRC.

Figura 4: Formas organizativas de las entidades encargadas del establecimiento de normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria

Categoría de normas	Forma organizativa	Ejemplos
Normas específicas de una empresa	Empresas alimentarias privadas	Nature's Choice (Tesco) Filière Qualité (Carrefour) Field-to-Fork (Marks & Spencer)
	Empresas encargadas de la elaboración de normas privadas	ProSafe Certified SCS Clean Food Standard PrimusLabs GAP Certification Program EFSIS Standards for Companies Supplying Food Products AIB Consolidated Standards
Normas colectivas nacionales o internacionales	Organizaciones industriales	Norma mundial para la inocuidad alimentaria del BRC Norma alimentaria mundial SQF1000/2000
	Coaliciones de normas privadas	GlobalGAP Código neerlandés de HACCP Normas de garantía de alimentos

Fuente: figura elaborada por los autores.

A su vez, los minoristas de la Europa continental vieron la utilidad de emplear una norma colectiva relativa a la inocuidad alimentaria, y en el año 2000 un grupo de grandes minoristas alimentarios alemanes elaboró la norma alimentaria internacional (IFS), también mediante una organización comercial existente, la Hauptverband des Deutschen Einzelhandels (HDE). En 2003, la Federación de Empresas de Comercio y Distribución (FCD), una organización encargada de la representación de los minoristas alimentarios franceses, comenzó a participar en la elaboración ulterior de la IFS. Al hacerlo, la IFS se convirtió en la primera norma privada colectiva y posterior a la puerta de la granja relativa a la inocuidad alimentaria paneuropea.

En los casos en que no existen organizaciones industriales o cuando se considera que las organizaciones existentes no proporcionan una sede institucional adecuada para la elaboración de normas privadas, suelen aparecer coaliciones de normas privadas. Dos ejemplos notables de ello son el HACCP neerlandés y EurepGAP/GlobalGAP. En el caso del HACCP neerlandés —una norma colectiva privada posterior a la puerta de la granja y relativa a la inocuidad alimentaria de los Países Bajos—, se formó una Junta Nacional de Expertos Neerlandeses formada por el gobierno, agencias de aplicación, minoristas alimentarios, productores de alimentos, asociaciones comerciales y organizaciones de consumidores. Posteriormente, la norma de HACCP neerlandés se situó bajo la propiedad de una organización sin ánimo de lucro. La norma EurepGAP —una norma colectiva privada para la producción de frutas y hortalizas— fue promulgada por el Grupo de trabajo de minoristas europeos sobre los productos frescos (EUREP), una coalición de los 13 principales minoristas alimentarios de Europa fundado en 1997. En 1999 ya se había acordado un protocolo privado transnacional para la aplicación de unas buenas prácticas agrícolas por parte de los proveedores de productos frescos. A mediados de la década de 2000, aproximadamente 30 de los principales minoristas alimentarios de 12 países europeos participaban en EUREP y controlaban un 85 % de las ventas al por menor de productos frescos (García Martínez y Poole, 2004).

La siguiente fase, y la más reciente, en la evolución de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria fue la aparición de la Iniciativa mundial sobre inocuidad de los alimentos (GFSI) como una plataforma de referencia para las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria. Al igual que en el Reino Unido a finales de la década de 1990, pero a escala mundial, se reconoció que numerosos minoristas alimentarios y empresas de servicios alimentarios habían adoptado normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria similares. En Europa, la norma mundial para la inocuidad alimentaria del BRC, el HACCP neerlandés y la IFS funcionaban paralelamente, mientras que en Australia se había elaborado la norma SFQ que, posteriormente, se exportó a los Estados Unidos de América (Henson, 2007). Por ello, muchos de los principales elaboradores de alimentos tenían que cumplir múltiples normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria y recibir la certificación conforme a ellas. Si bien la armonización de estas normas se consideraba un desafío demasiado grande, se reconocía la posibilidad de equiparar estas normas con la visión de “una vez certificado, aceptado en todas partes”. La GFSI ha elaborado una plataforma de equiparación conforme a la cual se reconocen en la actualidad cuatro normas privadas colectivas posteriores a la puerta de la granja y relativas a la inocuidad alimentaria. Ha puesto en práctica, asimismo, una plataforma similar para las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria en la producción primaria conforme a la cual se equiparan dos normas.

Observamos, igualmente, diferencias geográficas considerables en la importancia relativa de distintas instituciones en la promulgación de normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria, lo que pone de manifiesto las diferencias existentes en los sistemas regulatorios, las estructuras y los *modus operandi* de las cadenas de valor. Con frecuencia las empresas encargadas de la elaboración de normas privadas de gran antigüedad desempeñan una función fundamental en los Estados Unidos de América, ya que suelen ofrecer servicios de certificación con respecto a requisitos establecidos por los reglamentos o las normas voluntarias relativas a la inocuidad alimentaria del gobierno de este país²⁰. Por ejemplo, las normas de AIB Internacional se basan principalmente en el conjunto de los requisitos establecidos en los reglamentos del Departamento de Alimentación y Medicamentos (FDA) y del Departamento de Agricultura (USDA) de los Estados Unidos de América. De igual manera, diversas empresas encargadas de la elaboración de normas han realizado tal labor para el sector de los productos frescos, en respuesta a las demandas de los grandes minoristas alimentarios que requieren que sus proveedores sigan la Guía de la FDA para reducir al mínimo los riesgos microbianos para la inocuidad alimentaria de las frutas y hortalizas frescas (FAO, 2007). Conviene notar la aparente inexistencia de coaliciones de normas privadas en los Estados Unidos de América, aunque debe reconocerse que los productores y minoristas estadounidenses participan en GlobalGAP, ya que esta serie de normas ha pasado de ser europea a tener un carácter más internacional (de ahí el cambio de su antigua denominación EurepGAP. Los minoristas alimentarios, las empresas de servicios alimentarios y los productores de alimentos de los Estados Unidos de América participan, cada vez más, en la GFSI.

5.4 Mecanismos de establecimiento de algunas de las normas privadas alimentarias más importantes

Los mecanismos específicos empleados para establecer normas privadas varían en función de las diferentes formas organizativas indicadas más arriba, así como dentro de ellas. A continuación se intenta identificar las características generales del proceso de establecimiento de normas en cada tipo de organización, ilustrándolas con ejemplos específicos.

Normas específicas de empresas alimentarias

Las normas específicas de empresas alimentarias son tanto elaboradas como adoptadas por empresas alimentarias privadas —principalmente grandes minoristas alimentarios y empresas de servicios alimentarios—, de tal modo que dichos dos procesos suelen estar íntimamente relacionados. En empresas que han conservado unas capacidades técnicas notables en el área de la inocuidad alimentaria (por ejemplo, los supermercados Tesco y Marks & Spencer en el Reino Unido), estas normas pueden elaborarse dentro de la empresa, mientras que las empresas con una capacidad técnica más limitada tienden a emplear consultores externos. Estos procesos tienden a ser bastante cerrados, por lo que las partes interesadas no podrán hacer aportaciones a menos que la empresa alimentaria que está elaborando la norma las inviten a ello. En la

²⁰ El hecho de que las normas de AIB Internacional se comenzaran a elaborar en 1956 ilustra la posición bien establecida de las empresas encargadas de la elaboración de normas privadas en los Estados Unidos de América.

práctica, no obstante, podría resultar de interés para las empresas que elaboran normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria establecer un mecanismo, bien formal, bien informal, que permita realizar mayores aportaciones. Por un lado, esto puede constituir un vehículo mediante el cual se pueden introducir nuevos avances y experiencias en el proceso de establecimiento de normas. Por otro lado, podría convenirles caracterizar la norma como “independiente” por razones de credibilidad ante las entidades que adoptan las normas y ante los consumidores, en caso de que se les comunique. Por ejemplo, las revisiones actuales de la norma Nature’s Choice de Tesco están lideradas por un Comité Asesor Técnico formado por miembros del propio equipo técnico de Tesco, productores, expertos técnicos independientes y CMi, el registrador del plan Nature’s Choice (véase *infra*)²¹.

La principal razón por la que se elaboran normas específicas de una empresa alimentaria son las necesidades de la propia empresa en sus funciones como elaboradora y adoptadora de la norma. Debería reconocerse, sin embargo, que las empresas alimentarias privadas no tienen interés alguno en emplear normas relativas a la inocuidad alimentaria cuyo cumplimiento resulte difícil por parte de los proveedores y que impongan costos desorbitados sobre las cadenas de valor en las que participan, en vista del nivel de protección de la inocuidad alimentaria alcanzado. Los costos que conlleva el cumplimiento de estas normas recaen en algún lugar de la cadena de valor, si bien podrían compensarse en cierto modo mediante la mejora de la eficacia general del sistema, ya incrementando los precios abonados por la entidad que adopta la norma, ya reduciendo el margen de beneficio de sus proveedores. Aunque en general los principales compradores se resisten a absorber tales costos, son conscientes de que necesitan conservar un número mínimo de proveedores fiables.

Las normas específicas de las empresas alimentarias suelen estar vinculadas a sistemas de certificación por segundas partes o por terceros mediante los cuales se audita a los proveedores anualmente. En el caso de la certificación por parte de terceros, las empresas privadas de certificación suelen tener que ser aprobadas por la empresa alimentaria que elabora la norma. Por ejemplo, los supermercados Tesco contratan a una empresa externa (CMi) como registradora de Nature’s Choice. CMi se encarga de registrar y certificar a los agricultores, empleando tanto su personal auditor como auditores independientes de organismos de certificación internacionales reconocidos. A diferencia de ello, Marks & Spencer gestiona la puesta en práctica de su norma Field-to-Fork internamente, mientras que las auditorías de los proveedores las llevan a cabo su propio personal técnico y auditores independientes aprobados. La existencia de estos distintos enfoques con respecto a la auditoría y la certificación de los proveedores refleja el equilibrio entre los costos y los riesgos por parte de la empresa que establece y adopta la norma; la certificación por parte de terceros, por ejemplo, traslada los costos a la zona inferior de la cadena de valor pero podría considerarse que ofrece menos seguridad que si la empresa lleva a cabo sus propias auditorías de sus proveedores (Henson y Northern, 1998).

Empresas y organizaciones encargadas de elaborar normas privadas

Las empresas u organizaciones que elaboran normas privadas tienden a hacerlo empleando recursos técnicos internos o consultores externos. No obstante, suelen obtener asesoramiento y orientaciones, formal o informalmente, de las entidades que vayan a adoptar tales normas. La mayoría de estas empresas tienen un fin lucrativo y su éxito comercial depende de la adopción de sus normas en las cadenas de valor alimentarias, especialmente por parte de minoristas y empresas de servicios alimentarios. Como se indica *supra*, en los Estados Unidos de América, donde las empresas que elaboran normas privadas siguen siendo un elemento clave del panorama de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria, muchas de estas normas están vinculadas explícitamente al cumplimiento de requisitos establecidos por los reglamentos públicos. Así, tales normas están compuestas principalmente por una síntesis de las normas públicas voluntarias o los reglamentos publicados.

La certificación conforme a las normas relativas a la inocuidad alimentaria establecidas por empresas encargadas de la elaboración de normas privadas suele correr a cargo de tales empresas. De hecho, los costos abonados para conseguir la certificación suelen constituir el principal flujo de ingresos de dichas empresas. Por ejemplo, AIB International, un instituto involucrado en la formación, el asesoramiento técnico y la investigación, además de en los servicios relativos a la inocuidad alimentaria, obtiene al menos el 45 % de

²¹Véase <http://www.tescofarming.com/tnc.asp> (último acceso: marzo de 2009).

sus ingresos a partir de la prestación de servicios de auditoría y certificación a la industria alimentaria²². Resulta razonable inferir, por lo tanto, que la viabilidad de AIB International depende de los ingresos que obtenga a partir de la auditoría y la certificación.

Normas privadas colectivas

Las normas privadas colectivas, elaboradas por organizaciones industriales o por coaliciones encargadas del establecimiento de normas privadas, suelen ser diseñadas por comités técnicos formados por empresas miembros y, en algunos casos, expertos externos o representantes de proveedores, entre otros. En muchas de estas organizaciones la secretaría desempeña un papel crucial en la dirección del proceso normativo. El principal objetivo del proceso de elaboración de normas es reconciliar las variadas necesidades y demandas de las entidades que van a adoptar en última instancia tales normas; como se indicó anteriormente, las normas privadas resultan de poca utilidad si no se adoptan. Por esta razón, la elaboración de normas privadas colectivas puede llevar bastante más tiempo que en el caso de las normas específicas de empresas alimentarias. Si bien los costos para cada participante en el proceso de establecimiento de normas podrían ser inferiores que si elaborasen sus propias normas, deben hacer importantes renunciaciones para acordar una norma colectiva.

La promulgación de normas privadas colectivas relativas a la inocuidad alimentaria suele llevarse a cabo mediante un proceso semicerrado, especialmente en los casos en que las principales entidades que van a adoptar las normas son miembros de la organización que las está elaborando. Suele existir una estructura de toma de decisiones multidimensional que permite realizar aportaciones a los miembros de la organización industrial o la coalición de normas, y también a otras partes interesadas “invitadas”. A continuación se ofrecen algunos ejemplos al respecto.

La norma mundial para la inocuidad alimentaria del BRC es un ejemplo de norma en que las principales entidades que la van a adoptar —los principales minoristas alimentarios del Reino Unido— participan de manera notable en el proceso normativo. Las revisiones de la norma mundial para la inocuidad alimentaria del BRC son gestionadas por un Equipo de normas mundiales mundial interno que recibe orientaciones de un Comité Asesor Técnico formado por minoristas alimentarios y otras partes interesadas. El proceso de establecimiento de normas al completo es supervisado por un Comité de Gobernanza y Estrategia formado por miembros del BRC y otros representantes internacionales.

El Instituto SQF, responsable del establecimiento de la serie de normas privadas SQF relativas a la inocuidad alimentaria, funciona principalmente de manera autónoma dentro del Instituto de Comercialización de Alimentos (FMI, Food Marketing Institute en inglés), su organización matriz²³. La misión del SQFI es la siguiente: “Facilitar la independencia y la integridad del sistema SQF y proporcionar liderazgo y servicios a todos los sectores de la industria alimentaria mundial mediante la supervisión de los aspectos técnicos del Programa SQF”. Las revisiones de las normas SQF las lleva a cabo un Comité Asesor Técnico formado por representantes de los sectores de la venta al por menor, fabricación y producción, procedentes tanto de los Estados Unidos de América como del ámbito internacional. Existe una serie de Subcomités Técnicos que proporcionan orientaciones sobre la puesta en práctica de las normas en determinados sectores. El Director Técnico del SQFI gestiona las actividades del Comité Asesor Técnico y prepara y distribuye documentos para su consideración por parte de los miembros del comité. Dado el gran número de entidades que podrían adoptar las normas, no todas pueden participar en el proceso normativo, y el Director Técnico suele solicitar observaciones a un número más amplio de entidades para hacerlas llegar al Comité Asesor Técnico. La decisión final sobre los cambios que se van a realizar a las normas SQF corre a cargo del SQFI.

Podría decirse que el proceso normativo más abierto en el ámbito de las normas privadas colectivas relativas a la inocuidad alimentaria es el de GlobalGAP. GlobalGAP es una única norma integrada con aplicaciones modulares en función del grupo de productos, desde la producción vegetal y ganadera hasta los materiales de propagación vegetal, pasando por la fabricación de piensos compuestos. Cuenta con un proceso de toma de decisiones muy estructurado en lo que respecta al establecimiento de normas que ha evolucionado notablemente con el paso del tiempo, reflejo de los cambios organizativos más amplios subyacentes a la

²² Véase <https://www.aibonline.org/about/history/> (último acceso: marzo de 2009).

²³ Véase http://www.sqfi.com/about_us.htm (último acceso: marzo de 2009).

norma. Con el tiempo la influencia de las principales entidades que adoptan las normas —los principales minoristas alimentarios de Europa— ha disminuido, al tiempo que se ha incrementado la representación formal de productores y proveedores. Las causas de estos cambios quizás tengan menos importancia aquí que sus implicaciones para el proceso normativo, que se ha abierto de manera progresiva a las aportaciones de las partes interesadas²⁴. Los principales elementos del proceso normativo tal y como se lleva a cabo en la actualidad son los siguientes (GlobalGAP, 2008):

- La decisión de proceder con los trabajos sobre una norma nueva o revisada la toma la Junta Directiva, formada por miembros electos en igual número de los sectores de la venta al por menor de alimentos y de la producción/suministro. Las decisiones se toman por consenso. A continuación se redacta un proyecto de mandato, se publica en el sitio web de GlobalGAP y se invita a las partes interesadas a realizar observaciones al respecto.
- Los Comités Sectoriales de GlobalGAP son responsables de la toma de decisiones técnicas sobre elementos de las normas importantes para su sector. Los miembros de los Comités Sectoriales se eligen buscando un equilibrio entre el número de representantes del sector de la venta al por menor de alimentos y el número de representantes del sector de la producción y el suministro. En la práctica, no obstante, la Secretaría desempeña una función crucial en la dirección del establecimiento y la revisión de las normas GlobalGAP.
- En dos de las fases del proceso normativo los proyectos de normas se publican en el sitio web de GlobalGAP durante un período de 60 días y se invita a las partes interesadas a realizar observaciones sobre ellos. La Secretaría recopila estas observaciones y las envía a los Comités Sectoriales pertinentes.
- Las normas nuevas o revisadas son acordadas en primer lugar por el Comité Sectorial correspondiente, por consenso en los casos que sea posible o por mayoría simple. La Junta Directiva electa es responsable de la aprobación final de la norma.

Además de los dos períodos de consulta de las partes interesadas llevados a cabo como parte del proceso de establecimiento de normas, se han creado instituciones formales para facilitar y coordinar las relaciones entre GlobalGAP y las partes interesadas. Algunas de estas instituciones son las siguientes:

- Un Comité de Organismos de Certificación, formado por representantes de organismos de certificación aprobados y destinado a realizar comentarios y observaciones sobre los problemas de la puesta en práctica y a permitir a los certificadores expresar sus opiniones.
- Diversos Grupos de trabajo técnicos nacionales, creados voluntariamente por miembros de GlobalGAP, aportan claridad en la puesta en práctica de normas a escala local. Las directrices elaboradas por estos grupos de trabajo son aprobadas por el Comité Sectorial pertinente y publicadas en el sitio web de GlobalGAP. Los Grupos de trabajo técnicos nacionales también realizan aportaciones sustantivas durante el proceso normativo formal.
- En mayo de 2007 se creó el proyecto Embajador de los pequeños productores/Observador de África con financiación de la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) y el Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido. El objetivo de este proyecto era trasladar observaciones y comentarios de los pequeños productores a los Comités Sectoriales sobre las maneras prácticas en las que se puede facilitar el cumplimiento de las normas de GlobalGAP por parte de los pequeños propietarios.

