

TOMO LV **ACADEMIA NACIONAL
DE AGRONOMIA Y VETERINARIA**

ISSN 0327-8093

BUENOS AIRES

REPUBLICA ARGENTINA

Seminario

La Organización Sanitaria y Agroalimentaria Desafíos y Oportunidades



Salón Faustino Fano, Sociedad Rural Argentina
25 y 31 de octubre y
6 de noviembre de 2001

El sistema de Sanidad y Calidad Agroalimentaria en Canadá*

Ronald L. Doering**

I. Introducción

II. Federalismo y Responsabilidad

La experiencia de Canadá relacionada con la Colaboración Federal/Provincial y la Armonización

- i) Colaboración bilateral
- ii) Armonización multilateral

III. Globalización y Responsabilidad

La experiencia de Canadá relacionada con la armonización internacional

- i) Sanidad Animal (OIE)
- ii) Protección vegetal (IPPC)
- iii) Seguridad de los Alimentos (Codex)
- iv) Comercio Internacional (SPS y OMC)

IV. Conclusiones

- i) La responsabilidad y las Empresas Trans-Nacionales (TNC)
- ii) La responsabilidad y los mecanismos reguladores de base científica
- iii) La responsabilidad en situaciones de crisis
- iv) La responsabilidad y el Gobierno Sub-nacional

* Traducido del original inglés

** Director de la Agencia de Inspección de Alimentos de Canadá.

El Sistema de Sanidad y Calidad agroalimentaria en Canadá.

Ronald L. Doering

I. Introducción

Las fuerzas de la globalización llevan a la internacionalización de los estándares y al desplazamiento del nivel de toma de decisiones hacia la organización *supra* nacional. Esto conlleva consecuencias negativas para la democracia ya que desplaza las decisiones desde el nivel nacional, en el que las leyes están sujetas a los métodos tradicionales de responsabilidad, al ámbito internacional, en el que aún no se han desarrollado estas antiguas protecciones.

También hay tensiones similares sobre la responsabilidad en otro plano; tal es el caso de los sistemas federales, en los que la competencia es compartida con gobiernos sub-nacionales u organizaciones, dejando poco claros los límites de la responsabilidad.

En Canadá, toda la responsabilidad federal en cuanto a inspección de los alimentos, sanidad animal y protección vegetal recae en un sólo organismo, la Agencia de Inspección de los Alimentos de Canadá (CFIA). Estas tres importantes áreas de la política pública están sujetas, en especial a las presiones de la globalización. Al mismo tiempo, de acuerdo con la constitución federal de Canadá, estas tres áreas constituyen cuestiones de competencia compartida entre el gobierno federal y la provincias.

En el plano internacional, los esfuerzos realizados para controlar los efectos de la globalización han llevado a la creación de procesos internacionales, bien desarrollados, y organizaciones destinadas a estas tres

áreas: la Comisión del Codex Alimentarius para la seguridad de los alimentos (Codex, en Ginebra); la Organización Internacional de Epizootias (OIE, en París) y la Convención Internacional para la Protección Vegetal (IPPC, en Roma). Estas organizaciones interactúan con la Organización Mundial del Comercio (OMC), la que considera a los trabajos elaborados por las primeras como fundamental para la resolución de conflictos comerciales en estas áreas. La armonización internacional en estas tres áreas de la política pública se encuentra bien desarrollada y deja enseñanzas interesantes para otras áreas de la política pública que aún no han logrado tal grado de desarrollo.

En forma similar, en el plano nacional, se ha desarrollado una gama completa de procesos y organizaciones tendientes a la armonización federal y provincial para la seguridad alimentaria, sanidad animal y protección vegetal. La experiencia de Canadá en el manejo de cuestiones de responsabilidad que surgen de la competencia compartida brinda una interesante oportunidad de comprensión que resulta especialmente útil dado que las tres áreas de la política pública toman cada vez mayor importancia para los ciudadanos.

