

Octubre 1997



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

S

Punto II.C del programa provisional

COMITE DE PROBLEMAS DE PRODUCTOS BASICOS

GRUPO INTERGUBERNAMENTAL SOBRE SEMILLAS OLEAGINOSAS, ACEITES Y GRASAS

28ª reunión

Roma, 10-12 de diciembre de 1997

POSIBLES REPERCUSIONES DE LAS MEDIDAS SANITARIAS Y FITOSANITARIAS PARA LOS EXPORTADORES DE PRODUCTOS A BASE DE SEMILLAS OLEAGINOSAS A LA UNION EUROPEA

Indice

	Párrafos
INTRODUCCION	1 - 2
MEDIDAS SANITARIAS Y FITOSANITARIAS QUE SE APLICAN AL MERCADO DE SEMILLAS OLEAGINOSAS, ACEITES Y HARINAS OLEAGINOSAS DE LA UE	3 - 11
LEGISLACION DE LA UE	4 - 9
<i>Legislación relativa a los alimentos</i>	5
<i>Legislación relativa a los piensos</i>	6
<i>Legislación general (relativa tanto a los alimentos como a los piensos)</i>	7
<i>Legislación fitosanitaria</i>	8

<i>Otras medidas legislativas posiblemente relacionadas con aspectos sanitarios y fitosanitarios</i>	9
CODIGOS DE PRACTICA VOLUNTARIOS	10 - 11
PRINCIPALES CUESTIONES DE POLITICA	12 - 14
OBSERVANCIA DE LOS REGLAMENTOS DE LA OMC	12 - 13
ARMONIZACION DE LA LEGISLACION	14
REPERCUSIONES EN EL COMERCIO	15 - 16
RESUMEN Y CONCLUSIONES	17 - 23

INTRODUCCION

1. En su reunión anterior, el Grupo convino en continuar su examen de determinados aspectos de los acuerdos de la Ronda Uruguay. El presente documento se ha preparado en respuesta a la petición del Grupo de que se recopilara y analizara la información sobre las medidas sanitarias y fitosanitarias que se aplican al comercio de semillas oleaginosas y productos a base de las mismas. Esa petición demuestra la preocupación del Grupo ante la posibilidad de que las medidas sanitarias y fitosanitarias, si bien necesarias para proteger la vida o la salud humana, animal o vegetal, se apliquen en forma que constituya un medio de discriminación arbitraria o injustificable entre países donde se dan condiciones idénticas o semejantes o -a medida que los resultados de la Ronda Uruguay reduzcan la incidencia de otros obstáculos al comercio- un medio disfrazado de restricción comercial para proteger los mercados internos.

2. El enfoque adoptado en este documento es el de un estudio de casos prácticos. El gran número de medidas sanitarias y fitosanitarias utilizadas en todo el mundo, junto con la limitación de recursos, han inducido a la Secretaría a concentrarse primero en una región concreta, para quizá ocuparse de los otros mercados en fechas posteriores. Se eligió el mercado de la UE por diversas razones, en particular por su importancia para el comercio mundial de productos de semillas oleaginosas (véase el Cuadro 1). En el documento se compila información relativa a productos concretos, con el fin de ayudar a los exportadores de semillas oleaginosas y sus productos a atenerse a las prescripciones sanitarias y fitosanitarias de la UE. Además, se examinan las cuestiones normativas de interés teniendo como referencia el Acuerdo de la OMC sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y se intenta evaluar la pertinencia de esas medidas sanitarias y fitosanitarias para los exportadores de productos a base de semillas oleaginosas a la UE.

MEDIDAS SANITARIAS Y FITOSANITARIAS QUE SE APLICAN AL MERCADO DE SEMILLAS OLEAGINOSAS, ACEITES Y HARINAS OLEAGINOSAS DE LA UE

3. En este documento, las medidas sanitarias y fitosanitarias se presentan distribuidas en dos grupos diferentes¹: a) legislación aplicada por los gobiernos de la UE y b) medidas voluntarias introducidas por el sector privado².

LEGISLACION DE LA UE

4. En la UE, la legislación sanitaria y fitosanitaria tiene como objetivo proteger la salud humana, animal y vegetal, al mismo tiempo que se garantiza un comercio equitativo y se establecen los necesarios mecanismos de control. Dentro de la Comunidad, la legislación se ha armonizado en medida considerable, lo que ha supuesto una reducción del control fronterizo sobre el comercio intercomunitario. Las mercancías importadas desde el exterior de la UE están sometidas normalmente a las mismas prescripciones que las que tienen su origen dentro de la Comunidad. La mayor parte de los reglamentos no se refieren a productos específicos sino a grupos amplios de

¹ Hay un tercer grupo de reglamentos, a saber, las normas, directrices y recomendaciones internacionales emitidas por organismos de alcance también internacional, como la Comisión FAO/OMS del Codex Alimentarius. Dichas normas, que comprenden en parte algunos aspectos relacionados con las medidas sanitarias y fitosanitarias y pueden aplicarse a algunos elementos del sector de las semillas oleaginosas, no repercuten directamente en el comercio de la UE y, por ello, no se examinan aquí de forma explícita. No obstante, en varios lugares del texto se hace referencia a la función de dichas normas y a su relación con otros reglamentos sanitarios y fitosanitarios.