El rápido crecimiento de GlobalGAP ha estimulado la creación de códigos de buenas prácticas agrícolas públicos y privados que han sido reconocidos posteriormente como equivalentes en diversos países. Con este

²⁴ En la práctica, los representantes de los principales minoristas alimentarios han conservado el poder sustantivo en la aprobación de normas GlobalGAP nuevas o revisadas. Como entidades adoptadoras en última instancia de estas normas, son los árbitros últimos encargados de decidir si estas normas se ponen en práctica o no en las cadenas de valor mundiales.

fin se ha creado un proceso de equiparación formal mediante el cual un organismo independiente aprobado lleva a cabo un proceso de evaluación. Hasta la fecha 13 planes de buenas prácticas agrícolas nacionales han sido reconocidos formalmente como equivalentes de GlobalGAP, cuatro de los cuales pertenecen a países en desarrollo²⁵.

Ninguna de las organizaciones que promulgan normas privadas colectivas relativas a la inocuidad alimentaria, ya organizaciones industriales, ya coaliciones de normas, realiza la auditoría o la certificación conforme a tales normas, como exige la Guía 65 de la ISO. En su lugar, se aprueban organizaciones independientes de certificación por parte de terceros y se les permite certificar conforme a tales normas. Las empresas que ponen en práctica estas normas pueden elegir la entidad certificadora aprobada que deseen. Por ejemplo, la certificación conforme a la norma mundial para la inocuidad alimentaria del BRC la llevan a cabo organismos aprobados de certificación por parte de terceros. El BRC posee un procedimiento formal de referencias y reclamaciones mediante el cual se pueden aportar comentarios sobre el funcionamiento de las instalaciones de elaboración certificadas y los organismos de certificación aprobados. De igual manera, GlobalGAP ha firmado acuerdos con más de 100 organismos de certificación que actúan como empresas de auditoría y certificación independientes. Estos organismos se evalúan mediante un programa de integridad global para garantizar la coherencia y el cumplimiento de la Guía 65 de la ISO.

5.5 La Iniciativa mundial sobre inocuidad de los alimentos y los procesos de equiparación de las normas privadas

Como se indicó anteriormente, la GFSI ha desarrollado una plataforma de equiparación para las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria aprobadas que tiene como objetivo reducir la duplicación de la certificación y conseguir la visión “una vez certificado, aceptado en todas partes”. La GFSI ha creado un documento de orientación que, hasta el momento, se ha aplicado para realizar la equiparación de cuatro normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria de aplicación posterior a la puerta de la granja, a saber, la norma mundial para la inocuidad alimentaria del BRC, la IFS, el HACCP neerlandés y la SQF 2000. Como resultado, siete de los principales minoristas alimentarios mundiales han acordado aceptar como equivalentes estas cuatro normas equiparadas (GFSI, 2008).

La GFSI tiene un sistema bastante cerrado de toma de decisiones con un limitado número de mecanismos para que las partes interesadas, además de los miembros, desempeñen un papel importante en la definición del documento de orientación y en la equiparación de las normas. La GFSI ha evolucionado con el paso del tiempo y ha dejado de ser principalmente un club de los principales minoristas alimentarios para pasar a incluir otras partes interesadas de la cadena de valor agroalimentaria. Así, diversos grandes fabricantes de alimentos y empresas de servicios alimentarios han desempeñado una función importante en los procesos de toma de decisiones de la GFSI. No obstante, los pequeños minoristas y fabricantes alimentarios apenas pueden realizar aportaciones.

La dirección estratégica y la gestión diaria de la GFSI son supervisadas por su Junta Base, formada por grandes minoristas alimentarios, explotadores de servicios alimentarios y fabricantes de alimentos nombrados por invitación. La Junta tiene que aprobar toda modificación del documento de orientación, así como el reconocimiento de las normas equiparadas. La Junta recibe el asesoramiento del Comité Técnico de la GFSI, formado por minoristas alimentarios, explotadores de servicios alimentarios, fabricantes de alimentos, organizaciones de normas, organismos de certificación y acreditación, asociaciones industriales y otros expertos técnicos. Para ser miembro del Comité Técnico es necesario recibir una invitación. En un ámbito normativo amplio las partes interesadas pueden realizar aportaciones sobre temas más amplios mediante el Foro de Partes Interesadas, que se reúne anualmente para debatir cuestiones relativas a la inocuidad alimentaria. Todas las cuestiones tratadas en el Foro de Partes Interesadas se consideran en la Junta Base de la GFSI a la hora de establecer el programa de trabajo para el Comité Técnico de la GFSI.

6 La legitimidad de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria

En el debate previo hemos determinado las motivaciones de la elaboración de normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria y el uso de procesos conexos de certificación por segundas partes o terceros, así como

²⁵ Véase http://www.globalgap.org/cms/front_content.php?idcat=62 (último acceso: marzo de 2009).

la estructura de la gobernanza de las organizaciones que elaboran tales normas, prestando especial atención a los procesos de toma de decisiones. La creciente importancia de las normas privadas en la producción y el comercio de alimentos despierta dudas sobre la legitimidad de dichas normas. Como argumentan Brunsson y Jacobsson (2002), todo el mundo puede crear normas, y es decisión de cada persona seguirlas o no. No obstante, cuando las normas se convierten en legalmente obligatorias mediante su adopción por los gobiernos (como las normas privadas legalmente obligatorias presentadas en la Figura 2), o cuando el ámbito de aplicación de las normas es lo suficientemente amplio como para alterar las condiciones de acceso al mercado (es decir, se convierten en requisitos de mercado *de facto*), sus repercusiones resultan problemáticas. En el caso extremo de que el cumplimiento de una norma se convierta en una condición *sine qua non* para acceder a mercados importantes, ello tendrá efectos directos en todos aquellos obligados a adoptarla. Existirán preocupaciones similares a las generadas por los reglamentos introducidos por los gobiernos nacionales: ¿son proporcionales al riesgo? ¿tienen una base científica? ¿se reparte la carga del cumplimiento de manera justa?

Dejando a un lado la posición administrativa de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria en lo que respecta a la OMC, tema que se discute más adelante, pueden emplearse los siguientes indicadores para evaluar la legitimidad de dichas normas. Nótese que el término "legitimidad" se emplea con el significado amplio de "justicia" y no en un sentido legal o ético estricto.

- El grado de transparencia del proceso de establecimiento de normas.
- La medida en que las partes interesadas en la cadena de valor agroalimentaria tienen una influencia notable en el proceso de establecimiento de normas.
- La medida en que los intereses de los países en desarrollo se tienen en cuenta en el proceso de establecimiento de normas.
- La velocidad del proceso de establecimiento de normas y la respuesta a la demanda de normas nuevas o revisadas.
- El grado en que el proceso de establecimiento de normas puede evolucionar a medida que cambian las necesidades.
- El grado en que las normas promueven procesos de armonización o de evaluación comparativa de requisitos relativos a la inocuidad alimentaria.
- El grado en que dichas normas se basan en los riesgos o permiten que se alcance un nivel específico de protección de la inocuidad alimentaria de manera más eficaz.

Consideramos cada uno de estos indicadores de la legitimidad *infra*. Al hacerlo no pretendemos establecer prioridades entre estos indicadores, y podrían emplearse otros sistemas de medición. El fin de esta tarea no es juzgar si el Codex (por ejemplo) es más o menos legítimo que GlobalGAP o que el BRC (por ejemplo) como entidad que establece normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria, sino poner de manifiesto los puntos fuertes y débiles del Codex y las normas privadas con respecto a los amplios indicadores definidos más arriba.

De manera general, los procesos de establecimiento de normas del Codex son notablemente más transparentes que los de las organizaciones que elaboran normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria y los de la ISO. Por ejemplo, los informes detallados de las reuniones de los comités subsidiarios y de la Comisión del Codex Alimentarius se publican y distribuyen en el sitio web del Codex. Además, algunos Estados miembros, como los Estados Unidos de América, compilan y difunden sus propios informes resumidos de las reuniones del Codex. A diferencia de ello, las actas de las reuniones de las organizaciones encargadas del establecimiento de normas privadas no se suelen hacer públicas, lo que dificulta la comprensión del modo en que la confrontación de intereses ha influido en la elaboración de las normas privadas. Quizás la naturaleza translúcida del establecimiento de normas privadas no debería ser una sorpresa. Estas normas suelen estar motivadas principalmente por las necesidades de las entidades que van a adoptar las normas, las cuales son también las partes más influyentes en el proceso normativo, y no existen

beneficios evidentes de incrementar la información sobre tal proceso, especialmente en los casos en que las normas empresariales no se comunican a los consumidores.

En lo relativo a la inclusión de partes interesadas en las cadenas de valor agroalimentarias, el Codex cuenta con diversos mecanismos mediante los cuales las ONG internacionales pueden realizar aportaciones en el proceso normativo. Las ONG internacionales, incluidas las organizaciones industriales y de consumidores, pueden participar en las reuniones de los organismos subsidiarios de la Comisión en calidad de observadores oficiales. En función del país se permite a las ONG nacionales participar en las reuniones del Codex como parte de las delegaciones oficiales, y pueden participar también en los comités nacionales del Codex. Es evidente que un número notable de ONG internacionales y nacionales participan de esta manera (Henson, 2002). En la evaluación del Codex finalizada en diciembre de 2002 se concluyó que esta organización era bastante más abierta y que aceptaba más ONG que muchas otras organizaciones internacionales (CAC, 2002). A diferencia de ello, la mayoría de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria se elaboran mediante procesos bastante cerrados en los que solamente pueden participar ciertas partes interesadas (normalmente pertenecientes al sector de la industria). En general, la participación de las organizaciones de consumidores en este proceso es limitada o nula. Así, Hirst (2001) afirma:

“La inclusión y la transparencia del proceso de establecimiento de normas privadas pueden ser, al menos, tan problemáticas como en el caso de los reglamentos públicos, pero sin las garantías multilaterales de los Acuerdos MSF y OTC.”

GlobalGAP, no obstante, destaca como una organización en que el proceso de establecimiento de normas es relativamente abierto. Los proyectos de normas se someten a dos períodos de consultas públicas, y las respuestas recibidas se incluyen en los procedimientos de toma de decisiones. Además, existen mecanismos formales para comunicar a la Secretaría de GlobalGAP las experiencias e intereses de los organismos de certificación y de las entidades encargadas de la puesta en práctica de las normas de GlobalGAP a nivel nacional. Por supuesto, la participación de las partes interesadas en GlobalGAP y representación de sus intereses dependerá de la capacidad técnica, financiera y humana de que disponga para ello, y existe una preocupación evidente en este sentido en lo que respecta a los países en desarrollo, las organizaciones de consumidores, etc. Los exportadores y asociaciones comerciales de gran volumen de los principales países exportadores tendrán más capacidad para participar y establecer planes.

El nivel de participación de los países en desarrollo en la elaboración de normas internacionales por parte del Codex, la ISO y otras organizaciones internacionales similares se reconoce como un problema desde hace tiempo (Henson *et al*, 2001; Banco Mundial, 2005; CAC, 2002; UNCTAD, 2007a). En el caso del Codex, a pesar de los esfuerzos por proporcionar asistencia financiera o técnica, por ejemplo a través del Fondo Fiduciario del Codex, la participación regular de los países en desarrollo se suele ver limitada a un número relativamente reducido de los principales de ingresos medios de mayor tamaño como Argentina, Brasil, Chile, China, la India, Malasia, México, Sudáfrica y Tailandia. La mayoría de los países en desarrollo restantes, y especialmente la mayoría de los países de ingresos bajos, acude a las reuniones de manera irregular. Así, su participación en las reuniones de los organismos subsidiarios, donde se elaboran las normas, es muy reducida.

En el caso de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria parece que los intereses de los países en desarrollo influyen muy poco en el establecimiento de normas, reflejo del hecho de que las principales motivaciones en estas organizaciones son los intereses comerciales de los países industrializados, y no los Estados en sí mismos. La única excepción existente es GlobalGAP que, junto con el DFID y la GTZ, creó la Consulta de pequeños productores/Observador de África, entidad encargada de hacer recomendaciones sobre la manera de adecuar las normas de GlobalGAP a la producción en pequeña escala con vistas a reducir los costos del cumplimiento de tales normas. Todavía no se ha constatado que esta iniciativa tenga repercusiones en el proceso normativo. La principal causa del impulso de esta iniciativa fueron las considerables críticas de la norma GlobalGAP y sus efectos en los pequeños productores, especialmente en el África subsahariana (véase *infra*). GlobalGAP se ha convertido en la *cause célèbre* entre todas las críticas de las normas relativas a la inocuidad alimentaria, tanto en la OMC como en un ámbito más amplio (véase *infra*). Otras normas privadas, como Nature's Choice de Tesco, también han sido causa de una preocupación considerable por parte de los defensores de los pequeños productores de los países en desarrollo, si bien no resulta evidente si con ello se han creado iniciativas similares a las puestas en práctica en GlobalGAP.

Una de las principales críticas realizadas al Codex y a otras organizaciones normativas internacionales es el tiempo y los recursos invertidos en la elaboración de normas nuevas o en la revisión de las ya existentes (Henson, 2002). Se afirma que, a causa del deseo de alcanzar un consenso entre 180 Estados miembros con distintas prioridades y niveles de desarrollo económico, la elaboración de normas es lenta y engorrosa. No es inusual que tengan que pasar años para que las normas, directrices o recomendaciones del Codex sean aprobadas finalmente por la Comisión (Henson, 2002). Esto contrasta con las necesidades de las partes participantes en las cadenas de valor agroalimentarias y los minoristas y fabricantes de alimentos de mayor volumen de elaborar o revisar normas rápidamente a medida que cambian las circunstancias. Muchas organizaciones encargadas de la elaboración de normas privadas cuentan con procesos normativos simplificados que, además, están bien financiados y, además de costear una Secretaría, los miembros comerciales de estas organizaciones aportan los servicios de su personal técnico y cubren los costos de desplazamiento asociados a la participación en reuniones. Al mismo tiempo, por supuesto, entra en el proceso normativo un grupo de intereses bastante limitado, de manera que la mayor parte del debate sustantivo se ocupa de cuestiones técnicas en lugar de la necesidad de la norma y sus objetivos generales. La norma mundial para la inocuidad alimentaria del BRC, por ejemplo, se revisó cinco veces en el período 1998-2008 (Swoffer, 2009). Del mismo modo, aunque se han constatado diferencias entre la norma ISO 22000 y el documento de orientación de la GFSI relativas principalmente a los procesos de acreditación, las mejores prácticas de fabricación y la propiedad (GFSI, 2008), la CIAA, una organización europea de la industria de los alimentos y las bebidas, ha elaborado un programa de prerrequisitos que es probable que, conjuntamente con la norma ISO 22000, se equipare a la versión actual del documento de orientación de la GFSI. GlobalGAP, la organización encargada de la elaboración de normas privadas que quizás posea el proceso normativo más complejo, es capaz, a pesar de ello, de actualizar sus normas cada cuatro años.

Uno de los factores que contribuyen a la eficacia del proceso normativo en organizaciones encargadas de la elaboración de normas privadas es su capacidad de adaptación a medida que cambian las circunstancias. Tanto la GFSI como GlobalGAP, por ejemplo, han ampliado su número de miembros para incluir nuevas partes participantes en las cadenas de valor agroalimentarias, y han asimilado esta base más amplia de partes participantes en el proceso normativo. GlobalGAP también muestra la capacidad de realizar el seguimiento de los cambios de la legislación de la UE e introduce nuevos elementos en las normas a medida que cambian los reglamentos del mercado europeo. Esto refleja, de nuevo, el hecho de que estas organizaciones están motivadas por unos intereses sectoriales bastante reducidos y que tienen estructuras directivas simplificadas. Todo ello contrasta con el Codex que, al igual que el propio proceso normativo, depende en gran medida del alcance de un consenso en la toma de decisiones. Quizás no sorprenda, por lo tanto, que diversos de los cambios institucionales recomendados en la evaluación del Codex de 2002 no se hayan adoptado.

Uno de los principales objetivos del Codex es la elaboración de normas internacionales que promuevan la armonización progresiva de las normas relativas a la inocuidad alimentaria en el ámbito mundial. El Acuerdo MSF hace referencia específicamente a las normas, directrices y recomendaciones del Codex y ofrece una vía automática mediante la cual los miembros de la OMC pueden cumplir el Acuerdo, a saber, basando sus medidas nacionales en tales normas, directrices y recomendaciones adoptadas por el Codex (Roberts, 1998). No obstante, hay indicios de que la armonización de los reglamentos nacionales relativos a la inocuidad alimentaria de acuerdo con las normas internacionales ha sido relativamente lenta (Roberts y Unnevehr, 2005)²⁶. Una de las principales críticas de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria es que perjudican este proceso de armonización, ya que introducen un nuevo nivel de gobernanza que fragmenta ulteriormente los mercados nacionales de acuerdo con los requisitos sobre inocuidad alimentaria que deben cumplir los exportadores (Henson, 2007). Si bien no cabe duda de que las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria han servido para discriminar las cadenas de valor agroalimentarias en función de la norma relativa a la inocuidad alimentaria adoptada por los principales compradores, también resulta evidente que las organizaciones encargadas de la elaboración de normas privadas han liderado procesos de

²⁶ Es importante reconocer que la cuantificación del grado de armonización de las normas relativas a la inocuidad alimentaria es bastante complicada. Al mismo tiempo, numerosas normas, recomendaciones y directrices del Codex actúan como la base de las normas públicas nacionales, al igual que las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria (como se expone en el presente documento), de manera que el nivel de armonización que se puede observar sea probablemente superior que si el Codex no existiese.

armonización y equivalencia²⁷. Algunos notables ejemplos descritos anteriormente son la elaboración de la norma mundial para la inocuidad alimentaria del BRC en el Reino Unido (Henson y Northen, 1998) y el posterior establecimiento de la GFSI a nivel mundial. Podría decirse que estos procesos de armonización y equivalencia se han llevado a cabo mucho más rápido que si se empleara el marco del Codex y la OMC. Además, podría afirmarse que, dada la proporción del comercio alimentario mundial que representan en la actualidad los principales minoristas, empresas de servicios y fabricantes alimentarios, la elaboración de normas privadas colectivas relativas a la inocuidad alimentaria y su equiparación ha realizado una contribución notable a la armonización de las normas relativas a la inocuidad alimentaria a nivel mundial.

Finalmente, incluso en los casos en que se reconoce, en principio, la legitimidad de la elaboración de normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria por parte de las partes interesadas en la cadena agroalimentaria, en la práctica una de las principales preocupaciones sobre estas normas es que se considera que no tienen una base científica (OMC, 2008b). El Acuerdo MSF exige a los miembros de la OMC demostrar que sus medidas nacionales relativas a la inocuidad alimentaria se han elaborado sobre la base de evaluaciones de riesgos basadas en la ciencia (Roberts, 1998). En los casos en que las medidas nacionales se basen en las normas, directrices o recomendaciones del Codex se considera que se cumple tal requisito, ya que la evaluación del riesgo se ha convertido en un elemento fundamental del proceso normativo del Codex. Llegados a este punto resulta importante aclarar qué se entiende por evaluación del riesgo. Los miembros de la OMC tienen libertad para decidir su propio nivel de protección adecuado (Henson, 2001), pero deben demostrar que las medidas que establecen son compatibles con dicho nivel de protección.