El objetivo de este documento es revisar la experiencia de la CFIA relacionada con la globalización y el federalismo, determinar la relación de estas fuerzas con la responsabilidad y compartir los conocimientos y ense-

ñanzas obtenidas de dicha experiencia.

II. Federalismo y responsabilidad

La experiencia de Canadá relacionada con la Colaboración Federal/Provincial y la Armonización

i) Colaboración bilateral

De conformidad con la Constitución de Canadá, la responsabilidad por la inspección de los alimentos es compartida. Las provincias y las municipalidades, responsables de cuestiones de índole local, realizan inspecciones en restaurantes y otros establecimientos locales. Las provincias inspeccionan las instalaciones de procesamiento que optan por no exportar sus productos fuera de esa provincia, ya que cualquier producto que cruce las fronteras provinciales o internacionales queda sujeto a la competencia federal que rige para el comercio interprovincial e internacional. El gobierno federal posee un sistema de registro que cuenta con la presencia permanente de veterinarios e inspectores en plantas frigoríficas, controles periódicos y auditoría de plantas que procesan otros productos, como por ejemplo frutas y verduras y la presencia permanente de inspectores especializados en plantas procesadoras de pescado. La competencia federal en cuanto a la venta minorista está asociada, principalmente, a un conjunto de actividades relacionadas con la protección del consumidor frente a distintas formas de fraude económico. En caso de brotes de enfermedades causadas por los alimentos, el gobierno federal debe coordinar una respuesta nacional junto con las autoridades

provinciales, esto incluye el uso de facultades obligatorias de *recall*¹ que posee el CFIA. El nivel real de inspección provincial para los distintos productos varía según la provincia.

Dada la prestación completa de servicios de inspección, ante este mosaico de competencias, el CFIA debe desarrollar una serie de acuerdos con las respectivas provincias. En algunos casos (por ejemplo, en todas las plantas provinciales que producen carne en Manitoba), el gobierno federal realiza controles provinciales a través de acuerdos contractuales formales. En otros, el gobierno federal y provincial comparten la responsabilidad mediante acuerdos informales. En el caso de las tres provincias más grandes de Canadá, Quebec, Ontario, y Alberta se han negociado cartas de Entendimiento (CE) globales a fin de establecer claramente el marco de colaboración. En Quebec, la provincia desarrolla algunas actividades en representación del gobierno federal, en el ámbito de venta minorista, mediante la delegación formal de dichas facultades y en cambio, el gobierno federal realiza inspecciones en tambos, que normalmente son de competencia provincial. En Alberta, las CE pueden establecer la creación de Empresas federales/provinciales para realizar una serie de actividades en representación de ambos gobiernos.

Para la sanidad animal y la protección vegetal, existe una gama de acuerdos técnicos informales mediante los que se busca aclarar los roles correspondientes a la provincia y al gobierno federal. La colaboración a nivel técnico es fuerte, habiéndose registrado muy pocos casos de conflicto.

Los acuerdos bilaterales ofrecen una presentación de servicios de inspección más efectiva y eficaz. El

¹ Procedimiento mediante el cual se retira del mercado un producto o productos determinados.

contribuyente es uno y como tal espera que los distintos niveles del gobierno trabajen en forma conjunta para ampliar la seguridad de los alimentos y obtener rendimientos.