² Además de las medidas voluntarias introducidas por el sector privado en la UE, en este grupo se incluyen también las normas adoptadas por las asociaciones comerciales internacionales, en la medida en que se aplican a las importaciones de productos de semillas oleaginosas en la UE.

alimentos y piensos. A continuación se presentan, divididos en cinco grandes grupos, los reglamentos que se refieren específicamente a los productos a base de semillas oleaginosas o que tienen repercusión en los mismos.

Legislación relativa a los alimentos

5. Solventes de extracción: Su uso está regulado para evitar que los productos alimenticios, en particular los aceites elaborados, no contengan niveles de residuos de solventes que sean peligrosos para la salud humana.

Ácido erúico: Su contenido en los aceites y en los alimentos a los que se ha añadido no puede superar determinados niveles.

Aditivos alimentarios: En algunos aceites, muchos aceites elaborados o aceites utilizados para la elaboración de alimentos sólo están autorizados determinados aditivos y en cantidades determinadas.

Prescripciones en materia de transportes: En lo que se refiere al transporte de aceites a granel (en buques u otros contenedores), las cargas anteriores han tenido que ser o bien de alimentos o bien de un producto incluido en una lista especial de cargas previas aceptables.

Contaminantes: En la Comunidad existe sólo una legislación marco general; por ello, las disposiciones nacionales son aplicadas por cada uno de los países miembros. En lo que se refiere a las aflatoxinas, contaminante de gran importancia en las semillas oleaginosas y sus productos derivados, diversos reglamentos nacionales determinan los niveles máximos admisibles, en función del tipo de aflatoxina y la clase de alimento.

Legislación relativa a los piensos

6. Contaminantes: El derecho comunitario estableció niveles máximos para determinadas “sustancias nocivas” en los piensos destinados al consumo animal. Los reglamentos se aplican a las materias primas y piensos puestos en circulación, independientemente de que sean de producción interna, importados o destinados a su exportación fuera de la UE. En términos generales, la legislación hace referencia a grupos amplios de piensos. Los reglamentos específicos sobre las semillas oleaginosas y sus productos comprenden tolerancias máximas a:

- gosipol libre en la torta de semillas de algodón;
- ácido cianhídrico en la linaza y torta de linaza;
- aceite volátil de mostaza en la torta de colza;
- plaguicidas específicos en las semillas oleaginosas en general;
- aflatoxina-B1 en el maní, copra, almendra de palma, semilla de algodón y productos derivados.

En la actualidad, se está examinando una propuesta de endurecer todavía más la legislación de la UE (en consecuencia, los niveles máximos de tolerancia aplicados hasta ahora a los “piensos directos” es decir, los piensos listos para el consumo, se aplicarían a todo el material destinado a la alimentación animal, incluidas las materias primas).

Legislación general (relativa tanto a los alimentos como a los piensos)

7. Residuos de plaguicidas: En 1993 se establecieron los niveles máximos armonizados de residuos de plaguicidas relativos a los productos de origen vegetal destinados a la fabricación de alimentos y piensos, incluidas las semillas oleaginosas. Los reglamentos son obligatorios para todo el comercio de la UE, es decir, se aplican tanto a las mercancías de producción interna como a las importadas. Se están realizando esfuerzos para armonizar los medios de control y los métodos de análisis. La ampliación de la legislación actual a todos los productos secos y/o elaborados así como a los productos elaborados compuestos es otra de las propuestas en consideración. Aunque existen prescripciones específicas sobre semillas oleaginosas concretas (o las semillas oleaginosas en

general) con relación a más de 50 plaguicidas, muchos de estos no están todavía incluidos en la legislación de la UE, en particular los utilizados fuera de la misma. Los países miembros pueden solicitar medidas legislativas nacionales específicas en las que se contemplen dichos plaguicidas.

Legislación fitosanitaria

8. Plagas de cuarentena: La legislación de la UE, completada algunas veces por la legislación nacional, impone medidas protectoras frente a la introducción de organismos nocivos para las plantas y productos vegetales y contra su difusión dentro de la Comunidad. La introducción de dichos organismos nocivos y de algunas plantas/productos vegetales requiere certificados fitosanitarios oficiales. Las semillas oleaginosas afectadas por dichas prescripciones son las semillas de girasol, de colza y de mostaza, así como las de algodón. Las prescripciones pueden ser diferentes en el caso del material que procede del interior o del exterior de la Comunidad.

Otras medidas legislativas posiblemente relacionadas con aspectos sanitarios y fitosanitarios

9. Varios reglamentos, si bien relacionados fundamentalmente con el etiquetado, la garantía de la calidad y aspectos semejantes, pueden también tener como objetivo contribuir a la protección de la salud humana y animal. A continuación se enumeran los que están relacionados con las semillas oleaginosas, aceites y harinas oleaginosas:

- a) Organismos modificados genéticamente (OMG): En los últimos años, se han obtenido varios organismos modificados genéticamente, sobre todo con el fin de mantener o mejorar los rendimientos, incrementar la resistencia a los herbicidas y las plagas, crear nuevos usos y/o mejorar la comerciabilidad. Según la legislación de la UE, la liberación y la comercialización de OMG exigen una aprobación jurídica para evitar que representen un peligro para el medio ambiente o la salud humana. Una vez obtenida la aprobación de comités científicos establecidos específicamente con ese fin, un OMG puede ser importado y circular dentro de la Comunidad. En lo que respecta a las semillas oleaginosas, hasta la fecha se ha concedido aprobación para i) importar semillas de soja modificadas genéticamente para su transformación directa en productos destinados a la alimentación humana y animal, y ii) producir, comercializar e importar determinados tipos de colza manipulada genéticamente para todos los fines. En el futuro próximo, la ingeniería genética exigirá una indicación específica (en toda la UE) en las etiquetas cuando los OMG ingresen en el mercado. Además, con el fin de aumentar la utilización de la ingeniería genética en las plantas destinadas a usos alimentarios y en respuesta a la creciente preocupación de los consumidores por los posibles riesgos para la salud, se han introducido recientemente legislaciones específicas sobre la comercialización de productos alimenticios que contienen OMG (o derivados de ellos) para establecer cuáles son las condiciones en que los alimentos deben llevar etiquetas especiales en las que se mencione el uso realizado de la modificación genética. En el caso del aceite de soja derivado de semillas modificadas genéticamente, no se exige un etiquetado especial, ya que se ha comprobado la equivalencia de este producto con el aceite de soja convencional. Actualmente se está examinando la posibilidad de introducir reglamentos adicionales sobre la utilización de los OMG. Por ejemplo, las prescripciones de la UE en materia de etiquetado actualmente aplicadas a los productos alimenticios pueden ampliarse a los piensos (como la harina de soja) y a los aditivos alimentarios (como la lecitina a base de soja). En tal caso, la harina de soja obtenida de semillas modificadas genéticamente podría ser objeto de medidas especiales de etiquetado. A pesar de los esfuerzos realizados para resolver los aspectos relacionados con los OMG en toda la legislación comunitaria, algunos países miembros de la UE han introducido reglamentos nacionales que difieren en cuanto al mayor o menor rigor de sus medidas, con el fin de proteger los intereses de los consumidores. Todo reglamento en el que se señalen específicamente los OMG (y los productos derivados de ellos) puede influir considerablemente en el comercio nacional e internacional, en particular

si los productos derivados de OMG deben manipularse por separado de los productos convencionales en todas las operaciones posteriores a la cosecha, en especial el comercio y la elaboración. Por consiguiente, los planes sobre futuras medidas legislativas en este terreno son objeto de intenso debate y se examinan atentamente teniendo en cuenta los acuerdos de la OMC sobre los obstáculos técnicos al comercio y la aplicación de las medidas sanitarias y fitosanitarias.

- b) Circulación y comercialización de alimentos y piensos: En este sentido cabe señalar la legislación tanto comunitaria como nacional, que abarca los productos internos así como los de importación. La legislación referente a los productos alimenticios se concentra en el etiquetado, presentación de los productos y aspectos relacionados con la publicidad, con el fin de informar y proteger a los consumidores y de garantizar una competencia leal. La legislación de la UE sobre los piensos trata de garantizar el uso apropiado de materiales idóneos y de buena calidad, que deben ser de calidad adecuada para la comercialización y genuinos, y evitar que representen un peligro para la salud animal o humana. Las normas sobre etiquetado obligatorio exigen la especificación de indicaciones sobre el destino de un producto a la alimentación animal así como su composición analítica.
- c) Material de siembra: La legislación fitosanitaria de la UE comprende reglamentos unificados sobre la producción y comercialización del material de siembra. Las semillas oleaginosas (como cualquier otra semilla) están sujetas a normas obligatorias sobre certificación, para garantizar la identidad de las semillas, la pureza de la variedad, la capacidad de germinación y la ausencia de organismos nocivos. Las prescripciones se aplican igualmente al material de siembra producido y comercializado dentro de la Comunidad y a las semillas importadas de terceros países.

CODIGOS DE PRACTICA VOLUNTARIOS

10. En algunos casos el sector privado ha tomado la iniciativa y ha elaborado un código de práctica voluntario (CPV) con el objetivo de facilitar el comercio. La clasificación de algunos CPV como medidas sanitarias y fitosanitarias no es siempre clara. Por ejemplo, si bien las disposiciones contenidas en los contratos de transporte marítimo (véase letra c) más abajo) se centra fundamentalmente en los problemas de calidad, se tienen también en cuenta algunos aspectos relacionados con las medidas sanitarias y fitosanitarias. Hay otras razones por las cuales los CPV no son realmente comparables con la legislación sanitaria y fitosanitaria antes mencionada. En primer lugar, los CPV son siempre de carácter voluntario, lo que significa que los comerciantes tienen libertad para decidir si atenerse o no a ellos. Además, la mayor parte de los CPV se aplican al comercio mundial y, por lo tanto, no son específicos del mercado de la UE. Por otro lado, varios CPV se refieren específicamente a productos que proceden de determinados países o regiones, mientras que la legislación de la UE por lo general no distingue entre unos interlocutores comerciales y otros. Los CPV, aunque puedan ser de distinta naturaleza y no sean jurídicamente vinculantes, pueden representar complementos importantes para la legislación oficial y las normas internacionales de carácter sanitario y fitosanitario. Pueden ser el primer paso para la introducción de una legislación adecuada, o sencillamente traducir la legislación vigente para hacerla más compatible con las necesidades del sector.