Las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria no se rigen por tales reglamentos en la medida en que no pertenecen al ámbito de trabajo de la OMC (véase más adelante). Al mismo tiempo, una de las principales motivaciones para elaborar normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria es la gestión del riesgo (véase *supra*), debido al nivel de protección exigido a las entidades que adoptan normas en el contexto de los requisitos establecidos en los reglamentos en que operan. En principio las entidades que adoptan normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria no participan en la elaboración de estas normas ni imponen costos adicionales en sus cadenas de suministro a menos que se les proporcione una protección ulterior y necesaria. En ciertos casos las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria simplemente ponen en práctica requisitos procesales con el fin de conseguir un producto final inocuo, tal y como requieren los reglamentos. Aquí las normas privadas podrían no mejorar perceptiblemente el nivel de inocuidad alimentaria conseguido por los requisitos establecidos por los reglamentos, pero aportan garantías adicionales de que se ha alcanzado el nivel deseado de protección o establecen un mapa de ruta mediante el que se puede alcanzar el cumplimiento de los reglamentos. En otros casos, las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria pueden incrementar los requisitos establecidos por los reglamentos o implementar disposiciones cuando éstos no existan. Aquí podría esperarse que el nivel de protección de la inocuidad alimentaria conseguido sea superior. La principal causa en tales casos suele ser la demanda de los consumidores, ya que se supone que las entidades que adoptan las normas ven que los consumidores a quien suministran sus productos buscan una protección de la inocuidad alimentaria adicional (real o percibida), y responden de manera correspondiente. De nuevo cabe preguntarse por qué las empresas con fines lucrativos participan en un sistema costoso de control privado de la inocuidad alimentaria si no existe ninguna razón comercial sólida para ello.

7 Efectos del cumplimiento de las normas privadas a lo largo de la cadena alimentaria

7.1 Efectos en los productores

La introducción de normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria basadas en la certificación genera efectos notables en las cadenas de valor agroalimentarias. Estas normas reflejan la magnitud de los cambios que se deben realizar en los métodos existentes de producción y el grado en que los costos conexos se distribuyen a lo largo de la cadena de valor. Los principios básicos de los planes de normas son los siguientes:

²⁷ Al mismo tiempo, la naturaleza notablemente prescriptiva de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria puede impedir los procesos de equivalencia. Tal característica refleja, en parte, el hecho de que las normas privadas pueden ser sometidas a una auditoría de acuerdo con la Guía 65 de la ISO.

- El control del riesgo mediante la introducción de puntos de control y el uso de procedimientos especificados en la norma.
- La verificación de la aplicación de controles del proceso específicos mediante la documentación.
- La auditoría interna realizada por el explotador de la empresa.
- La auditoría externa realizada por un organismo de certificación, generalmente acreditado por un organismo de acreditación que suele ser oficial.

Puede decirse que la introducción de tales normas posteriormente a la puerta de la granja y, de manera específica, en instalaciones de elaboración, no es muy diferente de los controles empleados previamente. Los reglamentos actuales que rigen la producción y la elaboración de alimentos de origen animal cuentan, cada vez de manera más inherente, con sistemas de control similares. Los costos de la puesta en práctica de sistemas basados en el HACCP en la elaboración han sido analizados profundamente (véase, por ejemplo, Cato, 1998). En el caso del control de las enfermedades animales, los reglamentos públicos podrían imponer complejos controles en múltiples puntos de las cadenas de valor. Este enfoque, no obstante, representa un cambio radical si se aplica a la producción primaria, y en ello se centra principalmente este apartado. Las normas privadas de amplia aplicación, como GlobalGAP y la norma del Consejo de Certificación de la Acuicultura sobre las mejores prácticas acuícolas para el camarón, requieren cambios notables en las prácticas y controles del ámbito de la granja o del estanque²⁸.

En este apartado nos centraremos en los tres elementos que componen este efecto: 1) la complejidad de la puesta en práctica; 2) los costos de la puesta en práctica y quién los afronta; y 3) la posible exclusión de los pequeños productores. Se prestará especial atención a GlobalGAP porque en los últimos años se han llevado a cabo diversos estudios en profundidad de las implicaciones de esta norma en el ámbito de la granja en África, y porque es una norma privada muy conocida y de gran importancia²⁹.

Antes de seguir adelante, es importante mencionar que las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria afectan únicamente a las empresas y granjas que deciden adoptarlas, o que forman parte de cadenas de suministro de empresas que exigen su cumplimiento por parte de sus proveedores. Claramente, los procesos de concentración industrial en la elaboración y venta al por menor de alimentos hacen que el alcance de estas normas sea cada vez mayor. No obstante, al mismo tiempo sigue habiendo numerosos productos alimentarios comercializados internacionalmente a través de mercados al por mayor o a través de puntos de venta que no requieren la adopción de normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria (Jaffee, 2003; Banco Mundial, 2005).

La complejidad de la puesta en práctica

Para muchos pequeños agricultores, la introducción de normas relativas a la inocuidad alimentaria basadas en los procesos representa un cambio radical con respecto a las prácticas previas. La principal excepción la constituyen los agricultores que ya forman parte de un sistema de subcontratación de los exportadores, con sistemas conexos de asistencia técnica. El objetivo de las normas procesales es limitar el riesgo mediante la introducción de controles de los procesos y otros procedimientos asociados para su verificación. La naturaleza de estos controles y procedimientos se ilustra en el Recuadro 2, donde se muestran los procedimientos relativos a una pequeña parte de la norma, a saber, las directrices para la aplicación de plaguicidas. La cuestión más importante que se debe tener en cuenta es que estos procedimientos están relacionados no sólo con la manera en que se aplican los plaguicidas, sino también con los procesos de toma de decisiones y con la competencia del personal: las granjas deben demostrar que se siguen los

²⁸ La aplicación más conocida de GlobalGAP tiene lugar en la producción de frutas y hortalizas frescas, el núcleo original de la norma. No obstante, en la actualidad se puede aplicar a diversos productos, incluidas las plantas y los productos ganaderos y acuícolas (http://www.globalgap.org/cms/front_content.php?idcat=3). En este apartado el debate se centra en sus efectos en la producción de frutas y hortalizas frescas, sector donde su introducción hasta la fecha ha sido la más notable.

²⁹ Este apartado se basa principalmente en Humphrey (2008) y en un taller celebrado por el Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo en Londres en marzo de 2008.

procedimientos específicos diseñados para generar unos resultados específicos y que la toma de decisiones relativa a tales procedimientos es apropiada y se basa en la información pertinente. A su vez, esto requiere que se creen y se mantengan sistemas de documentación y registro. En los casos en que se unen varias granjas para obtener la certificación de grupo como medio para reducir los costos de inspección y certificación, una posibilidad prevista por GlobalGAP, será necesario superar obstáculos adicionales relativos a la creación de un sistema de gestión de la calidad (SGC). Tal sistema tiene como fin garantizar que se conserva la integridad del sistema de control del proceso a pesar de la participación de múltiples granjas en el grupo.

Costos de la puesta en práctica

¿Cuánto le podría costar a un agricultor comenzar de cero y alcanzar el nivel necesario para obtener la certificación conforme a GlobalGAP? A pesar de que, como se indica más abajo, ésta no es la pregunta que conviene hacer, diversos investigadores han explorado esta cuestión. Los costos derivados de la introducción de GlobalGAP incluyen:

- El cambio a nuevas prácticas agrícolas, como el uso de productos no químicos de control de plagas y la rotación de cultivos.
- La formación de los agricultores en los principios de GlobalGAP.
- La inversión de capital en las infraestructuras necesarias para la norma, como lugares de almacenamiento de los plaguicidas, letrinas, cobertizos de clasificación de construcción adecuada, agua corriente y fosos para la eliminación de los productos químicos.
- El análisis del suelo y del agua.
- Los costos de la propia certificación.
- La inversión en sistemas de control y los costos del mantenimiento del sistema (los costos diarios del seguimiento, el control y el rellenado de formularios).

Diversos estudios han intentado calcular estos costos. Se han llevado a cabo varios análisis en profundidad de la producción hortícola para la exportación en Kenya, a saber, Graffham *et al.* (2007), Mithöfer *et al.* (2007) y Asfaw *et al.* (2008). Los resultados de estos informes en lo que respecta a los costos son coherentes y pueden resumirse como se indica a continuación:

Recuadro 2: Especificaciones sobre el uso de plaguicidas incluidas en EurepGAP, Revisión 2

1. Muestras de que se ha conseguido la protección de los cultivos mediante el uso mínimo adecuado de productos para la protección de cultivos (Punto de control 8.1.1). Esto debe llevarse a cabo mediante la documentación del uso de productos de protección de los cultivos, incluidas las justificaciones de su uso, sus objetivos y sus umbrales de intervención.
2. La granja recibe asistencia con respecto a la puesta en práctica de una gestión integrada de las plagas, bien mediante formación formal y documentada de la persona técnicamente responsable de la granja, o mediante un consultor externo cuyas cualificaciones técnicas puedan ser demostradas (Punto de control 8.1.4).
3. Los productos de protección de los cultivos empleados son adecuados para el cultivo objetivo (Punto de control 8.2.1).
4. Solamente se emplean productos de protección de los cultivos registrados (Punto de control 8.2.2).
5. El registro de la aplicación de productos de protección de los cultivos confirma que en los últimos 12 meses no se han empleado productos de protección que hayan sido prohibidos por la UE en los cultivos producidos en virtud de EurepGAP y destinados a la venta en la UE (Punto de control 8.2.5).
6. Confirmación de que la elección de los productos de protección de los cultivos ha sido realizada por una persona competente. Tal persona quedará incluida en el registro como la persona que tomó la decisión y se deberán documentar las cualificaciones o la formación de tal persona. En el caso de que sea el agricultor el que tome la decisión, deberá indicarse asimismo su competencia al respecto (Puntos de control 8.2.6 y 8.2.7).
7. El registro de la protección de los cultivos debe indicar el nombre y la variedad del cultivo tratado, el área geográfica, la fecha exacta y el nombre e ingrediente activo del producto empleado (Puntos de control 8.3.1 a 8.3.4).
8. Empleo del punto anterior junto con las fechas de cosecha para indicar que se han cumplido los intervalos previos a la cosecha (Puntos de control 8.3.10).

Fuente: EUREPGAP (2005).

- Los costos derivados de la introducción de GlobalGAP son notables, aunque pueden variar considerablemente. Graffham *et al.* (2007) calcularon el costo de diversos sistemas introducidos por los exportadores para cumplir con la norma EurepGAP en la fase previa a su aplicación a las exportaciones keniatas destinadas a algunos supermercados de la UE en enero de 2005. Los costos de diferentes sistemas variaron desde las 100 GBP por granja a las 2 800 GBP. Estas variaciones son resultado, en parte, de diferentes escalas: los sistemas en que participan más agricultores reducen los costos por granja, y éstos se reducen notablemente cuando participan más de 50 productores (Graffham *et al.*, 2007). No obstante, parece probable que, además de las incoherencias en la manera en que las empresas calculan los costos, estas cifras reflejen diferencias notables en la preparación de los distintos exportadores. Los exportadores que disponen de sistemas de subcontratación muy bien organizados ya contarán con numerosos de los elementos exigidos por GlobalGAP (véase más adelante).
- En muchos de los casos los donantes ofrecieron subsidios, especialmente para hacer frente a los costos iniciales. La magnitud del apoyo de los donantes para hacer frente a los costos iniciales varió notablemente entre los exportadores, desde el 100 % de los costos iniciales en uno de los sistemas al 0 % en otros. Contabilizando 10 exportadores, el apoyo de los donantes para hacer frente a los costos iniciales alcanzó un promedio del 20 %. Los propios agricultores contribuyeron un 36 % y los exportadores un 44 % (Graffham *et al.*, 2007).
- A pesar del alto nivel de las contribuciones de los exportadores a los costos recurrentes, éstos siguen constituyendo una importante carga para los pequeños agricultores. Graffham *et al.* (2007) calculan

que el coste real por granja de la certificación de pequeños agricultores supera las 1 000 GBP, y que un promedio del 36 % de los costos totales aportados por los agricultores asciende a 433 GBP. Los autores calculan que esta inversión inicial tendría que ser financiada por el margen de beneficios obtenido por los pequeños agricultores a partir de la producción, antes de abonar los costos de mano de obra, que asciende a tan sólo 182 GBP anuales. De igual manera, Asfaw *et al.* (2008) concluyeron que los costos iniciales y recurrentes de cada miembro del grupo certificado conforme a GlobalGAP ascendían a un tercio de los ingresos anuales de los agricultores incluso cuando los exportadores y donantes se encargaban de abonar importantes gastos como los derivados de la auditoría externa, la certificación, la formación y el análisis del suelo.

Estos resultados llevaron a Graffham *et al.* (2007) a la conclusión de que la viabilidad financiera de GlobalGAP es marginal y que, sin unos subsidios iniciales importantes, sería imposible que los agricultores fueran financieramente viables en este contexto. Sin embargo, tales cifras relativas a la viabilidad financiera son muy sensibles ante la proporción de los costos iniciales abordados por los agricultores y las futuras variaciones de los costos recurrentes. Mithöfer *et al.* (2007) compararon grupos de agricultores y grandes granjas y llegaron a la conclusión de que, incluso con el apoyo notable de los exportadores y los donantes, el período necesario para alcanzar la rentabilidad de las inversiones de los pequeños agricultores que cumplen con GlobalGAP es de tres años, mientras que en el caso de las granjas propiedad de los exportadores es de un mes y en el de las granjas con grandes contratos de 12 meses.

No obstante, estos dos estudios identifican algunos resultados positivos para los pequeños agricultores generados a partir de la introducción de GlobalGAP. Algunos costos disminuyen, especialmente a causa de la reducción de la aplicación de plaguicidas. Además, se obtienen claros beneficios para la salud y la seguridad de los agricultores y los miembros de sus familias. También existen indicios de que se mejora la eficiencia de la granja, lo que se puede hacer extensivo a otros cultivos, incluidos los producidos para el consumo propio. A pesar de estos beneficios, el balance final desde la perspectiva de los pequeños agricultores es que GlobalGAP no tiene sentido desde un punto de vista económico. Discutiremos este argumento más adelante.

La posible exclusión de los pequeños productores

Existe un debate en la actualidad sobre los efectos de las normas privadas en los pequeños agricultores en el que se ha presentado un espectro creciente de ejemplos de exclusión de los mismos (Dolan y Humphrey, 2000; Jaffee, 2003; Okello, 2005; Jensen, 2004; OCDE, 2006), prestando especial atención a GlobalGAP (véase, por ejemplo, Graffham *et al.*, 2007). Los hechos extraídos del caso de Kenya parecen sugerir que la introducción de GlobalGAP ha reducido la participación de los pequeños agricultores en el negocio de la exportación de hortalizas. Un estudio de 10 exportadores realizado por Graffham *et al.* (2007) muestra que el número de productores en pequeña escala disminuyó más del 50 % en los 12 meses siguientes a enero de 2005, fecha en que la certificación supuestamente se convirtió en obligatoria para los agricultores que suministraban productos a los supermercados del Reino Unido. No obstante, los datos al respecto parecen bastante poco fiables. Existen pruebas de que los grandes exportadores han puesto fin a la subcontratación de pequeños productores para la obtención de hortalizas en favor de granjas subcontratadas que han elaborado sus propios sistemas de subcontratación. Como resultado, la disminución de la subcontratación de determinados exportadores registrada por Graffham *et al.* podría compensarse con un aumento en otro lugar. Fuentes de Kenya sugieren que, sobre el terreno, en las áreas rurales no existen pruebas convincentes de la expulsión a gran escala de los pequeños agricultores de un sector productivo que ha generado grandes beneficios para estos agricultores en el pasado. En principio, si tal expulsión a gran escala hubiera tenido lugar, cabría haber encontrado más pruebas.

A pesar de esta incertidumbre, existen pocas dudas de que la carga de los costos por unidad de producción al introducir GlobalGAP en las granjas pequeñas es mucho mayor que en las granjas de gran tamaño. En primer lugar, es probable que el grado de transformación de las prácticas agrícolas previas sea más importante, especialmente en lo que respecta a los métodos productivos con pocos plaguicidas. En segundo lugar, existen economías de escala en la certificación y en algunos sectores del cumplimiento de las normas, como el análisis del suelo y del agua. En tercer lugar, existen notables diferencias entre los costos de las granjas en función de su tamaño. Concretamente, Mithöfer *et al.* (2007) informan de que los grupos de agricultores tienen que invertir 3,5 horas por acre semanales en actividades de seguimiento, a diferencia de las 0,1 horas

por acre semanales en el caso de los agricultores con grandes contratos. De este modo, sí parece que GlobalGAP reduce la ventaja relativa a los costos que a menudo se afirma que poseen los pequeños agricultores en la producción de cultivos que requieren una gran mano de obra, como es el caso de las hortalizas frescas y, especialmente, las judías verdes.

No obstante, el argumento de la exclusión de los pequeños productores resulta ser bastante más complejo de que se suele sugerir. La introducción de GlobalGAP y, por lo tanto, de normas similares basadas en los procesos en el ámbito de la granja, cambia sin lugar a dudas la economía de las granjas en pequeña escala. GlobalGAP incrementa los costos a que se enfrentan los exportadores; los costos del funcionamiento del plan de certificación y del mantenimiento de la integridad de sus controles son considerablemente superiores en las cadenas de suministro formadas por un número considerable de pequeños agricultores que en los casos en que los exportadores obtienen los productos a partir de un número reducido de productores a media o gran escala. En los casos en que se emplean pequeños agricultores como proveedores, muchos de los costos de GlobalGAP recaen en el exportador. El exportador, para mantener su empresa a flote, debe ofrecer a sus clientes productos certificados. Como consecuencia, no son capaces de hacer disminuir los ingresos de los agricultores hasta niveles bajos (como sugieren, por ejemplo, Graffham *et al.*, 2007) y mantener la oferta.

En vista de esta panorámica, ¿por qué los exportadores no dejan de trabajar con pequeños productores a medida que aumenta el número de clientes que adoptan GlobalGAP? El empleo de grandes granjas en la producción solamente es posible si existen tierras disponibles para la agricultura a gran escala, y cuando un cambio tal es aceptable desde el punto de vista político. En muchas partes de África y Asia podría no ser éste el caso. Al mismo tiempo, los pequeños productores son un mecanismo eficaz para incrementar el riesgo, hasta tal punto que ciertos exportadores mantienen una base de suministro de pequeños productores para complementar su propia producción o el abastecimiento de productores de mayor volumen. Los pequeños productores también han respondido a los desafíos presentados por GlobalGAP. Así, se constata un cambio definitivo hacia unos agricultores más capacitados que trabajan en terrenos más amplios. Estos agricultores tienen la capacidad y los recursos necesarios para cumplir la norma GlobalGAP. Los productores también se han organizado y han constituido, por ejemplo, organizaciones de comercialización. Existen ciertos indicios recientes en Marruecos de que el nivel de organización de los agricultores es un factor más importante en lo que respecta a la participación en las cadenas de valor de la exportación de tomates que el tamaño de la granja (Chemnitz, 2007).