Estos acuerdos bilaterales entre el gobierno federal y el provincial no generan problemas de responsabilidad ya que no se transfiere competencia alguna. La constitución de Canadá no puede ser modificada por acuerdos administrativos. Siempre se puede retirar la delegación otorgada y terminar los contratos, manteniendo cuidadosamente la responsabilidad legal formal.

ii) Armonización multilateral

Aunque los acuerdos bilaterales de colaboración para la prestación de servicios de inspección han sido, durante años, una característica del sistema federal de Canadá, recientemente las provincias y el gobierno federal han estado trabajando en la armonización de estándares. Dado que la determinación de estándares tiene lugar en distintos departamentos (agricultura, salud y medio ambiente), fue necesario reunir a más de 20 departamentos y agencias del gobierno para cubrir la gama completa de autoridades federales, provinciales y municipales. Este órgano, denominado Grupo de Implementación del Sistema de Inspección de los Alimentos de Canadá (CFISIG), fue creado en 1994 para la implementación de un extenso programa de colaboración para el control de los alimentos y principalmente, para desarrollar estándares armonizados y Códigos de Prácticas.

El progreso alcanzado por el CFISIG es sorprendente. En menos de cinco años, el CFISIG ha elaborado e implementado, por consenso, un por-

menorizado Código y Normas Nacionales de Lechería que los distintos gobiernos han comenzado a adoptar como ley aplicable. Recientemente se ha finalizado con la elaboración de Normas y un Código sobre Venta Minorista de Alimentos y Servicios Alimentarios y se ha avanzado en el desarrollo de un Código nacional de Carnes.

Cabe notar que el principal promotor de la armonización de estándares entre las provincias se encuentra en la letra del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA). En dicho acuerdo, Canadá se comprometió a no imponer sobre las importaciones estándares más onerosos que aquellos que se aplican para los productos internos (Cláusula "tratamiento nacional"). En varios casos había 10 u 11 estándares diferentes en todo el país: por ejemplo, cada provincia con su propia serie de normas aplicables a la leche líquida. En teoría, hay 10 u 11 estándares de importación creando una situación administrativa imposible. Asimismo, a los exportadores canadienses se les ha negado el derecho a exportar sus productos a los Estados Unidos debido a que la provincia particular no pudo demostrar la equivalencia con un sistema "nacional". Independientemente de las otras ventajas que ofrece la armonización, las provincias están ansiosas por armonizar los estándares técnicos por razones comerciales.

La armonización multilateral de estándares del CFISIG no debilita la responsabilidad. El CFISIG no crea leyes sino que reúne a técnicos especialistas a efectos de desarrollar Códigos con fundamentos científicos. Posteriormente, queda a criterio de los gobiernos respectivos el hecho de adoptarlos o no. Algunas provincias utilizan

la incorporación por referencia para introducir los códigos en su legislación en tanto otras dictan leyes a fin de mantener la equivalencia.

III. Globalización y Responsabilidad

La experiencia de Canadá relacionada con la armonización internacional

i) Sanidad Animal, la Oficina Internacional de Epizootias (OIE); la OIE en París.

Fundada en 1924, como resultado de la introducción en Bélgica de una grave enfermedad animal causada por la importación de animales desde Pakistán, el objetivo manifestado de la nueva organización internacional era mantener informado a los gobiernos sobre la ocurrencia de enfermedades de los animales en todo el mundo, coordinar estudios e información de vigilancia y revisar las normativas de los países miembros. La carta original de asociación suscripta por 28 países, posee en la actualidad 152 países miembros.

La estructura de la OIE está compuesta por el Comité Internacional, que constituye la asamblea general de los delegados de todos los países miembros y elige la Comisión Administrativa, formada por un Presidente y un Vicepresidente. La Oficina Central está a cargo del Director General. Las principales acciones son llevadas a cabo por cuatro Comisiones Especializadas y varios grupos de trabajo.

Se han logrado avances importantes en tres áreas: el desarrollo del Código Zoosanitario Internacional, el Manual de Normas para pruebas de diagnóstico y vacunas y en el Código Sanitario Internacional para los Animales Acuáticos. Los códigos son elabo-

rados por expertos internacionales con una amplia circulación de los textos preliminares entre los países miembros. Existen 105 enfermedades de los animales para las que se establece la notificación obligatoria.