11. En los párrafos siguientes se examinan brevemente los principales CPV nacionales e internacionales relativos al mercado de la UE para los productos derivados de las semillas oleaginosas.

- a) Vehículos de transferencia térmica: Los vehículos de transferencia térmica (HTM) se utilizan en los sistema de circuito cerrado de los buques y tanques de almacenamiento y elaboración para mantener líquidos los aceites y grasas o calentarlos. Si en uno de esos sistemas térmicos se produce una filtración, los HTM pueden contaminar el aceite. La toxicidad de varios HTM ampliamente utilizados se ha convertido en motivo de preocupación, en particular en los casos en que el aceite está destinado al consumo humano. Actualmente se está revisando un reglamento del Codex

Alimentarius en el que se contempla ese problema. Mientras tanto, varias organizaciones internacionales y regionales del sector privado han aconsejado a sus miembros que se abstengan de utilizar HTM distintos del vapor y el agua caliente.

- b) Contaminación por salmonela: Algunas asociaciones privadas de la UE han elaborado CPV específicos orientados a combatir y prevenir la contaminación por salmonela en los piensos vegetales, en particular las harinas oleaginosas.
- c) Contactos de transporte marítimo: Una parte muy considerable del comercio internacional de semillas oleaginosas, aceites y harinas oleaginosas está basada en contratos de transporte marítimo ampliamente reconocidos y emitidos por dos asociaciones internacionales. Utilizados con carácter voluntario, estos contratos han ido evolucionando a lo largo de muchos años para adaptarse a las necesidades del comercio. En ellos se incluyen algunas prescripciones para garantizar que los bienes comerciados sean inocuos, estén en buenas condiciones y sean de buena calidad comercial, y para ayudar a los interlocutores comerciales a atenerse a las normas y leyes sanitarias y fitosanitarias nacionales e internacionales. Dichas prescripciones varían de acuerdo con el producto comercializado y su uso previsto, el país de origen o de destino y la forma de envío.

PRINCIPALES CUESTIONES DE POLITICA

OBSERVANCIA DE LOS REGLAMENTOS DE LA OMC

12. En el acuerdo de la OMC sobre medidas sanitarias y fitosanitarias se proclama el derecho de los gobiernos a imponer ese tipo de medidas. No obstante, considerando que éstas pueden distorsionar o restringir el comercio, el acuerdo contiene disposiciones para reducir los posibles efectos negativos en el mismo. En el examen anterior sobre las leyes sanitarias y fitosanitarias, se observa que la política de la UE en este sector está en parte impulsada por la creciente preocupación de los consumidores por la inocuidad de los alimentos y piensos y otros temas sanitarios afines. Parece que, en general, las medidas sanitarias y fitosanitarias no se han utilizado como medio de restringir el comercio y que se ha hecho lo posible por reducir sus posibles efectos de restricción del mismo. Hasta la fecha, las leyes sanitarias y fitosanitarias que inciden en las semillas oleaginosas y sus productos no han dado lugar a litigios oficiales entre países miembros de la UE ni con los interlocutores comerciales de la misma. En los casos en que se han puesto en tela de juicio las razones dadas para introducir medidas sanitarias y fitosanitarias específicas, parece que las pruebas científicas se han impuesto a otras consideraciones³.

13. Los CPV están también sujetos al acuerdo de la OMC sobre medidas sanitarias y fitosanitarias en la medida en que se supone que los gobiernos deben garantizar la observancia del acuerdo por parte de las entidades no gubernamentales. Los CPV y otras medidas afines, concebidas con la finalidad principal de promover la comercialización y los intercambios, son normalmente resultado de amplias consultas entre los interesados en el comercio. Aunque hasta ahora no han dado lugar a litigios oficiales, estas medidas pueden suscitar diferencias si algunos consideran que no reflejan debidamente los intereses de los grupos de consumidores y productores.

ARMONIZACION DE LA LEGISLACION

14. El examen de las medidas sanitarias y fitosanitarias demuestra que hay una gran variedad de reglamentos que se aplican al mercado de semillas oleaginosas, aceites y harinas oleaginosas de la UE. Estas medidas están basadas en el derecho nacional y comunitario y en iniciativas voluntarias del sector privado. La tendencia general a lo largo del pasado decenio ha sido dismantelar

³ Como ejemplos cabe citar la decisión de no ampliar las medidas de lucha contra la salmonela a las harinas oleaginosas, por falta de pruebas científicas suficientes sobre los riesgos para la salud, y el hecho de que la responsabilidad de la distribución de OMG en el mercado se haya asignado a comités científicos especializados.