Dejando a un lado el debate sobre si los pequeños productores se ven excluidos de las cadenas de valor a causa de normas privadas como GlobalGAP, ¿en qué medida impediría tal tendencia la reducción de la pobreza en zonas rurales? Existen tres razones para sugerir que las repercusiones no serían importantes. En primer lugar, existen datos convincentes de que el número de pequeños productores que se pueden ver afectados es bastante reducido. Por ejemplo, el número de pequeños productores que participan en la producción de cultivos hortícolas para la exportación en Kenia, el principal exportador del África subsahariana, oscila entre un mínimo de 10 000-15 000 (Mithöfer *et al.*, 2008; Jaffee, 2003) y un máximo de 108 000 (Minot y Ngigi, 2003), pasando por diversos valores intermedios (Ebony Consulting International, 2001; Karuga y Masbayi, 2004). Independientemente de cuál de estas cifras se acepte, es evidente que únicamente una pequeña proporción de los cientos de miles de pequeños productores de Kenia se dedican a la producción de cultivos hortícolas para la exportación y, por lo tanto, podrían verse afectados por GlobalGAP en el futuro próximo.

En segundo lugar, también hay indicios de que los pequeños agricultores que producen para la exportación tienden a no encontrarse entre los más pobres (Maertens y Swinnen, 2009). Quizás esto no resulte sorprendente; en general, para participar en cadenas de valor para la exportación de productos perecederos o semiperecederos, un agricultor debe poseer tierras, tener un acceso razonable al agua, estar relativamente cerca de una infraestructura de transportes sólida, tener medios fiables para comunicarse con los exportadores, etc. Por ello, algunos estudios han mostrado que los productores de cultivos hortícolas para la exportación tienden a ser de gran volumen, estar mejor capacitados, disponer de más bienes y riqueza familiar y tener un mejor acceso a servicios y a mano de obra familiar que el resto (Swinnen, 2007; Asfaw *et al.*, 2008). En tercer lugar, la comparación de los efectos de reducción de la pobreza en los productores de hortalizas frescas a gran escala con respecto a los pequeños productores sugiere que tales efectos son, *grosso modo*, similares, independientemente del sistema de producción empleado (McCulloch y Ota, 2002; Maertens y Swinnen, 2009).

7.2 Elaboración y manipulación de alimentos

Se han realizado relativamente pocos análisis de los efectos de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria en la estructura y funcionamiento del sector de la elaboración en los países en desarrollo, lo que refleja la extendida preocupación acerca de los efectos sobre los pequeños productores. Los datos disponibles, no obstante, sugieren que los desafíos y costos de cumplir las normas pueden inducir procesos de racionalización que tienden a expulsar a los elaboradores y exportadores de menor volumen o más marginales, a pesar del hecho de que el nivel de transformación de numerosos productos exportados es, en realidad, bastante reducido. Esto refleja las economías de escala en los procesos de cumplimiento de normas (véase, por ejemplo, OCDE, 2006). En el contexto keniano, por ejemplo, Jaffee (2003) sugiere que muchos de los exportadores iniciales de hortalizas frescas han abandonado el sector, que ha pasado a estar cada vez más dominado por un puñado de grandes empresas. La capacidad necesaria para gestionar los procesos de cumplimiento de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria puede actuar también como un obstáculo a la entrada, lo que sugiere que las entidades que actúen en primer lugar pueden contar con una ventaja notable sobre el resto. Es probable que observemos que las normas privadas, junto con otros factores relativos a la competitividad, ocasionan procesos de consolidación y concentración en las cadenas de valor mundiales que pueden tener implicaciones importantes y potencialmente negativas para el bienestar. Se necesita profundizar la investigación al respecto.

La creciente importancia de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria en las cadenas de valor de la exportación de los países en desarrollo ha servido para mejorar el papel crucial que los exportadores desempeñan en la vinculación de los productores y los compradores de países industrializados (OCDE, 2006). Así, los exportadores constituyen el principal mecanismo a través del cual se transmiten las especificaciones de la demanda a lo largo de la cadena de valor y se gestionan los procesos de cumplimiento de las normas. El importante papel desempeñado por los exportadores a la hora de proporcionar apoyo técnico y financiero a los pequeños productores con vistas a conseguir el cumplimiento de normas como GlobalGAP se ha indicado anteriormente. Al mismo tiempo, los principales exportadores pueden constituir un punto de entrada eficaz para el apoyo de los donantes; esto puede verse, por ejemplo, en el caso del Programa de iniciativa en materia de plaguicidas (PIP), financiado por la UE, en el que uno de sus principales componentes ha sido la mejora de la capacidad de los exportadores para obtener productos a partir de pequeños productores en el contexto de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria (Henson y Masakure, 2008).

7.3 El bienestar de los consumidores nacionales

Generalmente, las cadenas de valor de la exportación en numerosos países en desarrollo funcionan de manera bastante independiente de las cadenas de valor de los mercados nacionales. Así, pueden existir pocas consecuencias directas sobre el bienestar de los consumidores nacionales, excepto en el caso del flujo de ingresos recibido por los productores, los trabajadores de las granjas y los empleados de instalaciones de elaboración cuyo número, de acuerdo con diversos estudios, es considerable (véanse, por ejemplo, McCulloch, 2002; Dries y Swinnen, 2004; Gulati *et al.*, 2007; Minten *et al.*, 2008; Maertens y Swinnen, 2009). Los productos para la exportación excedentes o que no cumplen las normas sobre inocuidad alimentaria pueden entrar en los mercados nacionales, y además puede decirse que se han producido conforme a unos estándares de inocuidad más elevados que la mayoría de los productos que entran en los mercados nacionales, aunque su volumen es reducido y muchos de ellos son objeto de una demanda local muy limitada.

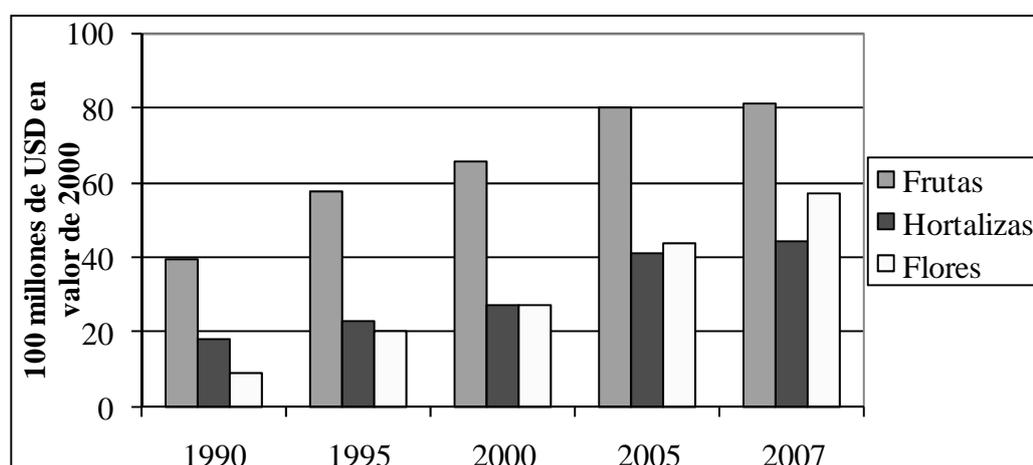
La adopción de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria en las cadenas de valor locales puede generar mejoras perceptibles en el bienestar de los consumidores nacionales de los países en desarrollo a través del incremento de la inocuidad y calidad de los productos. En este caso la motivación predominante es la emergencia del sector de supermercados nacionales en los países en desarrollo, así como la creación de algunas empresas de elaboración motivadas por el mercado (véanse, por ejemplo, Reardon *et al.*, 2003; Weatherspoon y Reardon, 2005). Si bien el surgimiento de una “revolución de los supermercados” se ha exagerado en cierta manera, especialmente en el contexto del África subsahariana (véase Humphrey, 2007), existen ejemplos indudables de minoristas alimentarios internacionales, particularmente, que comienzan a emplear las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria. En el caso de los consumidores que disponen de ingresos suficientes para frecuentar los supermercados, existen beneficios obvios en términos de inocuidad y calidad alimentarias, diversidad de productos, etc.

8 Las normas alimentarias privadas y el comercio

8.1 ¿Qué efectos tienen las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria en el comercio?

Los hábitos de consumo de alimentos en los países industrializados están generando profundos cambios en los mercados de productos agrícolas y alimentarios que presentan oportunidades potencialmente valiosas para los países en desarrollo (Jaffee y Henson, 2004). Los consumidores demandan una variedad más amplia de productos agroalimentarios durante todo el año sobre cuya inocuidad no quepan dudas y que cumplan un número cada vez mayor de atributos de calidad. Estas tendencias han generado cambios en los flujos comerciales mundiales de productos agrícolas y alimentarios, y han aumentado las exportaciones desde los países en desarrollo de productos tanto sin elaborar como elaborados no tradicionales, como las frutas y las hortalizas, las especias y el pescado y el marisco (Jaffee y Henson, 2004). Así, en la actualidad las frutas y hortalizas, el pescado, la carne, los frutos secos y las especias, tanto frescos como elaborados, representan conjuntamente más del 50 % de las exportaciones agroalimentarias totales de los países en desarrollo (Banco Mundial, 2005). La proporción que representan en el comercio de los países en desarrollo continúa aumentando, mientras que la proporción de los productos tradicionales como el café, el té, el cacao, el azúcar, el algodón y el tabaco disminuye. Como ilustración, en la Figura 5 se presenta el valor real de las exportaciones del África subsahariana, con la excepción de Sudáfrica, de productos hortícolas a la Unión Europea durante el período 1990-2007.

Figura 5: Valor real de los productos hortícolas procedentes del África subsahariana, a excepción de Sudáfrica, durante 1990-2007



Fuente: Golub y McManus (2008).

Estas tendencias presentan una panorámica bastante optimista para la creciente integración de los países en desarrollo en el sistema comercial mundial, así como para los procesos de desarrollo agrícola y rural. No obstante, existen preocupaciones acerca de la capacidad de los países en desarrollo de acceder a las cadenas de valor agroalimentarias contemporáneas y de competir en ellas y, por lo tanto, de explotar las oportunidades de valor elevado que presentan los mercados de los países industrializados, especialmente en el contexto de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria (Banco Mundial; 2005; Henson y Jaffee, 2008). Tales preocupaciones se han puesto de manifiesto en numerosas ocasiones en el Comité MSF (OMC, 2007a; Henson, 2007; Roberts, 2009). Ciertamente, suele ser necesario que las inversiones tecnológicas, infraestructurales e institucionales notables cumplan las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria, algunas de las cuales se describen *supra*, lo que puede desfavorecer a los países o empresas con pocos recursos.

Existen dos maneras en que las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria pueden afectar a las exportaciones agroalimentarias, a saber:

- Los exportadores existentes verán disminuir su competitividad al hacer frente a los notables costos derivados del cumplimiento de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria, lo que beneficiará más a los países industrializados que a los países en desarrollo o a determinadas regiones

o países en desarrollo más que a otros. Si bien en principio todos los exportadores deben cumplir estas normas, serán los exportadores que puedan alcanzar el cumplimiento de manera más eficiente los que más se beneficien de ellas, ya por la estructura de producción, ya por las inversiones previas en capacidad relativa al cumplimiento, ya por los conocimientos y experiencias en el ámbito de la empresas, las cadenas de valor o el país, etc. Por ejemplo, al tiempo que las exportaciones totales de frutas y hortalizas frescas del África subsahariana a la UE han aumentado, su participación en las importaciones de frutas y hortalizas frescas totales desde fuera de la UE han disminuido. Sin embargo, durante el mismo período de tiempo la cantidad de importaciones de frutas y hortalizas frescas de América Latina ha aumentado. Esta tendencia se explica posiblemente a causa de la obligación de cumplir las normas privadas (UNCTAD, 2008). Paralelamente, se reconoce que tales tendencias se pueden explicar a través de muchos otros factores, como los tipos de cambio, los costos de flete, etc.

- Las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria funcionan como barreras para los nuevos exportadores de los países en desarrollo y para las empresas pertenecientes a ellos, ya que impiden su acceso a mercados de la exportación potencialmente lucrativos. Así, las exportaciones de hortalizas frescas del África subsahariana continúan estando dominadas por Kenya que, siendo el principal exportador de este subcontinente, realizó el 41 % de las exportaciones en 1990 y el 43 % en 2007. Un exportador keniano realizaba las siguientes declaraciones al respecto:

“Suelo ser especialmente positivo sobre ello [la certificación]. Quizás sea un poco cínico, pero es una barrera de entrada al comercio. Cuantas más normas haya, menos competencia vamos a tener. Para otras personas resulta difícil cumplir con estas normas. Es una ventaja competitiva. Nos cuesta mucho dinero. Pero aún así es una ventaja competitiva.” (Cita incluida en Humphrey, 2008: 39.)

Sin embargo, al mismo tiempo han aparecido algunos nuevos exportadores; las exportaciones de Etiopía, Ghana, Senegal, Uganda y Zambia se han incrementado notablemente durante el período 1990-2007, de manera que se han convertido en importantes exportadores secundarios. Esto sugiere que, incluso en el contexto de los adversos mercados de la exportación, es posible que se establezcan y prosperen nuevos exportadores de alimentos.

En la práctica resulta difícil distinguir los efectos específicos que las normas privadas puedan tener en las exportaciones agroalimentarias de los países en desarrollo de muchos otros factores. Por ejemplo, en FAO (2007) se incluyen los requisitos multidimensionales que deben cumplir los exportadores de frutas y hortalizas frescas, como la clasificación y las normas de calidad, los requisitos de rastreabilidad, las etiquetas de origen, los controles fitosanitarios y las normas relativas a la inocuidad alimentaria, de naturaleza tanto pública como privada. La notable visibilidad de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria —de hecho han captado la atención de los gobiernos de los países en desarrollo, las ONG y otros defensores de los intereses de los países en desarrollo— ha significado probablemente que ha existido una atribución excesiva. Por ejemplo, la Secretaría MSF realizó una encuesta recientemente entre los miembros de la OMC sobre su experiencia acerca de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria (OMC, 2008c). La mayoría de las respuestas, inéditas hasta el momento, son bastante generales y no dan cuenta de problemas de exportación específicos relacionados con el cumplimiento de determinadas normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria. Resulta difícil encontrar pruebas sólidas al respecto.

Al mismo tiempo, es importante reconocer que las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria están evolucionando —mientras que antes los exportadores al Reino Unido tenían que cumplir múltiples normas alimentarias pertenecientes a diversas empresas, en la actualidad suelen tener que cumplir únicamente una o dos normas colectivas relativas a la inocuidad alimentaria— y que, además, son en gran medida un reflejo de los requisitos establecidos por los reglamentos públicos del país importador. La evolución de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria ha tenido lugar paralelamente a los cambios de los requisitos establecidos por los reglamentos de la UE y sus Estados miembros y, como se indica *supra*, estos dos procesos han estado fuertemente entrelazados. Las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria pueden funcionar como mecanismo a través del cual se transmiten los requisitos establecidos por los reglamentos públicos a lo largo de las cadenas de valor, y pueden reducir los costos de transacción asociados con la incertidumbre acerca de las medidas que hay que tomar para cumplir con las normas (Henson, 2007).

Puede resultar difícil, asimismo, distinguir el límite en el que finalizan los requisitos establecidos por los reglamentos públicos y el comienzo de las normas privadas. Por ejemplo, mientras que las disposiciones relativas a la rastreabilidad incluidas en el Reglamento CE/178/2002 no tienen efectos extracomunitarios, las responsabilidades relativas a la inocuidad alimentaria que recaen sobre los explotadores de las empresas alimentarias los han llevado a mantener la rastreabilidad a lo largo de la cadena de valor. En este caso, cabe preguntarse si los requisitos de rastreabilidad del importador son una norma privada o un reglamento público. Y, de manera más general, ¿cómo distinguimos los efectos de los cambios de los reglamentos públicos de los de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria? No existe ninguna manera de saber cómo sería el mundo hoy en día si las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria, por la razón que fuese, no existiesen.

Puede decirse con seguridad que el discurso predominante sobre los efectos en el comercio de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria se ha centrado en su capacidad para actuar como obstáculos al mismo. No obstante, se reconoce de manera creciente que las normas privadas, junto con los requisitos establecidos en los reglamentos públicos de los mercados de la exportación, pueden actuar como catalizadores de procesos de fomento de la capacidad y posicionamiento competitivo en las cadenas de valor agroalimentarias (Banco Mundial, 2005; Henson y Jaffee, 2008). Jaffee (2003) señala que la proliferación de normas privadas y públicas ha generado problemas para la industria de los productos frescos de Kenya, pero que al mismo tiempo ha rescatado a la industria en vista de la dura competencia internacional. Jaffee y Henson (2004) apuntan que Perú se ha convertido en un exportador mundialmente competitivo de espárragos frescos y elaborados mediante esfuerzos concertados para mejorar la capacidad relativa a la inocuidad alimentaria en virtud de GlobalGAP. Finalmente, UNCTAD (2007b) muestra cómo para Tailandia, Malasia y Viet Nam, países proactivos a la hora de introducir normas acerca de las buenas prácticas agrícolas e históricamente menos dependientes de los mercados de la UE que algunos de sus competidores internacionales, ha resultado relativamente fácil cumplir normas privadas como GlobalGAP.

El balance final es que, si bien algunos países y empresas tendrán dificultades para cumplir las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria, otros prosperarán en este entorno. Desde este punto de vista, las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria son simplemente una de las diversas causas de la competitividad existente en las cadenas de valor agroalimentarias mundiales. Al mismo tiempo, no obstante, los procesos de mejora inducidos por las normas privadas pueden ir de la mano de profundos procesos de reestructuración de las cadenas de valor agroalimentarias mundiales, lo que beneficiará a los países, y exportadores y productores en ellos, que tengan mejores capacidades. Así, es probable que observemos el creciente dominio de las exportaciones de los países en desarrollo por parte de un número más reducido de empresas más capaces y de mayor tamaño.

8.2 Alternativas para hacer frente a las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria

La información expuesta hasta ahora sugiere que los efectos de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria en las exportaciones agroalimentarias de los países en desarrollo son tanto complejos como inciertos. Es normal que existan beneficiados y perjudicados en un mundo en el que el cumplimiento de requisitos relativos a la inocuidad alimentaria cada vez más exigentes, motivados tanto por el sector público como por el privado, es imperativo. Todo ello lleva a preguntarse qué se necesita para asistir a los países en desarrollo a la hora de enfrentarse a este desafío. Las respuestas a esta pregunta se indican a continuación.