La importancia de los estándares de la OIE se vio considerablemente fortalecida en 1995, cuando la Organización Mundial del Comercio (OMC) (y la entrada en vigencia del Acuerdo de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias - SPS) declaró que los estándares y directrices sobre sanidad animal y zoonosis, de conformidad con la definición del Acuerdo SPS, son aquellos "estándares, directrices y recomendaciones establecidos bajo los auspicios de la OIE".

Los estándares desarrollados no pueden hacerse cumplir mediante convenciones o leyes dado que la OIE no posee un mandato de cumplimiento o control ni tampoco se puede recurrir a ella para que lo haga y por supuesto, las circunstancias constitucionales y autoridades reguladoras entre los estados miembros son variables.

Los estándares internacionales desarrollados por la OIE suministran un claro punto de referencia de *facto* para el establecimiento de parámetros y para la resolución de conflictos pero no crean leyes internacionales tendientes a reemplazar las leyes internas.

Los mecanismos tradicionales de responsabilidad se encuentran totalmente protegidos. La OIE proporciona un mecanismo importante para la cooperación internacional a fin de afrontar los crecientes desafíos que presenta la globalización del comercio de animales y productos de origen animal pero aún así es el gobierno canadiense (a través de la CFIA) el que debe responder ante sus ciudadanos por esta importante área de la política pública.

De conformidad con el Acuerdo SPS, los países retienen su soberanía sobre los estándares sanitarios y fitosanitarios. Como veremos, si dichos estándares resultan demasiado restrictivos para el comercio y carecen de fundamento científico, el país en cuestión puede verse en la obligación de pagar una indemnización o ser objeto de represalias. La práctica habitual entre países consiste en celebrar Acuerdos de Reconocimientos Mutuo (ARM) u otros instrumentos equivalentes mediante los cuales se acuerda anticipadamente la equivalencia de los estándares y de los sistemas de inspección. Esto da lugar a la libre circulación de animales y productos de origen animal elaborados en cada uno de ellos. La CFIA es signataria de 1513 de estos acuerdos internacionales y cada mes se suscriben más. A modo de ejemplo, Canadá vende carne a 85 países y por lo tanto, la CFIA es parte de 85 acuerdos internacionales de equivalencia.

ii) Convención Internacional de Protección Vegetal (IPPC); La IPPC en Roma

El objeto de la Convención Internacional sobre Protección Vegetal (IPPC) es obtener acciones comunes y efectivas para prevenir la diseminación e introducción de plagas que afectan a los vegetales, a los productos de origen vegetal y promover medidas para su control. La Convención proporciona un marco y un foro para la cooperación y armonización internacional y el intercambio técnico en colaboración con organizaciones regionales y nacionales de protección vegetal.

La IIP fue aprobada, originalmente, en la Conferencia de 1951 de

la Organización para la Agricultura y los Alimentos (FAO) de la Naciones Unidas y entró en vigencia en 1952. Se trata de un acuerdo multilateral y fue modificado en 1979. La reforma entró en vigencia en 1991.

En 1981, la Ronda del GATT en Uruguay identificó a la IPPC como una organización para fijar estándares dentro del Acuerdo SPS. Esto llevó a la creación de la Secretaría de la IPPC. Dicha secretaría administra la IPPC. Entró en funciones en 1992 y está ubicada en el Servicio de Protección Vegetal de la FAO en Roma.

En noviembre de 1997, la Conferencia de la FAO aprobó modificaciones de amplio espectro de la IPPC. Estos cambios actualizaron de Convención y reflejan el papel de la IPPC en relación con el Acuerdo SPS, principalmente los arreglos institucionales para el establecimiento de estándares. Las modificaciones también incluyen disposiciones que formalizan la Secretaría de la IPPC y establecen la Comisión sobre Medidas Fitosanitarias. Estas reformas entran en vigor una vez que los dos tercios de las partes contratantes las hayan aceptado. Hasta tanto entre en vigencia el nuevo texto revisado, una Comisión Interna sobre Medidas Fitosanitarias supervisará las actividades realizadas conforme a la IPPC. Hasta Noviembre de 1998, de los 107 gobiernos contratantes de la IPPC sólo 8 habían aceptado la revisión efectuada a dicha Convención en 1997.