gradualmente la legislación nacional, sustituyéndola con el derecho comunitario unificado. Este proceso se aceleró como consecuencia de la introducción en 1993 del mercado único, que debía suponer la eliminación de todas las formas de obstáculos técnicos al comercio y control fronterizo interno dentro de la UE. La armonización de la legislación sanitaria y fitosanitaria dentro de la UE puede considerarse como ventajosa para el comercio internacional en general, en la medida en que los exportadores se encuentran con un conjunto de reglamentos más homogéneo y transparente. Además, la legislación de la UE está basada generalmente en normas y directrices internacionales elaboradas por instituciones internacionales concretas (como la comisión del Codex Alimentarius) en la forma recomendada en el acuerdo de la OMC sobre medidas arancelarias y no arancelarias. En algunos casos, es posible que la legislación de la UE no coincida plenamente con los reglamentos y recomendaciones internacionales, bien porque se desea reflejar mejor las condiciones locales específicas o porque no se dispone todavía de las normas internacionales necesarias⁴. Aunque, en teoría, esta situación puede limitar las exportaciones a la UE, en virtud de los reglamentos de la OMC está autorizado el recurso a la legislación nacional, siempre que se reúnan determinadas condiciones; en particular, las medidas sanitarias y fitosanitarias deberán estar basadas en argumentos científicos y en evaluaciones precisas de los riesgos implicados, y no deberán restringir el comercio más de lo necesario. La situación actual de la UE parece estar en conformidad con una tendencia general hacia la armonización bilateral y regional de la legislación sanitaria y fitosanitaria, que corresponde al deseo de mejorar las relaciones comerciales entre los distintos países o dentro de grupos de países concretos. No obstante, en estas circunstancias, quizá no se tengan debidamente en cuenta las necesidades específicas de terceros países que exportan a miembros de un bloque concreto de países (o importan de ellos). Con el fin de reducir este problema, sería conveniente que los gobiernos contribuyeran a la armonización mundial de la legislación sanitaria y fitosanitaria en la medida de lo posible, haciendo mayor uso de las normas y directrices internacionales, tal como se propone en el acuerdo de la OMC sobre medidas sanitarias y fitosanitarias.

REPERCUSIONES EN EL COMERCIO

15. En esta sección, se intenta evaluar de qué manera los diversos productos derivados de las semillas oleaginosas y los países que exportan esos productos a la UE se ven afectados en términos cualitativos generales por la aplicación de las medidas sanitarias y fitosanitarias⁵. De hecho, la evaluación cuantitativa sistemática de la repercusión de estas medidas en el comercio se ve obstaculizada por el hecho de que sería preciso establecer una comparación entre la situación real y otra en que no se apliquen ese tipo de medidas. Lo único que se puede hacer es identificar el comercio contemplado por las medidas sanitarias y fitosanitarias específicas, pero incluso eso es difícil cuando se trata del comercio con la UE. Las razones son varias. En primer lugar, la incidencia de los reglamentos sanitarios y fitosanitarios en determinadas corrientes comerciales puede variar de un reglamento a otro, según el mayor o menor grado de obligatoriedad de los mismos, los

⁴ En este contexto, conviene señalar que la comisión del Codex Alimentarius va a examinar varias normas y códigos relacionados con las semillas oleaginosas, en los que se incluyen, entre otros temas, los niveles de tolerancia de los contaminantes y toxinas (incluida la aflatoxina) en las materias primas y productos alimentarios (incluidas las semillas oleaginosas y los aceites); recomendaciones sobre el uso de HTM durante el almacenamiento y transporte de aceite y grasas comestibles, y las prácticas sobre alimentación racional de los animales para combatir las amenazas sanitarias para la salud de la población humana (incluido el control de la contaminación de aflatoxinas en los piensos).

⁵ Si bien en este documento se analizan únicamente las repercusiones de las medidas sanitarias y fitosanitarias aplicadas a las semillas oleaginosas, aceites y harinas oleaginosas, pueden darse casos en que sean también pertinentes las medidas relativas a grupos diferentes (pero afines) de productos básicos. Por ejemplo, los recientes cambios de la legislación sanitaria y fitosanitaria sobre el comercio y utilización de carne de mamíferos y harina de huesos se aplican a todo el mercado de las harinas y en particular a otras harinas con alto contenido de proteínas, como las harinas oleaginosas.

respectivos mecanismos de control y el hecho de que se apliquen en forma global o selectiva. En segundo lugar, la repercusión sobre el comercio puede variar también de un país a otro y a lo largo del tiempo. Finalmente, muchos reglamentos sanitarios y fitosanitarios vigentes en la UE se aplican a grandes grupos de productos más que a productos concretos.

16. fin de cuantificar los efectos sobre el comercio, las diversas medidas sanitarias y fitosanitarias examinadas en secciones anteriores se clasifican como sigue:

1. Legislación sanitaria y fitosanitaria con cobertura horizontal de los productos

Los reglamentos que se aplican a los aceites en general comprenden los siguientes aspectos:

- transporte
- solventes de extracción
- ácido erúico (que afecta en particular al **aceite de colza**)
- aditivos alimentarios

Los reglamentos que se aplican a otros grupos de productos básicos en los que se incluyen las semillas oleaginosas y los aceites comprenden los siguientes aspectos:

- aflatoxina (se aplica a todas las semillas oleaginosas distintas del maní, todos los productos alimenticios o todos los alimentos para niños)
- plaguicidas (se aplica a todas las semillas oleaginosas)
- material de siembra
- distribución y comercialización de OMG

Estas medidas se aplican a las semillas oleaginosas y aceites (no a las harinas oleaginosas) en forma primaria o elaborada, independientemente de que se destinen al uso con semillas o al consumo animal o humano. Aunque se dirigen principalmente hacia el mercado interno de la UE, se aplican igualmente a las importaciones de terceros países. Si bien ello parece incidir en la mayor parte de las semillas oleaginosas y aceites y en un gran número de países exportadores, no es posible efectuar una cuantificación significativa del volumen del comercio afectado, ya que esas medidas se aplican a clases enteras de productos básicos o alimentos, sin ninguna diferenciación ulterior por producto⁶.