- **Asistencia de los donantes.** Se reconoce la notable necesidad de recibir apoyo de los donantes con vistas a fomentar la capacidad de cumplimiento de las normas en el sector público y en las cadenas de valor y empresas. Esto refleja el hecho de que en numerosos países en desarrollo, aunque no en todos, la capacidad existente es débil y los recursos tanto del sector público como del sector privado suelen ser limitados. La preocupación sobre los posibles efectos negativos de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria ha captado, evidentemente, la atención de los donantes en los últimos años (Humphrey, 2008). No obstante, de ello surge la crítica de que se ha centrado demasiada asistencia de los donantes en los principales exportadores; en el África subsahariana, por ejemplo, la gran mayoría de la asistencia de los donantes se ha destinado a Kenya (UNCTAD, 2008). Los pequeños exportadores han encontrado bastantes dificultades para atraer la atención de muchos donantes. Resulta interesante constatar que, así, sin darse cuenta, los donantes podrían estar

mejorando la competitividad de un exportador sólido en detrimento de nuevos exportadores que ya pasaban apuros para entrar en los mercados de la exportación.

- **Principales empresas.** Resulta cada vez más obvio que las principales empresas de los países en desarrollo desempeñan un papel fundamental en el incremento del cumplimiento de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria mediante la prestación de asistencia técnica o financiera a los productores, la creación de sistemas de control de la inocuidad alimentaria, etc. Graffham *et al.* (2007) constataron que en muchos de los casos en que los pequeños productores keniatas habían conseguido cumplir la norma GlobalGAP, un gran exportador había realizado inversiones notables. La función de las principales empresas se ve reflejada de manera creciente en las estrategias de los donantes, como USAID y el PIP (Humphrey, 2008). Esto, por supuesto, nos lleva a preguntarnos qué se puede hacer en los entornos en que no existen empresas importantes. La realidad práctica es que es probable que tales países y cadenas de valor pasen apuros. Si bien se pueden emplear enfoques ascendentes para mejorar la capacidad de los agricultores, y existe la posibilidad de que los intermediarios gestionen las relaciones entre agricultores y exportadores, a menos que exista una empresa importante que integre a los agricultores en las cadenas de valor mundiales y que apoye los procesos en curso de cumplimiento de las normas, las perspectivas no son buenas. Las empresas multinacionales podrían desempeñar un papel importante en el avance de los procesos de mejora en este contexto.
- **Promoción de los intereses de los países en desarrollo.** La realidad es que la principal preocupación de las empresas que adoptan normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria, especialmente los grandes minoristas alimentarios de los países industrializados, serán las repercusiones —la seguridad del suministro y los costes, fundamentalmente— sobre sectores importantes de su base de suministro. En el caso de la mayoría de los productos, estos sectores serán los grandes fabricantes y productores de países industrializados y algunos de los países de ingresos medios de mayor tamaño. Es poco probable que los principales minoristas alimentarios, por ejemplo, inviertan una gran cantidad de tiempo y recursos en el examen de los problemas de los países en desarrollo y que ajusten sus normas de manera correspondiente. Si se pretende que los intereses de los países en desarrollo estén representados, es necesario incluirlos forzosamente en los programas de las entidades que adopten o elaboren normas mediante, principalmente, la acción política. En el Reino Unido, el DFID se esfuerza en este sentido mediante el Foro de adquisición en favor de la población pobre. De manera alternativa, los donantes pueden proporcionar apoyo a las empresas u organizaciones que establezcan o adopten normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria, lo que sufraga los costos asociados a la modificación de estas normas o al modo en que se evalúa la conformidad. Esto puede apreciarse en la Consulta de pequeños productores/Observador de África de GlobalGAP, apoyado por el DFID y la GTZ (véase *supra*). Otro ejemplo de ello es el Fondo para el desafío a que se enfrenta la industria de la venta al por menor de alimentos (FRICH, Food Retail Industry Challenge Fund en inglés) del Reino Unido, apoyado también por el DFID.
- **Apoyo de los procesos de armonización y equivalencia entre las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria.** Quizás irónicamente, los procesos de armonización y equivalencia parecen ser más efectivos en el ámbito de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria que en el caso de los reglamentos públicos nacionales³⁰. Efectivamente, la aparición de un número relativamente reducido de normas privadas colectivas relativas a la inocuidad alimentaria tanto previas como posteriores a la puerta de la granja, equiparadas, de manera creciente, con una plataforma común ha servido para compensar la proliferación de normas y sistemas de certificación conexos. Las instituciones públicas tanto nacionales como internacionales deberían prestar apoyo en tales procesos de armonización y equiparación, lo que sugeriría que se ha dejado de poner en duda la legitimidad de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria y se ha pasado a trabajar conjuntamente con las entidades encargadas del establecimiento de las normas privadas, con el fin de mejorar el funcionamiento de tales normas y examinar las distintas maneras en que se pueden armonizar ulteriormente los procesos regulatorios y el cumplimiento de las normas privadas.

³⁰ La principal excepción a esta “regla” es el establecimiento de directivas y reglamentos armonizados para la inocuidad alimentaria en la UE.

Una de las principales preocupaciones existentes en relación con las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria es que los costos de los procesos de cumplimiento y de la evaluación de la conformidad tienden a recaer sobre las zonas iniciales de las cadenas de valor agroalimentarias mundiales, es decir, sobre los proveedores, especialmente los exportadores y productores de los países en desarrollo, y quedan muy alejados de las entidades que adoptan las normas³¹. Esto, a su vez, impide que los productores de los países en desarrollo reciban los beneficios totales de la aplicación de las normas, lo que reduce la rentabilidad de las inversiones conexas y disminuye los incentivos de los agricultores para adoptar estas normas. De manera más general, lleva a preguntarse en qué medida son "justas" las cadenas de valor que, según se percibe, hacen recaer el costo del cumplimiento de las normas privadas en los exportadores y productores más pequeños y vulnerables de los países en desarrollo, alejándolos de los grandes minoristas alimentarios y agronegocios de los países industrializados. Una de las repercusiones más llamativas de la codificación introducida por las normas privadas es que el seguimiento y el control, previamente ejercidos por el comprador, se sustituyen por la certificación, abonada ahora por el proveedor. Ninguna de las iniciativas comentadas más arriba aborda en profundidad esta cuestión. Los críticos arguyen que las entidades que adoptan normas deberían contribuir a los costos que tienen que afrontar sus proveedores, especialmente en el caso de los pequeños agricultores, y repartir así los costos a lo largo de la cadena de valor.

¿Mediante qué mecanismos se podría hacer que las entidades que adoptan normas relativas a la inocuidad alimentaria, como los grandes minoristas alimentarios, compartiesen los costos del cumplimiento de tales normas que afrontan los exportadores y productores en las zonas más bajas de la cadena de valor, al menos en ausencia de una obligación jurídica, difícil de percibir? Dado que los minoristas alimentarios y otras entidades que adoptan normas en los países industrializados casi nunca hacen frente a los costos derivados de la certificación, es probable que los incentivos para compensar las inversiones que deben realizar los proveedores sean reducidos. Al mismo tiempo, en muchos casos los compradores de productos para su exportación pueden elegir entre numerosos proveedores. Toda acción que incremente los costos de adquisición de los productos de uno de estos proveedores, por ejemplo los exportadores que obtienen productos de pequeños agricultores, es probable que obligue a los exportadores a comprar los productos a otro proveedor, lo que puede generar la exclusión de los mismos pequeños productores cuyo apoyo es el fin de tales iniciativas. Como se sugirió anteriormente, el factor más importante en juego es la existencia de alternativas. Si los compradores (exportadores o minoristas) necesitan que el producto sea suministrado por pequeños productores, ellos harán frente a la carga. Si existen distintos proveedores, no lo harán. La única manera eficaz de abordar esta cuestión es mediante la aplicación de códigos e iniciativas relativas al comercio justo y a la justicia comercial, los cuales presionarán a los compradores para que aborden una mayor parte de los costos convirtiendo estas circunstancias en una cuestión de imagen y valor de marca.

9 Implicaciones para el proceso de establecimiento de normas del Codex

9.1 ¿Qué labor realiza el Codex?³²

Si bien la labor del Codex se suele describir haciendo referencia al establecimiento de normas, resulta más útil concebir su actividad como la definición de un conjunto de normas en base a las cuales los gobiernos nacionales establecen requisitos en sus legislaciones (Humphrey, 2008). Es posible distinguir tres tipos de reglamentos en este sentido (Figura 6). Las normas, directrices y recomendaciones proporcionan orientaciones a los gobiernos y actúan como punto de referencia para el cumplimiento de obligaciones en virtud de la OMC. Las normas ISO desempeñan una función similar y, con frecuencia, complementaria. Al mismo tiempo, los principios del Codex aportan orientaciones y establecen normas para la creación y puesta en práctica de las normas privadas. Muchas normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria, como SQF 2000, hacen referencia explícita a las normas, directrices o recomendaciones del Codex.

El primer grupo indicado en la Figura 6 hace referencia a las normas sobre productos. Por ejemplo, el Codex Alimentarius contiene una norma sobre los medicamentos veterinarios presentes en la carne en la que se incluye la recomendación de que el nivel máximo de residuos del medicamento veterinario abamectin en el tejido renal del ganado debe ser de 50 μg por kg (CAC, 2006). Esta norma específica de un producto puede

³¹ Nótese que se indica más arriba que ésta es una de las funciones de las normas privadas como mecanismo de la gobernanza de la inocuidad alimentaria en las cadenas de valor.

³² Esta sección se basa principalmente en Humphrey (2008a).

concebirse también como una norma de resultados; la producción de un sistema relativo a la inocuidad alimentaria debería contener una cantidad de residuos del medicamento veterinario especificado menor al límite recomendado. Esta norma no tiene fuerza jurídica directa. Es una recomendación dirigida principalmente a los gobiernos para guiar su propio proceso normativo. Los gobiernos nacionales pueden elaborar normas que no se basen en estas recomendaciones, pero en tal caso podrán ser cuestionadas por la OMC y deberán justificarse empleando una evaluación del riesgo basada en la ciencia. Nótese también que el Codex define normas o recomendaciones sobre métodos de análisis y muestreo para los medicamentos veterinarios presentes en los alimentos. En otras palabras, además de definir normas sobre características de los productos, el Codex también sugiere maneras en que tales normas se deberían poner en práctica mediante procedimientos de análisis.

Figura 6: Tres tipos de reglamentos del Codex Alimentarius

<p>Normas del Codex:</p> <ul style="list-style-type: none"> • En referencia a determinados productos: normas para productos específicos. • En referencia a una variedad de productos: normas para un conjunto de productos. • Métodos de análisis y muestreo del Codex.
<p>Códigos de prácticas del Codex para la producción, la elaboración, la fabricación, el transporte y el almacenamiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Para un alimento. • Para un grupo de alimentos. • Principios generales para todos los productos, como el Código del Codex sobre Principios Generales de Higiene de los Alimentos.
<p>Directrices del Codex:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Principios que establecen políticas en ámbitos importantes. • Directrices para la interpretación de tales principios o para la interpretación de otras normas del Codex. • Directrices interpretativas del Codex para el etiquetado de alimentos y las declaraciones sobre ellos. • Directrices para interpretar los principios del Codex relativos a la inspección y certificación de productos importados y exportados, etc.

Fuente: CAC (1997).

En el primer grupo de reglamentos también se incluyen normas del Codex específicas de productos que se centran más en la creación de puntos de referencia comunes (David, 1995). No se trata de determinar qué punto de referencia es mejor que el resto, sino de que todo el mundo utilice el mismo punto de referencia con vistas a facilitar las transacciones, las interfaces entre productos, etc.

En el segundo grupo de la Figura 6 se incluyen los códigos de prácticas del Codex para la producción, la elaboración, la fabricación, el transporte y el almacenamiento. Éstas son las metanormas que se incorporan en normas específicas. Suelen hacer referencia a procesos, es decir, la manera en que los productos se fabrican, manipulan y elaboran hasta llegar al consumidor. El control de los procesos tiene tres objetivos principales. En primer lugar, es un medio de regular la calidad y la inocuidad más rentablemente que realizando análisis (Unnevehr, 2000). En segundo lugar, las normas procesales son un medio de controlar los factores de riesgo para la inocuidad alimentaria que resultan muy difíciles, o casi imposibles, de detectar, de manera que el enfoque más eficaz es poner en práctica unas normas relativas a la inocuidad alimentaria y la higiene desde el origen para reducir el riesgo de contaminación. En tercer lugar, las normas procesales permiten realizar el seguimiento y el control de características ajenas al producto (por ejemplo, la protección ambiental y el bienestar animal), que no están presentes físicamente en el producto y, por lo tanto, no se detectan en la inspección.

Los códigos de prácticas del Codex para la producción, la elaboración, la fabricación, el transporte y el almacenamiento incluidos en la Figura 6 se suelen expresar en directrices basadas en las mejores prácticas relativas a la inocuidad alimentaria, codificadas por el Codex e incorporadas en numerosas normas. Algunas de estas metanormas son las buenas prácticas agrícolas (BPA) y las buenas prácticas de fabricación (BPF), adoptadas a continuación por las entidades que elaboran normas privadas y por los gobiernos (Busch *et al.*,

2005; Henson, 2007). Por ejemplo, el Código internacional recomendado de prácticas – Principios generales de higiene de los alimentos ha constituido la base, evidentemente, de numerosas normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria para la elaboración de alimentos (OMC, 2007a), incluida la norma mundial para la inocuidad alimentaria del BRC, la IFS y la SQF 2000, así como el documento de orientación de la GFSI para la evaluación comparativa de tales normas. De igual manera, la norma ISO 22000 define un sistema de gestión de la inocuidad alimentaria basado en el HACCP de acuerdo con las directrices del Codex (OMC, 2007c).

El tercer grupo del Codex de la Figura 6 incluye directrices más generales en las que se especifican principios y se ofrecen orientaciones para interpretar tales principios. Efectivamente, estos reglamentos especifican las maneras en que se formulan y ponen en práctica las normas sobre inocuidad alimentaria, por ejemplo la inspección y los controles de las importaciones y las exportaciones. Están dirigidas a los gobiernos, pero numerosas normas privadas para la inocuidad alimentaria también se elaboran en función de estos mismos principios. Existen tres razones para ello. En primer lugar, estas directrices representan las mejores prácticas, y las empresas privadas suelen participar en su formulación gracias a su condición de miembros de organismos como la ISO o mediante su asistencia a los comités nacionales del Codex (véase *supra*). En segundo lugar, las normas privadas voluntarias relativas a la inocuidad alimentaria suelen ser respuestas a los reglamentos gubernamentales y tienen como fin alcanzar los mismos resultados. En tercer lugar, partiendo de la base del marco formado por las normas públicas, las normas privadas reducen los costos de la formulación y la aplicación de las normas. Las normas privadas pueden emplear los mecanismos ofrecidos por las infraestructuras públicas para las normas, tales como el reconocimiento de laboratorios o las normas que regulan los organismos de certificación.

9.2 ¿Son las normas privadas una amenaza para el trabajo del Codex?

Una de las principales preocupaciones de foros como el Comité MSF y la Comisión del Codex Alimentarius es que las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria están sustituyendo o debilitando el papel del Codex en el ámbito de la inocuidad alimentaria. Esto está ocurriendo en el contexto de debates más amplios sobre la legitimidad del Codex y la medida en que sus estructuras de gobernanza actuales son compatibles con la definición de unos puntos de referencia jurídicos para los fines de la OMC, facilitando la inclusión en los procesos de toma de decisiones y elaborando normas de manera oportuna (Henson *et al.*, 2001; Rosman, 1993; Livermore, 2006). No obstante, hasta cierto punto este argumento se basa en premisas falsas con respecto al papel desempeñado por el Codex y al grado en que las normas privadas han penetrado las cadenas de valor agroalimentarias y la función que desempeñan, como hemos apuntado anteriormente.

La concepción del Codex como una organización que define reglamentos para la redacción de normas públicas y privadas por parte de otras entidades —Estados miembros, empresas y ONG— sugiere que el Codex ha desempeñado un papel importante en la orientación de la elaboración de normas privadas. Ha establecido tanto un marco de trabajo como un vocabulario común que permite a las entidades que elaboran y adoptan normas privadas en todo el mundo comunicarse entre sí y acordar cuáles deberían ser los objetivos de tales normas. De la misma manera que los reglamentos nacionales se formulan para mejorar y reforzar las directrices del Codex, convirtiendo las normas en sistemas de normas, las entidades que adoptan normas interpretan e incrementan las normas, directrices y recomendaciones del Codex. Esto podría servir para promover la legitimidad de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria y, además, reduce los costos derivados de la elaboración de normas; en muchos ámbitos las normas del Codex reflejan un consenso actual sobre cuestiones acerca de la inocuidad alimentaria.

Así, puede considerarse que las entidades encargadas del establecimiento de normas traducen los reglamentos del Codex en normas que proporcionan suficientes orientaciones a los encargados de la puesta en práctica para saber qué deben hacer con vistas a cumplir las normas, así como a los evaluadores de la conformidad para llevar a cabo una evaluación objetiva del momento en que se alcance el cumplimiento de las normas. Este proceso de traducción es necesario para que tales normas se puedan someter a una auditoría de modo compatible con las directrices de la ISO (por ejemplo, la Guía 65 sobre los requisitos generales de los organismos que gestionan los sistemas de certificación de productos). El Código internacional recomendado de prácticas – Principios generales de higiene de los alimentos del Codex, por ejemplo, estipula que un sistema de inocuidad alimentaria debe permitir la rastreabilidad, mientras que normas como la norma mundial para la inocuidad alimentaria del BRC y la IFS especifican los principales elementos que

tal sistema debería contener, la manera en que tal sistema debería funcionar y el modo en que se debería controlar la eficacia de dicho sistema.

No obstante, a la hora de traducir los reglamentos generales del Codex en normas que proporcionen orientaciones a los encargados de la puesta en práctica —e, igualmente importante, instrucciones inequívocas sobre cómo se debe evaluar el cumplimiento— es posible contar con diversos grados de obligatoriedad y distintas disposiciones para establecer la equivalencia. Por ejemplo, se acepta de manera general que en las granjas los productos químicos deben ser almacenados de manera inocua, pero las disposiciones al respecto pueden estipularse de distintas maneras. La versión de 2001 del protocolo de EurepGAP exige que los plaguicidas se almacenen en “un lugar en buenas condiciones, seguro, resistente a las heladas, resistente al fuego, bien ventilado (en el caso de que se pueda entrar en él) y bien iluminado” (EurepGAP, 2001: punto 8k). A diferencia de ello, en los criterios que se deben cumplir en la acuicultura incluidos en la norma SQF1000 se estipula específicamente que el almacenamiento inocuo de productos químicos se debe realizar en edificios de cemento y puertas de acero de un grosor determinado. Esta última norma establece unas soluciones muy específicas para los riesgos identificados con el almacenamiento químico, mientras que la primera establece un resultado deseado y permite al auditor decidir si los medios específicos empleados para conseguir tal resultado son adecuados³³. Esta diferencia de enfoque puede ser más amplia. Cuanto más tengan en cuenta las normas privadas unos procedimientos claros para establecer la equivalencia de diversos enfoques, más se podrán adaptar a las circunstancias locales.