2. Legislación sanitaria y fitosanitaria relativa a productos específicos

Los reglamentos que se aplican a semillas oleaginosas o productos derivados específicos y que, por consiguiente, influyen en flujos de comercio concreto comprenden los siguientes aspectos:

- aflatoxina en el **maní** destinado al consumo humano;
- contaminantes en los alimentos, en particular los siguientes: gossypol en la **torta de semillas de algodón**; ácido cianhídrico en la **linaza y la torta de ese producto**; aceite volátil de mostaza volátil en la **torta de colza**, y aflatoxina en el **maní, copra, almendra de palma, semilla de algodón y sus respectivos productos**;
- plagas de cuarentena en la **semillas de girasol, colza, mostaza y algodón**.

En lo que se refiere a los distintos productos destacados más arriba en negrita, en el Cuadro 2 pueden verse los promedios de los volúmenes de importación de la UE y los grandes abastecedores. En el cuadro se dan algunas indicaciones sobre la importancia de determinados reglamentos sanitarios y fitosanitarios para el mercado de importación de semillas oleaginosas, aceites y harinas oleaginosas de la UE. En apariencia, el volumen del comercio afectado por estas medidas es mayor

⁶ En este contexto, el lector puede consultar el Cuadro 1, en el que se da una idea de la pauta global del mercado de importación de productos de semillas oleaginosas en la UE.

en el caso de las harinas oleaginosas, seguidas de las semillas oleaginosas, mientras que el comercio de aceites vegetales parece resultar muy poco afectado⁷. Los productos más afectados parecen ser (en orden de importancia decreciente) la harina de almendra de palma, la semilla de girasol, la semilla de colza, la copra y la harina de colza. Si bien los países exportadores son muchos, los productos de que se trata son exportados fundamentalmente por países en desarrollo. Además, dentro del contexto de las importaciones globales de la UE (véase el Cuadro 1), parece que por término medio el 20 por ciento de las importaciones anuales de semillas oleaginosas de la UE (unos 3,6 millones de toneladas) está sujeto a reglamentos sanitarios y fitosanitarios; las cifras correspondientes a los aceites y harinas oleaginosas son el 0,5 y el 23 por ciento (es decir, 17 000 y 4,4 millones de toneladas), respectivamente. No obstante, si se tiene en cuenta que en el Cuadro 2 se incluyen únicamente las medidas sanitarias y fitosanitarias que se aplican a productos específicos, es preciso concluir que, en términos generales, la pertinencia de los reglamentos sanitarios y fitosanitarios para las importaciones de la UE de productos derivados de semillas oleaginosas es mayor, aunque a estas alturas sea imposible ofrecer una valoración más exacta.

3. Medidas voluntarias

En lo que se refiere a los CPV, la situación es la siguiente (véase el Cuadro 3). Las medidas sanitarias y fitosanitarias voluntarias se aplican al comercio internacional de semillas oleaginosas y aceites pero no a las harinas oleaginosas. Las medidas se aplican o bien en forma global a todo el comercio de un determinado producto (es decir, independientemente del país o región de origen), o se refieren específicamente a productos de una procedencia determinada. Este último caso se aplica fundamentalmente a las medidas relacionadas con las semillas oleaginosas, si bien las prescripciones relativas a los aceites no se suelen aplicar normalmente a orígenes específicos. En lo que se refiere a las semillas oleaginosas, todos los grandes cultivos (y en particular el maní) están sujetos a medidas relacionadas con la posible contaminación del producto y otras adulteraciones. Aproximadamente el 95 por ciento del total de las importaciones de semillas oleaginosas de la UE y prácticamente todas sus importaciones de aceites vegetales están sujetas a CPV. La contaminación durante el transporte y almacenamiento parece ser la preocupación mayor. En cuanto a los países de origen, los exportadores de países desarrollados y en desarrollo parecen estar igualmente sujetos a medidas sanitarias y fitosanitarias voluntarias.

RESUMEN Y CONCLUSIONES

17. El examen de las medidas sanitarias y fitosanitarias que se aplican al mercado de semillas oleaginosas, aceites y harinas oleaginosas de la UE revela que son muchos los reglamentos actualmente en vigor o en consideración. Su objetivo es proteger la salud humana, animal y vegetal, y no establecer diferencias entre los productos que proceden de la Comunidad y los de terceros países.

18. La cobertura de productos y la complejidad de las medidas sanitarias y fitosanitarias han aumentado a lo largo del tiempo, debido sobre todo a la creciente preocupación de la opinión pública por la inocuidad de los alimentos así como por cuestiones relacionadas con la salud animal y vegetal. El temor a que las medidas sanitarias y fitosanitarias pueda utilizarse con fines proteccionistas parece que no está basado en pruebas concluyentes y, hasta la fecha, no se ha incoado ningún litigio comercial oficial en relación con las medidas sanitarias y fitosanitarias que se aplican al sector de las semillas oleaginosas, aceites y harinas oleaginosas.

⁷ No obstante, conviene señalar que la situación cambia cuando se tienen en consideración las medidas sanitarias y fitosanitarias no relativas a productos específicos (enumeradas en el apartado A anterior); de hecho, dichas medidas se aplican fundamentalmente a los aceites y semillas oleaginosas.

19. pesar de ello, las medidas sanitarias y fitosanitarias repercuten inevitablemente en el acceso a los mercados de importación y en la competencia entre productos y países. Prácticamente todos los productos derivados de semillas oleaginosas están sujetos a una o varias medidas sanitarias y fitosanitarias, y ello afecta a todos los interlocutores comerciales de la UE. Esa relación varía en los distintos productos y países, así como en las distintas medidas de esa índole. Dado que muchos reglamentos tienen cobertura horizontal de los productos y otros son de carácter voluntario, es muy difícil cuantificar la repercusión de esas medidas en el comercio de la UE.

20. El creciente número y complejidad de las medidas sanitarias y fitosanitarias de la UE (y, en general, de otros países importadores desarrollados) tiene repercusiones para los países exportadores. Así, el acceso directo a la información sobre las prescripciones en materia sanitaria y fitosanitaria que están actualmente vigentes o que se están examinando en los países importadores reviste una importancia crucial. Por otro lado, las naciones exportadoras necesitan conocimientos técnicos y medios financieros para modificar sus sistemas de producción, elaboración y transporte con el fin de atenerse a las prescripciones más estrictas en materia sanitaria y fitosanitaria.

21. En general, los países exportadores están interesados por la armonización de las leyes sanitarias y fitosanitarias entre países o grupos de países. Parece que la armonización de esa legislación está avanzando dentro de la UE así como dentro de otras regiones, y que los gobiernos están haciendo lo posible por conseguir la convergencia con normas internacionalmente acordadas, como las contenidas en el Codex Alimentarius. A pesar de ello, en algunos casos determinados países pueden exigir un nivel diferente de protección sanitaria y fitosanitaria del establecido por las normas internacionales. Además, en algunos otros casos, las normas internacionales pertinentes o bien no existen o están en revisión. En términos generales, dada la creciente necesidad de legislación sanitaria y fitosanitaria, parece que los gobiernos reconocen la importancia del desarrollo de normas internacionales y de su aplicación mundial.

22. En conclusión, las iniciativas internacionales futuras encaminadas a reducir los posibles efectos negativos que las medidas sanitarias y fitosanitarias pudieran tener en el comercio de productos derivados de semillas oleaginosas deberán tener los siguientes objetivos principales: a) facilitar el acceso general a la información sobre esas medidas, b) alentar a los gobiernos a hacer uso de normas internacionales cuando sea posible, c) velar por la participación activa de los gobiernos y otras partes en la elaboración de normas internacionales, y d) ayudar a los países en desarrollo a superar las dificultades que encuentran para cumplir las normas sanitarias y fitosanitarias de los países importadores⁸.

23. Se someten a la consideración del grupo las siguientes propuestas para la actuación futura de la Secretaría en esta área:

- extensión del seguimiento y análisis de las medidas sanitarias y fitosanitarias a otros mercados/regiones;
- elaboración de metodologías para evaluar el impacto de las medidas sanitarias y fitosanitarias en el comercio, en particular, para estimar su efecto cuantitativo en las corrientes comerciales.

⁸ En lo que respecta a esta última recomendación, conviene señalar que (dado que en el acuerdo de la OMC sobre medidas sanitarias y fitosanitarias las normas y directrices del Codex Alimentarius se adoptaron como normas de referencia para el comercio internacional de alimentos) las pertinentes divisiones técnicas de la FAO han incrementado su asistencia técnica a los países miembros, en particular en las siguientes áreas: fortalecimiento de los sistemas nacionales de control alimentario; revisión de los reglamentos alimentarios nacionales, y establecimiento de programas de certificación e inspección de los alimentos destinados a la importación/exportación.

Cuadro 1. Situación general del mercado de importación de semillas oleaginosas, aceites y harinas oleaginosas en la UE

Producto	Importación de la UE (15) (excl. comercio interno) promedios trienales (1993-1995)		Parte de las importaciones de la UE (15) en el total mundial (en %)
	volúmenes (en miles de t)	proporción (en %)	
semillas oleaginosas	17 822	100	41
de las cuales			
soja	13 967	78	46
girasol	1 427	8	53
colza	1 031	6	19
maní	477	3	37
(pelado y sin pelar)			
linaza	434	2	50
algodón	153	1	20
copra	91	1	37
sésamo	47	-	9
ricino	24	-	44
almendra de palma	22	-	42
aceites (de cultivos oleaginosos)	3 209	100	14
de los cuales			
aceite de palma	1 655	52	18
aceite de coco	571	18	37
aceite de almendra de palma	357	11	44
aceite de oliva	154	5	19
aceite de girasol	149	5	5
aceite de ricino	83	3	35
aceite de cártamo	19	1	20
aceite de colza	17	1	1
aceite de soja	6	-	-
aceite de linaza	3	-	2
harinas (de cultivos	18 856	100	46