Es importante reconocer que el alcance de numerosas normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria va más allá que las normas, directrices y recomendaciones del Codex, y en ocasiones esto hace que sea difícil discernir si existen desconexiones entre ambas y el grado de las mismas. Es más exacto considerar que las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria engloban múltiples normas, directrices y recomendaciones del Codex, junto con leyes nacionales que se basarán en estos documentos del Codex. El documento de orientación de la GFSI, por ejemplo, contiene elementos sustantivos de todos los reglamentos siguientes (Swoffer, 2009)³⁴:

- Código internacional recomendado de prácticas – Principios generales de higiene de los alimentos de 1969, Rev. 4 de 2003.
- Principios para la inspección y la certificación de importaciones y exportaciones de alimentos de 1969.
- Directrices para la validación de medidas de control de la inocuidad de los alimentos de 2008.
- Principios para la rastreabilidad/rastreo de productos como herramienta en el contexto de la inspección y certificación de alimentos de 2006.

Las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria establecen, así, un sistema alrededor de estos principios fundamentales en términos de sus elementos sustantivos y la manera en que se gestionan y de los sistemas conexos de evaluación de la conformidad. Las normas internacionales de la ISO proporcionan numerosos principios o reglamentos importantes subyacentes a este sistema.

Por supuesto, las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria no se limitan a ámbitos en los que el Codex ha definido normas, directrices y recomendaciones internacionales. Aquí puede considerarse que las normas privadas llenan vacíos existentes en los reglamentos internacionales. Esto puede verse, por ejemplo, en el caso de la norma GlobalGAP, que define unos requisitos para las BPA en la producción primaria, ámbito en el que las normas públicas nacionales e internacionales son escasas. Sin embargo, una de las principales causas de la proliferación de tales normas previas a la puerta de la granja son los requisitos establecidos en los reglamentos públicos con respecto a los contaminantes microbiológicos y LMR para los

³³ Los autores agradecen a Pepijn van de Port, de la Universidad Libre de Amsterdam, esta contribución.

³⁴ La GFSI reconoce claramente la importancia del Codex como una referencia mundial y se esfuerza por demostrar los puntos de unión entre su documento de orientación y las normas, directrices y recomendaciones del Codex. Por ello, en la actualidad está realizando una referencia cruzada del documento de orientación y las cuatro normas posteriores a la puerta de la granja reconocidas con las normas del Codex.

plaguicidas en los productos frescos. Las normas privadas, y especialmente las normas privadas colectivas, no suelen definir tales parámetros. En su lugar, los límites máximos de residuos (LMR) de plaguicidas, por ejemplo, suelen estar estipulados por los gobiernos nacionales empleando o no los LMR del Codex como base. En la medida en que los gobiernos nacionales basen o no sus requisitos jurídicos en los LMR del Codex, las normas privadas tendrán como objetivo o no cumplir los LMR del Codex. De manera similar, las normas relativas a la inocuidad alimentaria para la elaboración de alimentos, como la norma mundial para la inocuidad alimentaria del BRC y la IFS, incorporan requisitos que no se incluyen en el Código internacional recomendado de prácticas – Principios generales de higiene de los alimentos, por ejemplo en relación con el análisis de los productos, la auditoría interna, los procedimientos de compra, etc.

Es importante reconocer que las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria están lejos de ser universales; existen muchos ámbitos en que se han establecido normas, directrices y recomendaciones del Codex y leyes nacionales y, por lo tanto, las normas privadas son menos importantes o, simplemente, no existen. Existen notables diferencias en la importancia de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria en función del sector —por ejemplo, las frutas y hortalizas frescas frente a los productos lácteos—, del nivel de las cadenas de valor —por ejemplo, la elaboración de alimentos frente a la producción—, el ámbito geográfico —por ejemplo, Europa septentrional frente a los Estados Unidos de América o Japón—, etc. Al mismo tiempo, no debe olvidarse que las normas privadas solamente son importantes en la medida en que se hayan adoptado en la cadena de valor. Si bien se constata un incremento evidente del uso de normas privadas, tal incremento no es generalizado. A pesar de la gran atención prestada a estas normas, el número de mercados mundiales que no hacen referencia a normas privadas como GlobalGAP es mayor que el número de mercados que requieren un cumplimiento estricto.

9.3 Desafíos y oportunidades para el Codex

Si bien existen pocas pruebas convincentes de que las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria estén perjudicando notablemente el papel de las normas, directrices y recomendaciones del Codex, su aparición como un mecanismo cada vez más dominante de gobernanza de las cadenas de valor agroalimentarias mundiales genera desafíos y oportunidades para el Codex Alimentarius. Tales desafíos y oportunidades tienen que ver principalmente con la velocidad y la inclusión del proceso de establecimiento de normas. Las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria ilustran la capacidad y la disposición de las partes interesadas del sector privado de crear nuevas instituciones de gobernanza en los ámbitos en que se considera que las disposiciones existentes no proporcionan el nivel necesario de protección tanto frente al incumplimiento de los requisitos jurídicos acerca de la inocuidad alimentaria como frente a la pérdida de la cuota de mercado y el capital de marca. Mientras que las normas privadas funcionan dentro del marco de reglamentos definidos por el Codex y la ISO, también pueden actuar fuera de este marco cuando se considere necesario. Por lo tanto, el desafío al que se enfrenta el Codex es continuar elaborando normas, directrices y recomendaciones importantes para las entidades que van a adoptar las normas tanto del sector público como del sector privado.

La velocidad —o la falta de ella— y la complejidad del proceso normativo dentro del Codex Alimentarius es causa de preocupación desde hace tiempo (Henson *et al.*, 2001), y ya se incluía en la evaluación finalizada en 2002 (CAC, 2002). Preocupa el hecho de que el Codex no sea capaz de elaborar normas nuevas o revisar las ya existentes al ritmo necesario para las entidades que las van a adoptar. Esto contrasta con la elaboración relativamente rápida de las normas privadas (véase *supra*), reflejo del reducido número de miembros, el mandato más limitado y los intereses más comunes de las empresas y organizaciones participantes. Por ejemplo, el Código internacional recomendado de prácticas – Principios generales de higiene de los alimentos se ha revisado cuatro veces desde su primera aprobación en 1969, mientras que la norma mundial para la inocuidad alimentaria del BRC se ha revisado cinco veces desde su puesta en práctica inicial en 1998. En el caso de numerosas normas del Codex el plazo necesario para su elaboración o revisión es notablemente mayor. Mientras que la aparición de normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria permite el incremento de la influencia del Codex en el sistema mundial de la inocuidad alimentaria —y no su disminución, como han apuntado algunos—, ello dependerá de su capacidad para elaborar normas, directrices y recomendaciones a un ritmo mayor a medida que surgen nuevos problemas, que cambian los enfoques y prácticas existentes, etc. La celebración de reuniones anuales en lugar de bienales por parte de la Comisión debería suponer una notable mejora en este sentido.

La proliferación de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria también implica que los usuarios del Codex están cambiando, o que al menos su número está aumentando. Tradicionalmente, el papel del Codex ha sido establecer reglamentos para la puesta en práctica de sistemas oficiales de control de alimentos, lo que sugiere que los principales beneficiarios son los gobiernos. Las normas privadas sobre inocuidad alimentaria han añadido una nueva dimensión a la gobernanza de la inocuidad alimentaria, algo que el Codex debe tener en cuenta a la hora de dirigir su programa de trabajo y de elaborar normas. Debe recordarse que la influencia y la importancia del Codex dependen de la adopción de sus normas, directrices y recomendaciones por parte tanto de los gobiernos como de las entidades que elaboran normas. Este último grupo no está obligado a cumplir las normas de la OMC; así, tales entidades basarán sus normas en el Codex en la medida en que éste refleje unas buenas prácticas reconocidas, pero si no buscarán otras opciones. Las normas privadas ofrecen la posibilidad de que el Codex tenga una mayor influencia, siempre y cuando satisfaga las necesidades de las entidades que adopten las normas. Dado que un número cada vez mayor de autoridades reguladoras de los Estados miembros están empleando normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria como medio para alcanzar un nivel más alto de cumplimiento o para reducir los costos, el Codex necesita considerar a estas entidades que adoptan o establecen normas como clientes “legítimos”.

A pesar de que el Codex es el único organismo internacional encargado de la elaboración de normas, directrices y recomendaciones relativas a la inocuidad alimentaria, la aparición de organizaciones como GlobalGAP y la GFSI está despertando dudas sobre el grado en que el Codex representa adecuadamente los intereses de las partes participantes tanto internacionales como, especialmente, pertenecientes a los países en desarrollo. El proceso de establecimiento de normas del Codex está dirigido fundamentalmente por los gobiernos nacionales, que toman en cuenta los intereses de las partes interesadas de sus propios países. Las organizaciones no gubernamentales internacionales pueden participar en el Codex en calidad de observadores, pero no tiene poder de toma de decisiones. Se considera, asimismo, que los intereses de los países en desarrollo están poco representados en los debates del Codex (Henson, 2002). Si bien la variedad de intereses que influyen en la elaboración de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria es mucho menor que en el caso del Codex, con el paso del tiempo las organizaciones participantes se han abierto más y ahora incorporan una gran variedad de intereses. Esto puede apreciarse en el caso de GlobalGAP y de la GFSI, cuyos miembros se han alejado notablemente del núcleo original de los principales minoristas alimentarios de Europa (véase *supra*). Puede decirse que los intereses de los productores de los países en desarrollo, por ejemplo, se tienen más en cuenta en GlobalGAP que en el Codex. Paradójicamente, el sector privado podría tener más interés en abrir el proceso normativo para incluir un mayor número de partes interesadas, y desviar así las críticas y fomentar la legitimidad de sus normas, que los gobiernos nacionales y las organizaciones normalizadoras internacionales como el Codex.

9.4 Las normas privadas y la OMC

La evolución de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria tiene importantes repercusiones para la OMC, especialmente el Acuerdo MSF y el papel del Codex dentro de este Acuerdo (véase, por ejemplo, Henson 2007; Gascoigne, 2007; Stanton, 2007). Podría decirse que, a medida que las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria se conviertan en la forma predominante de gobernanza de la inocuidad alimentaria en las cadenas agroalimentarias mundiales, la OMC perderá importancia (Henson, 2007). En este sentido, la cuestión fundamental es determinar si las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria pertenecen al conjunto de derechos y obligaciones establecidos por el Acuerdo MSF, o si lo podrían hacer en el futuro. Al mismo tiempo, la evolución de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria no implica que los requisitos sobre inocuidad alimentaria (y la salud vegetal y animal) establecidos por los reglamentos públicos vayan a desaparecer, ya que éstos seguirán perteneciendo al alcance del Acuerdo MSF.

El Acuerdo MSF permite medidas que son “necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales”, pero exige a los gobiernos que: (1) basen sus medidas en una evaluación del riesgo científica; (2) reconozcan que se pueden emplear diferentes medidas para alcanzar resultados equivalentes relativos a la inocuidad; y (3) permitan las importaciones procedentes de distintas regiones de un país exportador si se presentan pruebas de la ausencia o baja incidencia de plagas y enfermedades. Además, el Acuerdo anima (aunque no lo exige) a adoptar las medidas MSF basadas en las normas, directrices y recomendaciones internacionales, y hace referencia explícita a las del Codex en el caso de la inocuidad alimentaria (Roberts y Unnevehr, 2005). De modo importante, no obstante, el Acuerdo protege el derecho de un país a elegir su propio “nivel adecuado de protección”, mientras que guía a los

miembros a tener en cuenta el objetivo de reducir al mínimo los efectos negativos del comercio. El Acuerdo MSF, por lo tanto, establece unos reglamentos básicos para la aplicación legítima de medidas relativas a la inocuidad alimentaria, muchos de las cuales pueden tener repercusiones en el comercio internacional.

El tema de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria se ha debatido en profundidad en el Comité MSF prestando especial atención a GlobalGAP, entidad en la que, como ilustración, se centran los párrafos siguientes (Henson, 2007; Roberts, 2009; véase OMC, 2008b para consultar un resumen de los documentos conexos). El núcleo de este debate ha sido principalmente el grado en que las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria son coherentes con el Acuerdo MSF, y la mayoría de los participantes se han manifestado en el sentido contrario. Por ejemplo, la OIE ha señalado que: "... hay razón para creer que muchas normas privadas no son coherentes con las obligaciones relativas a las MSF" (OMC, 2008c).

Incluso si esto es cierto en el caso de algunas normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria como GlobalGAP, no está claro que estén sometidas a los reglamentos del Acuerdo MSF. Este Acuerdo se centra predominantemente en las normas públicas obligatorias ("reglamentos técnicos") adoptadas por los Estados miembros. Ello despierta dudas sobre la jurisdicción del Acuerdo en relación con las medidas adoptadas por entidades privadas, sean empresas privadas u organizaciones no gubernamentales, y con las medidas que no son requisitos jurídicos. El quid de la cuestión es si corresponde aplicar los derechos y obligaciones establecidos por el Acuerdo MSF, dado que GlobalGAP es una norma privada sobre la que ningún Estado miembro de la OMC tiene jurisdicción legal en el ámbito de la regulación sobre la inocuidad alimentaria. La ambigüedad del lenguaje empleado en el Acuerdo MSF ha dado lugar a una gran incertidumbre al respecto (Huige, 2008).

En virtud del Acuerdo MSF, se estipula que los Estados miembros tomen medidas "razonables" para garantizar que las entidades no gubernamentales cumplen dicho Acuerdo. En su artículo 13 se especifica lo siguiente:

"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."

Esto significa que, si GlobalGAP o las empresas privadas que adoptan esta norma se pueden considerar "entidades no gubernamentales", corresponderá aplicar los derechos y responsabilidades del Acuerdo MSF y los Estados miembros de la OMC deberán abordar las preocupaciones indicadas por sus socios comerciales. Desafortunadamente, en el Acuerdo MSF no se define el concepto de "entidades no gubernamentales", aunque en el Acuerdo OTC sí se trata este asunto en el artículo 4.1 (de espíritu similar al artículo 13 del Acuerdo MSF), donde se hace referencia a las "instituciones no gubernamentales con actividades de normalización"³⁵. De igual manera, en el Anexo 1 del Acuerdo OTC se define una "institución no gubernamental" como:

"Institución que no sea del gobierno central ni institución pública local, con inclusión de cualquier institución no gubernamental legalmente habilitada para hacer respetar un reglamento técnico."

³⁵ Nótese que la OMC es un único acuerdo y que cada una de sus partes debe ser interpretada como un conjunto integrado (Roberts, 2009).

Roberts (2009) sugiere que el nivel de participación gubernamental es un factor clave en la definición de una entidad “no gubernamental”, especialmente en la distinción de “organismos privados”. Por ello, un organismo privado como GlobalGAP se podría considerar una “entidad no gubernamental” si la participación del gobierno es suficiente.

Resulta difícil comprender que los organismos que establecen normas privadas colectivas relativas a la inocuidad alimentaria, como GlobalGAP, y las empresas que adoptan tales normas pueden ser considerados “entidades no gubernamentales” y pertenecer así al ámbito de aplicación del Acuerdo MSF. Así ocurre con las normas elaboradas y adoptadas por empresas alimentarias privadas, como Nature’s Choice de Tesco. Paradójicamente, sería especialmente difícil argumentar que la organización que elabora GlobalGAP es una entidad no gubernamental perteneciente a la jurisdicción de un Estado miembro de la OMC, dado que el comité técnico asesor de la norma GlobalGAP está formado por representantes de minoristas y productores, incluidos proveedores de países en desarrollo (Lee, 2006).

Se arguye más arriba que las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria han evolucionado fundamentalmente en respuesta a los cambios regulatorios, especialmente en el Reino Unido y, más ampliamente, en la UE. Al mismo tiempo, existen indicios de que el gobierno está intentando promover la adopción de normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria, ya que las considera una manera eficaz y efectiva de alcanzar los objetivos públicos de inocuidad alimentaria. Ya en 2002, por ejemplo, la Agencia de Normas Alimentarias del Reino Unido publicó unas directrices sobre las mejores prácticas para los planes de seguros en las granjas y desde entonces ha realizado evaluaciones para determinar el grado de seguimiento de tales directrices (Kirk-Watson, 2008). Más recientemente, esta agencia dio instrucciones a las autoridades encargadas de la aplicación de considerar a los miembros de un plan de seguros de las granjas reconocido a la hora de determinar la frecuencia de inspección de las instalaciones de producción (Agencia de Normas Alimentarias, 2008). De esta manera, el límite entre las normas privadas voluntarias y las normas públicas obligatorias es cada vez más borroso, y cabría preguntarse si ello podría hacer que las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria pertenecieran en el futuro a la jurisdicción del Acuerdo MSF.

10 ¿Cómo debería responder el Codex?

Todo lo expuesto hasta ahora sugiere que las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria presentan tanto desafíos como oportunidades para el Codex; ciertamente, no se puede ignorar su emergencia como mecanismos cada vez más importantes de la gobernanza de la inocuidad alimentaria. ¿Pero cómo debería responder el Codex? Parte de la respuesta recae en la necesidad de realizar una reforma más amplia del Codex, en cierta medida en el sentido recomendado en la evaluación del 2002 (CAC, 2002), ya que no todos los cambios recomendados fueron aceptados por los miembros del Codex y puestos en práctica posteriormente. No obstante, quizás se puedan tomar medidas más específicas para abordar los problemas relacionados con los desafíos y oportunidades generados por las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria.

10.1 Debate informado

En una primera fase, el Codex debe debatir de manera informada las implicaciones que tienen las normas privadas relativas a la inocuidad y la calidad alimentarias en su mandato y su programa de trabajo. En este debate se debería evitar examinar los puntos positivos y negativos de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria y, en su lugar, debería considerarse que tales normas presentan una nueva realidad en la que el Codex debe funcionar. Tras finalizar tal debate, y no antes, y tras llegar a un acuerdo sobre si el Codex debe responder sustantivamente a la proliferación de las normas privadas, deben comenzar a explorarse las distintas maneras en que el Codex puede responder. El presente documento tiene como fin ser un punto de partida o un catalizador para dicho debate.

10.2 Colaboración con las organizaciones encargadas de la elaboración de normas privadas

De manera coherente con este debate, debería parecer apropiado que el Codex colaborara con algunas de las principales organizaciones que elaboran normas privadas, como la GFSI, con vistas a concederles la condición de observadores oficiales. De las organizaciones que se dedican al establecimiento de normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria, la GFSI es la que mejor parece cumplir los criterios exigidos para que las ONG internacionales se conviertan en observadores oficiales, tal y como se establece en los

principios de funcionamiento de la Comisión. Los organismos que establecen normas privadas, como la GFSI, podrían desempeñar un papel importante a la hora de representar los intereses de las entidades que establecen normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria, aunque para ello la GFSI tendría que considerarlo una función legítima y, por consiguiente, solicitar ser reconocida como una ONG internacional. Si la GFSI, por ejemplo, desea desempeñar tal función, se requeriría un aumento importante del flujo de recursos procedentes de sus empresas miembros. A largo plazo, tal flujo de recursos solamente sería posible si los miembros de la GFSI obtienen beneficios notables a partir de su colaboración con el Codex, lo que a su vez reflejaría la capacidad y la voluntad del Codex de colaborar con tal entidad.