Producto	Importación de la UE (15) <i>(excl. comercio interno)</i> promedios trienales (1993-1995)		Parte de las importaciones de la UE (15) en el total mundial (en %)
	volúmenes (en miles de t)	proporción (en %)	
oleaginosos)			
de las cuales			
harina de soja	12 517	66	44
harina de almendra de palma	1 789	9	90
harina de girasol	1 426	8	62
harina de copra	902	5	76
harina de colza	859	5	23
harina de algodón	450	2	43
harina de linaza	194	1	47
harina de maní	189	1	28
harina de sésamo	16	-	37

Fuente: FAO

Cuadro 2. Productos y países afectados por determinadas leyes sanitarias y fitosanitarias que se aplican al mercado de importación de la UE

Productos contemplados	Importaciones de la UE (15) <i>(excl. comercio interno)</i> promedio trienal (1993-1995), en miles de t	Principales abastecedores <i>(se indica entre paréntesis la parte de cada país en el total de las importaciones de la UE, en porcentaje)</i>
semilla de girasol	1 427	Argentina (27), Fed. de Rusia (23), Hungría (17), EE.UU. (12), Ucrania (10)
semilla de colza	1 031	Canadá (79), Polonia (9), Hungría (3), República Checa (2), Fed. de Rusia (2)
maní (pelado y sin pelar)	477	EE.UU. (34), China (33), Argentina (19), India (4), Sudáfrica (3)
linaza	434	Canadá (98)
semilla de algodón	153	Benin (58), Burkina Faso (8), Siria (6), Ghana (5)
copra	91	Papua Nueva Guinea (29), Indonesia (22), Filipinas (21), Vanuatu (15)
almendra de palma	22	Malasia (28), Nigeria (26), Papua Nueva Guinea (19)
aceite de colza	17	Canadá (21), República Checa (17), China (12), Polonia (8)
harina de almendra de palma	1 789	Malasia (65), Indonesia (24), Nigeria (9)
harina de copra	902	Filipinas (53), Indonesia (43)
harina de colza	859	China (32), India (26), Rep. Checa. (18), Polonia (15), Canadá (5), Eslovaquia (3)
harina de semillas de algodón	450	China (44), Argentina (17), Uzbekistán (8), Côte d'Ivoire (6), Brasil (5), Tanzania (5)
harina de linaza	194	Argentina (52), China (22), EE.UU. (19)
harina de maní	189	Senegal (39), Sudán (30), Argentina (17), India (10)

Fuente: FAO

Cuadro 3. Productos y países que podrían verse afectados por códigos voluntarios de prácticas relacionados con las medidas sanitarias y fitosanitarias y que se aplican al mercado de importación de la UE

Productos contemplados	Prescripciones específicas	País o región de origen contemplado	Importaciones de la UE (15), desglosadas por países o regiones afectadas Volumen en miles de toneladas y, entre paréntesis, parte de cada país en el total de las importaciones de la UE Promedios trienales (1993-1995), excl. el comercio interno
maní (pelado y sin pelar)	certificado de aflatoxinas	China, Argentina, EE.UU.	EE.UU.: 160 (34%), China: 158 (33%), Argentina: 90 (19%)
maní (pelado y sin pelar)	certificado de fumigación (control de aflatoxinas)	Argentina	Argentina: 90 (19%)
maní (pelado y sin pelar)	certificado fitosanitario	China	China: 158 (33%)
maní (pelado)	comprobación de determinadas características y posible contaminación del producto	África	África: 33 (8%) (sobre todo Sudáfrica, Gambia, Sudán, Senegal y Egipto)
maní (pelado y sin pelar)	certificado de inspección	EE.UU.	EE.UU.: 160 (34%)
maní (pelado y sin pelar)	comprobación de determinadas características y posible contaminación del producto	todas las procedencias	477
copra	comprobación de determinadas características y posible contaminación del producto	Filipinas	Filipinas: 19 (21%)
semillas de soja	comprobación de determinadas características y posible contaminación del producto; ausencia de semillas de ricino y otras semillas venenosas	América del Sur	América del Sur: 5547 (40%) (sobre todo Brasil, Argentina, Paraguay)

Productos contemplados	Prescripciones específicas	País o región de origen contemplado	Importaciones de la UE (15), desglosadas por países o regiones afectadas Volumen en miles de toneladas y, entre paréntesis, parte de cada país en el total de las importaciones de la UE Promedios trienales (1993-1995), excl. el comercio interno
semillas de soja semillas de colza semillas de girasol	certificado de inspección	EE.UU., Canadá Canadá EE.UU., Canadá	EE.UU.: 7925 (57%), Canadá: 436 (3%) Canadá: 812 (79%) EE.UU.: 166 (12%), Canadá: 19 (1%)
semillas de girasol semillas de algodón almendra de palma	comprobación de determinadas características y posible contaminación del producto	todas las procedencias	todas las procedencias: 1427 (sobre todo Argentina, Fed. de Rusia, Hungría, Ucrania, EE.UU.) todas las procedencias: 153 (sobre todo Benin, Burkina Faso, Siria, Ghana) todas las procedencias: 22 sobre todo Malasia, Nigeria, Papua Nueva Guinea)
todos los aceites comestibles	lista de cargas anteriores prohibidas; comprobación de determinadas características y posible contaminación del producto; limpieza de buques y tanques; recomendaciones sobre utilización de HTM	todas las procedencias	todas las procedencias: 3209

Fuente: FA