El Codex debería, asimismo, explorar las distintas maneras en que puede colaborar con las organizaciones encargadas del establecimiento de normas que no parecen cumplir los criterios para ser ONG internacionales en virtud de los principios de funcionamiento de la Comisión (por ejemplo, el BRC y la IFS), pero que tienen un alcance mundial en lo que respecta a la gobernanza de las cadenas de valor agroalimentarias mundiales. En el Manual de Procedimiento del Codex (CAC, 2007) se posibilita tal opción, ya que se especifica que las organizaciones con condición de observador deberán:

“... determinar, en cooperación con la Secretaría, las formas y procedimientos de coordinar las actividades dentro de la esfera de actividades del Programa Conjunto FAO/OMS sobre Normas Alimentarias, con el fin de evitar toda duplicación y superposición de trabajos;”³⁶

Esto también es coherente con el Objetivo 4 de la planificación estratégica del Codex, a saber, “Promover la cooperación entre el Codex y las organizaciones intergubernamentales internacionales pertinentes” y, específicamente con la Actividad 4.1 “Realizar el seguimiento de otros organismos normalizadores internacionales”, la Actividad 4.2 “Fomentar las contribuciones del Codex al trabajo de otros organismos internacionales” y la Actividad 4.3 “Fomentar las contribuciones de otros organismos internacionales al trabajo del Codex”.

A corto plazo, la colaboración más amplia con las organizaciones que establecen normas privadas podría llevarse a cabo mediante conversaciones informales entre la Secretaría del Codex y estas organizaciones, mediante los comités nacionales del Codex y las delegaciones de miembros del Codex o mediante una reunión puntual con la FAO o la OMS. A medio plazo, el Codex podría considerar la creación de una plataforma de consulta pública y privada, quizás albergada por el Comité Ejecutivo, que se podría reunir una o dos veces al año para identificar las áreas en las que se recomienda que las organizaciones que establecen normas privadas incrementen el uso de las normas, directrices y recomendaciones del Codex.

10.3 Procedimientos operativos, actividades y prioridades

Si bien a la luz de las normas privadas relativas a la inocuidad y la calidad alimentarias los cambios sustantivos de los procedimientos operativos y el programa de trabajo del Codex dependerán del acuerdo de los miembros sobre las necesidades y las maneras más adecuadas de responder a ellas, la Comisión debería comenzar inmediatamente a reflexionar sobre las implicaciones para sus procedimientos operativos. Así, la Secretaría podría verse obligada a explorar la necesidad de realizar cambios en tales procedimientos y las distintas maneras en que tales procedimientos podrían permitir a la Comisión responder a los desafíos y oportunidades presentados por el incremento de las normas privadas. Tales reflexiones podrían introducirse en el debate actual de las repercusiones para el Codex y guiar las líneas de pensamiento de los Estados miembros.

En última instancia, el Codex debe reflexionar más profundamente sobre sus áreas de actividad y sus prioridades, en vista del creciente papel desempeñado por las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria en las cadenas de valor agroalimentarias mundiales. Por ejemplo, cabe preguntarse si el Codex debería centrarse en las áreas en que no existan normas privadas con el fin de llenar los vacíos del panorama de la inocuidad alimentaria o si, por el contrario, debería continuar elaborando normas, directrices y recomendaciones en todo el espectro de su labor histórica, apoyando en parte el desarrollo ulterior de las normas privadas. Estas profundas cuestiones conforman el núcleo del debate actual sobre el papel de las

³⁶ Apartado 5.2 (b), página 37.

instituciones públicas nacionales e internacionales en un mundo en el que la gobernanza privada desempeña un papel mucho mayor. A pesar de no tener respuesta fácil, estas preguntas son necesarias.

10.4 Refuerzo de la Secretaría del Codex

Las actividades indicadas más arriba implican una actividad más considerable por parte de la Secretaría del Codex. Esto sugiere que la Secretaría podría necesitar reforzar su capacidad; al tiempo que colabora con las organizaciones que establecen normas privadas y que explora las implicaciones de la creciente importancia de las normas privadas como modos de gobernanza de la inocuidad alimentaria, la Secretaría deberá continuar con el trabajo establecido del Codex. Es difícil que esto sea posible a menos que se incremente el personal permanente de la Secretaría.

11 Ampliación de las cuestiones normativas FAO/OMS

Más allá del trabajo de la Comisión del Codex Alimentarius, las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria tienen importantes repercusiones para el trabajo de la FAO y la OMS. Claramente, la creación de controles de la inocuidad alimentaria no se puede percibir como una función exclusivamente gubernamental, sino que se debe reconocer el papel del sector privado —las acciones de cada empresa o colectivas para elaborar normas— y los programas de trabajo de las organizaciones públicas se deben adaptar de manera correspondiente. Afortunadamente, en el caso de la FAO, por ejemplo, existen indicios de ello. Diversos estudios y otras actividades se han centrado en los efectos de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria y otros aspectos sobre los pequeños productores de los países en desarrollo; se ha observado cierto interés en las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria en diversas divisiones de la FAO, pero sería deseable incrementar la coherencia entre estas divisiones. Además, la FAO ha celebrado debates con la GFSI con vistas a establecer un acuerdo de cooperación (¿memorando de entendimiento?) entre las dos organizaciones.

Parece que tanto la FAO como la OMS observan las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria con preocupación, ya porque existen dudas acerca de los motivos que se esconden tras dichas normas o acerca de sus repercusiones en los países en desarrollo, ya porque se las considera intrusas en ámbitos que han pertenecido históricamente a las políticas públicas tanto a nivel nacional como mundial. Además, preocupa la posibilidad de que se cree confusión entre las normas basadas en la ciencia que apoyan resultados relativos a la salud y otras normas. Se pueden obtener grandes beneficios a partir del incremento del entendimiento mutuo entre todas las partes. Los objetivos últimos son los mismos, a saber, conseguir unos sistemas fiables de inocuidad alimentaria. El reconocimiento de que los reglamentos públicos han sido una de las principales causas de la proliferación de normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria ayudará, esperamos, a compensar la inquietud experimentada por la FAO y la OMS en este ámbito y a formar la base de unos esfuerzos más concertados y coordinados para comprender los efectos de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria en las cadenas agroalimentarias mundiales y las implicaciones para el comercio y la salud pública. A continuación se apuntan algunas recomendaciones concretas:

- La FAO debería intentar crear un acuerdo de cooperación con la GFSI y examinar las maneras en que las dos organizaciones pueden trabajar juntas, especialmente en los mercados emergentes. De manera más general, es necesario que tanto la FAO y la OMS colaboren más activamente con el sector privado en el ámbito de las normas y la certificación con respecto a la inocuidad alimentaria. Parte de este proceso supondrá la comprensión de las desigualdades de la elaboración de normas privadas en el mundo en desarrollo y sus causas.
- La FAO y la OMS deberían continuar explorando las implicaciones de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria para los países tanto industrializados como en desarrollo. En este sentido es necesario realizar un análisis económico más riguroso de los ámbitos macroeconómico y empresarial, centrado, especialmente, en los efectos específicos sobre las estructuras y el *modus operandi* de las cadenas de valor agroalimentarias mundiales y la distribución del valor a lo largo de ellas. Es necesario, asimismo, reflexionar sobre las oportunidades que presenta la proliferación de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria, por ejemplo el papel de estas normas en la competencia mundial y el posible uso de enfoques corregulatorios en el ámbito de la inocuidad

alimentaria que combinen los reglamentos públicos y las normas privadas y los sistemas de certificación conexos.

- En relación con lo anterior, la FAO y la OMS pueden desempeñar una función crucial en la promoción de un debate informado y equilibrado sobre el papel de las normas privadas en la gobernanza de las cadenas de valor agroalimentarias mundiales y los desafíos y oportunidades asociados para los países tanto industrializados como en desarrollo.
- Tanto la FAO como la OMS deberían incrementar su apoyo al fomento de la capacidad en relación con el control alimentario en los países en desarrollo, de manera que los sectores público y privado tengan una mayor capacidad para cumplir con las nuevas normas sobre inocuidad alimentaria en los mercados de la exportación, idealmente de manera proactiva. Al mismo tiempo será necesario adaptar las actividades de fomento de la capacidad de la FAO y la OMS en los países en desarrollo para que reflejen mejor el papel creciente de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria en los mercados nacionales y de la exportación. Ello podría incluir, por ejemplo, cambios del objetivo y alcance de los proyectos al respecto en virtud del Programa de Cooperación Técnica (PCT) de la FAO o de los instrumentos empleados para evaluar las necesidades de fomento de la capacidad en los sistemas nacionales de control alimentario.
- La FAO y la OMS podrían explorar la viabilidad de crear unos principios voluntarios de buenas prácticas para las organizaciones que elaboran normas privadas del ámbito de la inocuidad y la calidad alimentarias, prestando especial atención a las necesidades especiales de los países en desarrollo. Para ello podría emplearse como punto de partida el Código de Buena Conducta para la Elaboración, Adopción y Aplicación de Normas del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC). Un código tal solamente podría ser promulgado con la participación activa de las principales entidades que establecen y adoptan normas privadas, las cuales podrían considerar una iniciativa semejante como un mecanismo mediante el que se puedan aliviar las ansiedades que predominan en gran parte del debate actual sobre las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria y los países en desarrollo.

12 Conclusiones

Durante los últimos 10-15 años, las normas privadas se han convertido en un elemento clave de la gobernanza de la inocuidad alimentaria en las cadenas de valor agroalimentarias mundiales. Como consecuencia de ello, un intenso debate ha tratado los posibles efectos sobre la estructura y el *modus operandi* de las cadenas de valor agroalimentarias mundiales, con acusaciones de que las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria amenazan con marginalizar a los países en desarrollo y excluir a los productores más marginales de ellos de los mercados potencialmente lucrativos. Si bien los críticos arguyen que tales normas deben ser gestionadas, preocupa el hecho de que el Acuerdo MSF de la OMC y el Codex — instituciones mundiales encargadas del establecimiento de normas para la elaboración de unas medidas de inocuidad alimentaria nacionales— tiene poco espacio para actuar y que los mandatos de estas organizaciones se han visto reducidos al tiempo que ha aumentado la importancia de los modos privados de gobernanza de la inocuidad alimentaria.

Existen pocas dudas de que las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria presentan desafíos para los países en desarrollo, y generan serias preguntas acerca del papel de las instituciones gubernamentales en la regulación de la inocuidad alimentaria a nivel nacional e internacional. Al mismo tiempo, una gran parte del debate sobre las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria se ha visto avivado por la incomprensión de la razón por la cual han evolucionado tales normas y las funciones que realizan, y por un conjunto de pruebas formado por demasiadas pruebas circunstanciales y un análisis riguroso limitado. En este sentido resulta clave el hecho de que no se ha reconocido que las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria están estrechamente vinculadas con los reglamentos públicos; en ocasiones, las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria van más allá de los requisitos establecidos en las normas públicas obligatorias, pero en muchos casos su función es proporcionar garantías a los compradores de las cadenas de valor agroalimentarias mundiales de que se han satisfecho los requisitos establecidos por los reglamentos públicos. Además, la gran diversidad de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria

en lo que respecta a su forma institucional, su alcance y su prevalencia en las cadenas de valor dificulta los intentos de extraer unas conclusiones generales.

En una gran parte del debate actual existe una tendencia prácticamente automática a considerar que las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria son menos legítimas que los reglamentos públicos, por ejemplo sobre la base de la apertura y la transparencia de los procesos normativos, la sensibilidad hacia los intereses de los países en desarrollo y el grado en que los requisitos se basan en los riesgos. No obstante, un análisis más profundo sugiere que algunas instituciones que elaboran normas privadas funcionan mejor en tales ámbitos que el Codex y la ISO y los procesos regulatorios públicos. Podrían existir mayores incentivos para las entidades que establecen normas privadas para abrir los procesos normativos a la participación de partes interesadas, por ejemplo, que para las instituciones públicas nacionales o mundiales. Esto no quiere decir que no existan preocupaciones legítimas sobre la inclusión y la rendición de cuentas de las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria, pero quizás tales preocupaciones no sean mayores que en el caso de las normas públicas relativas a la inocuidad alimentaria, tanto nacionales como internacionales.

La creciente adopción de normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria en las cadenas de valor agroalimentarias mundiales despierta claramente importantes dudas sobre el papel desempeñado por el Codex, tanto en general como en el contexto del Acuerdo MSF. Ha habido una tendencia excesiva, no obstante, a considerar las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria una amenaza para la autoridad de las normas, directrices y recomendaciones del Codex, y un perjuicio para el mandato del Codex de promover la protección de los consumidores y el comercio agroalimentario justo. No obstante, existen pocas pruebas para apoyar esta controversia. En los casos en que existen normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria, éstas parecen tomar las normas, directrices y recomendaciones del Codex, junto con los reglamentos nacionales, como su punto de partida y construir un sistema de requisitos procesales y evaluación de la conformidad en torno a ellas. Existen también numerosos productos y mercados que carecen de normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria en los que el Codex continúa siendo la principal organización que elabora normas sobre la inocuidad alimentaria.

Evidentemente, el Codex debe responder a los desafíos y oportunidades que presentan las normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria. Es necesario llevar a cabo un debate informado dentro de la Comisión sobre las implicaciones para su mandato y su programa de trabajo; es poco probable que el Codex pueda avanzar decididamente con respecto a esta cuestión si no existe un amplio acuerdo entre sus miembros. Mientras tanto, es necesario encontrar maneras en que el Codex, y también la FAO y la OMS, puedan colaborar más eficazmente con las organizaciones que establecen o adoptan normas privadas relativas a la inocuidad alimentaria, con vistas a generar confianza y un entendimiento mutuo. Parece haber mucho que ganar a partir de la cooperación de las organizaciones normativas internacionales como el Codex y las organizaciones que establecen normas privadas.

13 Bibliografía

- Abbott, K.W. y Snidal, D. (2008) *Strengthening International Regulation Through “Transnational New Governance”*.
- Afsaw, S., Mithöfer, D. y Waibel, H. (2008) *What Impact Are EU Supermarket Standards Having on Developing Country Exports of High-Value Horticultural Products? Evidence from Kenya*. Universidad de Hanóver (Alemania).
- Allshouse, J., Buzby, J.C., Harvey, D. y Zorn, D. (2003) “International Trade and Seafood Safety”, en J. Buzby (ed.) *International Trade and Food Safety: Economic Theory and Case Studies*, Washington (Estados Unidos de América), United States Department of Agriculture, Economics Research Service: 109-124, disponible en <http://www.ers.usda.gov/Publications/AER828/>.
- Aragrande, M., Segre, A., Gentile, E., Malorgio, G., Giraud Heraud, E., Robles Robles, R., Halicka, E., Loi, A. y Bruni, M. (2005) *Food Supply Chains Dynamics and Quality Certification*, Informe final, Bruselas (Bélgica): Centro Común de Investigación de la Dirección General de la Unión Europea.
- Black, J. (2002) *Critical Reflections on Regulation*, Londres (Reino Unido): Centre for Analysis of Risk and Regulation, London School of Economics and Political Science.
- Brunsson, N. y Jacobsson, B. (2000) “The Contemporary Expansion of Standardization” en: Brunsson, N. y Jacobsson, B. (eds.) *A World of Standards*, págs. 1-17. Oxford (Reino Unido): Oxford University Press.

- Busch, L., Thiagarajan, D., Hatanaka, M., Bain, C., Flores, L. y Frahm, M. (2005) *The Relationship of Third-Party Certification (TPC) to Sanitary/Phytosanitary (SPS) Measures and the International Agri-Food Trade: Final Report*, RAISE SPS Global Analytical Report 9, Washington (Estados Unidos de América): USAID.
- Buzby, J., Frenzen, P.D. y Rasco, B. (2001) *Product Liability and Microbial Food-Borne Illness*, Agricultural Economic Report 828, Washington (Estados Unidos de América): United States Department of Agriculture, Economics Research Service, disponible en <http://www.ers.usda.gov/Publications/AER828/>.
- CAC (1997) *Qué es el Codex Alimentarius*, Roma (Italia): Depósito de Documentos de la FAO, disponible en <http://www.fao.org/docrep/W9114S/W9114S00.htm> (último acceso: marzo de 2009).
- CAC (2002). *Informe sobre la Evaluación del Codex Alimentarius y otros trabajos de la FAO y la OMS en materia de normas alimentarias*, Roma (Italia): Comisión del Codex Alimentarius.
- CAC (2006) *Límites Máximos de Residuos para Medicamentos Veterinarios en los Alimentos: Actualizado en la 31.º período de sesiones de la Comisión del Codex Alimentarius*, Roma (Italia): Comisión del Codex Alimentarius.
- CAC (2007) *17.º Manual de Procedimiento de la Comisión del Codex Alimentarius*, Roma (Italia): Comisión del Codex Alimentarius.
- CAC (2008a) *Informe del 31.º período de sesiones de la Comisión del Codex Alimentarius*, ALINORM 08/31/REP, Roma (Italia): Comisión del Codex Alimentarius.
- CAC (2008b) *Informe de la 60.ª reunión del Comité Ejecutivo de la Comisión del Codex Alimentarius*, ALINORM 08/31/3, Roma (Italia): Comisión del Codex Alimentarius.
- CAC (2008c) *Informe de la 61.ª reunión del Comité Ejecutivo de la Comisión del Codex Alimentarius*, ALINORM 08/31/3A, Roma (Italia): Comisión del Codex Alimentarius.
- Caswell, J.A., Bredahl, M.E. y Hooker, N.H. (1998) "How Quality Management Meta-Systems Are Affecting the Food Industry", *Review of Agricultural Economics* 20.2: 547-557.
- Cato, J.C. (1998) *Economic Values Associated with Seafood Safety and Implementation of Seafood Hazard Analysis Critical Control Point (HACCP) Programmes*, FAO Documento Técnico de Pesca 381, Roma (Italia): FAO.
- CCE (n.d.) *Condiciones de importación del pescado, el marisco y otros productos pesqueros*, Bruselas (Bélgica): Comisión Europea, Dirección General de Sanidad y Protección de los Consumidores, disponible en http://ec.europa.eu/food/international/trade/im_cond_fish_es.pdf (último acceso: marzo de 2009).
- CCE (2002) "Reglamento (CE) n.º 178/2002 por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria", *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 1 de febrero de 2002, disponible en http://ec.europa.eu/food/food/foodlaw/traceability/index_en.htm (último acceso: marzo de 2009).
- CCE (2004) "Corrección de errores del Reglamento (CE) n.º 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre los controles oficiales efectuados para garantizar la verificación del cumplimiento de la legislación en materia de piensos y alimentos y la normativa sobre salud animal y bienestar de los animales", *Diario Oficial de la Unión Europea*, 28 de mayo de 2004, disponible en http://ec.europa.eu/food/food/controls/index_en.htm (último acceso: julio de 2005).
- Chemitz, C. (2007) *The Compliance Process of Food Quality Standards on Primary Producer Level: A Case Study of the EurepGAP Standard in the Moroccan Tomato Sector*, Berlín (Alemania): Universidad Humboldt de Berlín.
- David, P.A. (1995) "Standardization Policies for Network Technologies: The Flux between Freedom and Order Revisited", en R. Hawkins, R. Mansell, y J. Skea (eds), *Standards, Innovation, and Competitiveness: The Politics and Economics of Standards in National and Technical Environments*, Aldershot (Reino Unido), Edward Elgar: 15-35.
- Dingworth, K. (2008) "North-South Parity in Global Governance: The Affirmative Procedures of the Forest Stewardship Council", *Global Governance* 14.1: 53-71.
- Dolan, C. y Humphrey, J. (2000) "Governance and Trade in Fresh Vegetables: The Impact of UK Supermarkets on the African Horticulture Industry", *Journal of Development Studies* 37.2: 147-76
- Dries, L. y Swinnen, J. (2004) "Foreign Direct Investment, vertical Integration and Local Suppliers: Evidence from the Polish Dairy Sector", *World Development* 32.9: 1525-1544
- Ebony Consulting International (2001) *The Green Bean Subsector*. Informe elaborado para el Departamento de Desarrollo Internacional, Nairobi (Kenya).

- EUREPGAP (2001) *EUREPGAP Protocol for Fresh Fruit and Vegetables, Rev02*: EUREPGAP, disponible en <http://www.agribusinessonline.com/regulations/eureprotocol.pdf> (último acceso: marzo de 2003).
- EUREPGAP (2005) *EUREPGAP Control Points and Compliance Criteria Fruit and Vegetables Version 2.1 October 2004*: Colonia (Alemania), Food Plus, disponible en [http://www.eurepgap.org/documents/webdocs/EUREPGAP CPCC FP V2-1_Oct04_update_01July05.pdf](http://www.eurepgap.org/documents/webdocs/EUREPGAP_CPCC_FP_V2-1_Oct04_update_01July05.pdf) (último acceso: marzo de 2009).
- Comisión Europea (2005) *Final Report of a Follow up Mission Carried out in Indonesia from 19 to 30 September 2005: Assessing the Conditions of Production of Fishery Products Intended for Export to the European Union*, Bruselas (Bélgica): Comisión Europea, Dirección General de Salud y Protección de los Consumidores, disponible en http://ec.europa.eu/comm/food/fvo/act_getPDF.cfm?PDF_ID=4941.
- FAO (2007) *Private Standards in the United States and European Union Markets for Fruit and Vegetables*, Roma (Italia): Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
- Agencia de Normas Alimentarias (2008) *Food Law Code of Practice (England)*. Londres (Reino Unido): Agencia de Normas Alimentarias.
- García Martínez, M. y Poole, N. (2004) "The Development of Private Fresh Produce Safety Standards: Implications for Developing and Mediterranean Exporting Countries", *Food Policy* 29.3: 229–255.
- Gascoigne, D. (2007) *Private Voluntary Standards within the WTO Multilateral Framework*. Informe elaborado por el Departamento de Desarrollo Internacional, Londres (Reino Unido).
- GFSI (2008) *Global Food Safety Initiative: Frequently Asked Questions October 2008*, París (Francia): CIES.
- GlobalGAP (2008) *Procedures for the Setting and Revision of GlobalGAP Standards*. Colonia (Alemania): FoodPLUS GmbH.
- Golub, S.S. y McManus, J. (2008) *Horticulture Exports and African Development*, Ginebra (Suiza): Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.
- Graffham, A., Karehu, E. y Macgregor, J. (2007) *Impact of EurepGAP on Small-Scale Vegetable Growers in Kenya*, Fresh Insights 6, Londres (Reino Unido): Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo.
- Gulati, A., Minot, N., Delgado, C. y Bora, S. (2007) "Growth in High-Value Agriculture in Asia and the Emergence of Vertical Links with Farmers", en: Swinnen, J.F.M. (ed). *Global Supply Chains, Standards and the Poor*, Wallingford (Estados Unidos de América): CABI Publishing.
- Haque, A.K.E. (2004) *Sanitary and Phyto-Sanitary Barriers to Trade and Its Impact on the Environment. The Case of Shrimp Farming in Bangladesh*, Dhaka (Bangladesh): Trade Knowledge Network, disponible en <http://www.tradeknowledgenetwork.net/publication.aspx?id=615>.
- Havinga, T. (2006) "Private Regulation of Food Safety by Supermarkets", *Law and Policy* 28.4: 515-533.
- Havinga, T. (2008) "Actors in Private Food Regulation: Taking Responsibility or Passing the Buck to Someone Else?" Documento presentado al simposio "Gobernanza privada en el sistema agroalimentario mundial", Münster (Alemania), 23-25 de abril de 2008.
- Henson, S.J. (2001) "Appropriate Level of Protection: A European Perspective", en: Anderson, K., McRae, C. y Wilson, D. (eds.) *The Economics of Quarantine and the SPS Agreement*, Adelaida (Australia): Centro de Estudios Comerciales Internacionales, Universidad de Adelaida.
- Henson, S.J. (2002) *The Current Status and Future Directions of Codex Alimentarius*, Ginebra (Suiza): Organización Mundial de la Salud.
- Henson, S.J. (2007) "The Role of Public and Private Standards in Regulating International Food Markets", *Journal of International Agricultural Trade and Development* 4.1: 52-66.
- Henson, S.J. y Masakure, O. (2008) *Good Practice in SPS-Related technical Cooperation: East Africa Regional Report*, Ginebra (Suiza): Fondo para la Aplicación de Normas y el Fomento del Comercio, Organización Mundial del Comercio.
- Henson, S.J. y Caswell, J.A. (1999) "Food Safety Regulation: An Overview of Contemporary Issues", *Food Policy* 24.6: 589-603.
- Henson, S.J. y Humphrey, J. (2008) *Understanding the Complexities of Private Standards in Global Agri-Food Chains*. Documento presentado al taller Globalización, Gobernanza Global y Normas Privadas, Universidad de Lovaina (Bélgica), noviembre de 2008.
- Henson, S.J. y Jaffee, S. (2008) "Understanding Developing Country Strategic Responses to the Enhancement of Food Safety Standards", *The World Economy* 31.1: 1-15.
- Henson, S.J. y Northen, J.R. (1998) "Economic Determinants of Food Safety Controls in the Supply of Retailer Own-Branded Products in the UK", *Agribusiness* 14.2: 113-126.

- Henson, S.J. Preibisch, K.L. y Masakure, O. (2001) *Enhancing Developing Country Participation in International Standards-Setting Organizations*, Londres (Reino Unido): Departamento de Desarrollo Internacional.
- Hirst, D. (2001) *Recent Developments in EU Pesticides Regulations and Their Impact on Imports of Tropical Fresh Produce*, presentación a la Tropical Agriculture Association, London and South-East Regional Group, Londres (Reino Unido), disponible en <http://www.taa.org.uk/southeast/PaperDavidHirstMay2001.htm> (último acceso: marzo de 2009).
- Huige, M. (2008) "Food for Thought: Standards and the WTO/SPS Agreement", *ISO Focus*, diciembre de 2003:13-15.
- Humber Authorities Food Liaison Group (n.d.) *Food Safety Act 1990: Guidelines on the Statutory Defence of Due Diligence*, Kingston upon Hull (Reino Unido), disponible en <http://www.eastriding.gov.uk/corp-docs/foodservices/Food Advice Notes/due dilligence guidelines.pdf> (último acceso: marzo de 2009).
- Humphrey, J. (2007) "The Supermarket Revolution in Developing Countries: Tidal Wave or Tough Competitive Struggle?" *Journal of Economic Geography*, 7.3: 433-450.
- Humphrey, J. (2008) *Private Standards, Small Farmers and Donor Policy: EUREPGAP in Kenya*, IDS Working Paper 308, Brighton (Reino Unido): Instituto de Estudios sobre Desarrollo.
- Humphrey, J. y Schmitz, H. (2000) *Governance and Upgrading: Linking Industrial Cluster and Global Value Chain Research*, IDS Working Paper 120, Brighton (Reino Unido): Instituto de Estudios sobre Desarrollo.
- Humphrey, J. y Schmitz, H. (2001) "Governance in Global Value Chains", *IDS Bulletin* 32.3: 19-29.
- Jaffee, S. (2003) *From Challenge to Opportunity: Transforming Kenya's Fresh Vegetable Trade in the Context of Emerging Food Safety and Other Standards in Europe*, Washington (Estados Unidos de América): Departamento de Agricultura y Desarrollo Rural, Banco Mundial.
- Jaffee, S. y Henson, S.J. (2004) *Standards and Agri-food Exports from Developing Countries: Rebalancing the Debate*, Banco Mundial. Policy Research Working Paper 3348, Washington (Estados Unidos de América): Banco Mundial.
- Jensen, M.F. (2004) *Developing New Exports from Developing Countries: New Opportunities and New Constraints*, Copenhagen (Dinamarca): Departamento de Economía y Recursos Naturales, Real Universidad de Veterinaria y Agricultura.
- Karguga, S. y Masabayi, M. (2004) *Domestic Market Study for Fresh Fruit and Vegetables in Kenya*, Nairobi (Kenya): Centro de Desarrollo Hortícola.
- Kinsey, J. (2003) "Emerging Trends in the New Food Economy: Consumers, Firms and Science". Documento presentado a la conferencia "Dimensiones cambiantes de la economía alimentaria: exploración de las cuestiones normativas", La Haya (Holanda).
- Kirk-Wilson, R. (2008) *Review of Uptake of FSA Food Assurance Scheme Guidance by UK Scheme Operators*. Londres (Reino Unido): Agencia de Normas Alimentarias.
- Lee, G.C-H, (2006) *Private Food Standards and Their Impacts on Developing Countries*. Bruselas (Bélgica): Unidad de Comercio G2 de la Dirección General, Comisión Europea.
- Livermore, M.A. (2006) "Authority and Legitimacy in Global Governance: Deliberation, Institutional Differentiation and the Codex Alimentarius", *New York University Law Review*, 81:766-801.
- Maertens, M. y Swinnen, J.F.M. (2009) "Trade, Standards and Poverty: Evidence from Senegal", *World Development* 37.1:161-178.
- Marsden, T., Flynn, A. y Harrison, M. (2000) *Consuming Interests: The Social Provision of Foods*. Londres (Reino Unido): UCL Press.
- McCulloch, N. y Ota, M. (2002) *Export Horticulture and Poverty in Kenya*, IDS Working Paper 174, Brighton (Reino Unido): Instituto de Estudios sobre Desarrollo.
- Minot, N. y Ngigi, M. (2004) *Are Horticultural Exports from a Replicable Success Story? Evidence from Kenya and Cote d'Ivoire*, Washington (Estados Unidos de América): Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias.
- Minten, B., Randrianarison, L. y Swinnen, J.F.M. (2006) *Global Retail Chains and Poor Farmers: Evidence from Madagascar*, Lovaina (Bélgica): LICOS Centre for Institutions and Economic Performance, Katholieke Universiteit Leuven.
- Mithöfer, D., Asfaw, S., Ehlert, C., Mausch, K. y Waibel, H. (2007) "Economic Impact of EUREPGAP Standard on Small to Large Scale Producers and Farm Worker Welfare in Kenya", Documento presentado al taller nacional "Buenas prácticas agrícolas en el África oriental y meridional: prácticas y políticas", Nairobi (Kenya), 6-9 de marzo.

- Mithöfer, D., Nang'Ole, E. y Asfaw, S. (2008) "Smallholder Access to the Export Market: The Case of Vegetables in Kenya", *Outlook on Agriculture* 37.3: 201-211.
- OCDE (2004) *Private Standards and the Shaping of the Agri-Food System*. OCDE, París (Francia).
- OCDE (2006) *Final Report on private Standards and the Shaping of the Agro-Food System*. París (Francia): Grupo de trabajo sobre las políticas y los mercados agrícolas, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- Okello, J. (2005) *Compliance with International Food Safety Standards: The Case of Green Bean Production in Kenyan Family Farms*, East Lansing (Estados Unidos de América): Michigan State University.
- Reardon, T., Codron, J.-M., Busch, L., Bingen, J. y Harris, C. (2001) "Global Change in Agrifood Grades and Standards: Agribusiness Strategic Responses in Developing Countries", *International Food and Agribusiness Management Review* 2.3: 421-435.
- Reardon, T., Timmer, P., Barrett, C. y Berdegue, J. (2003) "The Rise of Supermarkets in Africa, Asia and Latin America", *American Journal of Agricultural Economics* 85.5:1140-1146.
- Roberts, D. (1998) "Preliminary Assessment of the Effects of the WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary Trade Regulations", *Journal of International Economic Law* 1.3: 377-405.
- Roberts, D. y Unnevehr, L.J. (2005) "Resolving Trade Disputes Arising from trends in Food Safety Regulation: The Role of the Multilateral Governance Framework", *World Trade Review*, 4.3: 469-497.
- Roberts, M.T. (2009) *Private Standards and Multilateral Trade Rules*. Documento elaborado para la FAO. Roma (Italia): Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
- Rosman, L. (1993) "Public Participation in International Pesticide Regulation: When the Codex Commission decides, Who Will Listen?" *Virginia Environmental Law Journal*, 12:329-365.
- Sheehan, K. (2007) *Benchmarking of Gap Schemes*, Conferencia para Asia de EUREPGAP, Bangkok (Tailandia), http://www.globalgap.org/cms/upload/Resources/Presentations/Bangkok/3_K_Sheehan.pdf (último acceso: marzo de 2009).
- Stanton, G. (2007) *Private (Commercial) Standards and the SPS Agreement*, Apuntes en la mesa redonda sobre el papel de las normas en el comercio alimentario mundial, Cosmos Club, Washington (Estados Unidos de América).
- Swoffer, K. (2009) *GFSI and the Relationship with Codex*, presentación a la Conferencia Internacional sobre Inocuidad Alimentaria del CIES, París (Francia): CIES.
- Swinnen, J.F.M. (2007) "Introduction", en: Swinnen, J.F.M. (ed) *Global Supply Chains: Standards and the Poor*, Wallingford (Estados Unidos de América): CABI Publishing.
- UNCTAD (2007a) *Food Safety and Environmental Requirements in Export Markets: Friend or Foe for Producers of fruit and Vegetables in Asian Developing Countries?* Ginebra (Suiza): Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.
- UNCTAD (2007b) *The Implications of Private-Sector Standards for Good Agricultural Practices. Exploring Options to facilitate Market access for Developing Country Exporters of Fruit and Vegetables: Experiences of Argentina, Brazil and Costa Rice*, Ginebra (Suiza): Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.
- UNCTAD (2007c) *Challenges and Opportunities Arising from private Standards on Food safety and Environment for Exporters of Fresh Fruit and Vegetables in Asia: Experiences of Malaysia, Thailand and Viet Nam*, Ginebra (Suiza): Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.
- UNCTAD (2008) *Private-Sector Standards and National Schemes for Good Agricultural Practices: Implications for Exports of Fresh Fruit and Vegetables from sub-Saharan Africa*. Ginebra (Suiza): Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.
- Unnevehr, L. (2000) "Food Safety Issues and Fresh Food Product Exports from LDCs", *Agricultural Economics* 23.3: 231-240.
- Weatherspoon, D. y Reardon, T. (2005) "The Rise of Supermarkets in Africa: Implications for Agrifood Systems and the Rural Poor", *Development Policy Review* 21.3:333-356.
- Banco Mundial (2005) *Food Safety and Agricultural Health Standards: Challenges and Opportunities for Developing Country Exports*, Informe 31207, Washington (Estados Unidos de América): Banco Mundial, Unidad Comercial para la Reducción de la Pobreza y la Gestión Económica.
- OMC (1995) *Acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias*, Ginebra (Suiza): Organización Mundial del Comercio.
- WTO (2007a) *Private Standards and the SPS Agreement, Note by the Secretariat*, G/SPS/GEN/746, Ginebra (Suiza): OMC, Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.

- OMC (2007b) *Considerations Relevant to Private Standards in the Field of Animal Health, Food safety and Animal Welfare, Submission by the World Organisation for Animal Health*, G/SPS/GEN/822, Ginebra (Suiza): OMC, Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.
- OMC (2007c) *Submission by the International Organisation for Standardisation (ISO) to the SPS Committee Meeting 28 February, 1 March 2007*, G/SPS/GEN/750, Ginebra (Suiza): OMC, Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.
- OMC (2008a) *Report of the STDF Information Session on Private Standards*, G/SPS/R/50, Ginebra (Suiza): OMC, Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.
- OMC (2008b) *Documents and Other Information on Private Standards*, G/SPS/GEN/865, Ginebra (Suiza): OMC, Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.
- OMC (2008c) *Questionnaire on SPS-Related private Standards*, G/SPS/W/232, Ginebra (Suiza): OMC, Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.

14. Agradecimientos

El presente documento fue elaborado para la FAO y la OMS por Spencer Henson y John Humphrey, consultores internacionales. La coordinación general corrió a cargo de María de Lourdes Costarrica, Oficial superior del Servicio de Calidad de los Alimentos y Normas Alimentarias de la FAO, con la asistencia de Masami Takeuchi, Oficial de inocuidad alimentaria de la FAO. Este documento no habría sido posible sin la información proporcionada por Marlynne Hopper, Oficial de asuntos económicos de la OMC, ni sin las aportaciones técnicas y el material de referencia ofrecidos por el personal de la FAO y la OMS indicado a continuación (orden alfabético):

Ilja Betlem	Anne Sophie Poisot
Ezzeddine Boutrif	Ilaria Proietti
Renata Clarke	Pilar Santacoloma
María de Lourdes Costarrica	Jørgen Schlundt
Iddya Karunasagar	Masami Takeuchi
Pascal Liu	Antonio Tavares
Kazuaki Miyagishima	Emilie Vandecandelaere
Maya Piñeiro	

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS) ni de Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto del trazado de sus fronteras o límites.

Para más información dirigirse a:

Servicio de Calidad de los Alimentos y Normas Alimentarias

División de Nutrición y Protección del Consumidor
Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
Viale delle Terme di Caracalla
00153 Roma (Italia)
Fax: +39 06 57054593
Correo electrónico: Proscad@fao.org
Sitio web: www.fao.org/ag/agn/agns

o

Departamento de Inocuidad de los Alimentos, Zoonosis y Enfermedades Transmitidas por los Alimentos

Organización Mundial de la Salud
20, Avenue Appia
CH-1211 Ginebra 27 (Suiza)
Fax: + 41 22 7914807
Correo electrónico: foodsafety@who.int
Sitio web: www.who.int/foodsafety

ISBN 978-92-5-306430-4



9 789253 064304

I1132S/1/10.09/300