El primer Estándar Internacional sobre Medidas Fitosanitarias (ISPM) fue aprobado por la Conferencia de la FAO en 1993. Dicho estándar trataba sobre principios de cuarentena vegetal relacionados con el comercio internacional y fue el precursor de las modificaciones realizadas a la

IPPC. Desde entonces se han aprobado otras siete ISPM de uso global y muchas más se encuentran en distintas etapas de desarrollo. Asimismo, se han identificado temas para numerosas ISPM.

Debido a la extensa variabilidad entre los países en términos de desarrollo, disponibilidad de recursos financieros, clases de recursos vegetales, capacitación, volumen de vegetales y productos de origen vegetal que se comercializan, valores culturales, etc., los ISPM que se han aprobado en la actualidad son de carácter general. Estos no establecen instrucciones específicas cuantitativas sino que brindan directrices generales de índole informativa.

Además de los ISPM globales, la Organización de Protección Vegetal de América del Norte (NAPPO) (integrada por Canadá, Estados Unidos y México) ha desarrollado varios estándares regionales para medidas fitosanitarias. El primer estándar de la NAPPO fue adoptado en 1993, proporcionando un lineamiento para los tres países a efectos que estos llevaran a cabo Análisis de Riesgo de Pestes de los Vegetales. Desde entonces, se han refrendado otros 10 estándares de la NAPPO.

Tanto la Comisión Interina sobre Medidas Fitosanitarias como la NAPPO tienen como prioridad el desarrollo de estándares para medidas fitosanitarias. Ambas organizaciones desarrollan nuevos estándares de conformidad con un proceso que requiere de cooperación, consultas y revisión. Además ambas organizaciones aprueban los estándares por consenso (nadie dice que NO). Se puede aplicar la votación para determinar un ISPM pero nunca se ha recurrido a dicho mecanismo. En líneas generales,

los estándares de la NAPPO son más específicos que los ISPM; estos dejan demasiado espacio para la interpretación y los países interpretarán dichos estándares de la forma más favorable para su situación.

Ambos estándares, los de la NAPPO y los ISPM, como así también aquellos estándares desarrollados por organizaciones que fijan estándares internacionales, a los que el Acuerdo SPS de la OMC no hace referencia específica, son de carácter voluntario. Será Canadá quien determine el nivel de acatamiento de los estándares internacionales dentro de su territorio. Sin embargo, cualquier país que opte por exceder los requisitos de los estándares internacionales deberá tener una justificación técnica para ello. En caso de una controversia internacional, se hará referencia a los ISPM y la parte del conflicto que no se haya ajustado al estándar y carezca de justificación para ello probablemente pierda el caso. Cuando el conflicto tiene lugar dentro de América del Norte, pueden utilizarse como referencia para llegar a una resolución tanto los estándares de la NAPPO como los ISPM.

Debido a su carácter general, existe una tendencia sobre los ISPM actuales de constituir la base para programas específicos o para CE bilaterales sobre temas fitosanitarios. Las declaraciones generales de un ISPM serán interpretadas en forma específica en relación con un producto o una peste.

Todo lo ocurrido durante los últimos seis años en relación con la Convención Internacional sobre Protección Vegetal ha sido el resultado directo de la concentración en la globalización y armonización de los estándares internacionales de comercio. La Secretaría

de la IPPC ha sido creada para una mejor coordinación del desarrollo de estándares e incluso revisada a fin de lograr una mejor colocación para llevar a cabo la tareas asignadas de conformidad con el Acuerdo SPS de la OMC. La Comisión Interina sobre Medidas Fitosanitarias ha establecido la estandarización como prioridad.

A efectos de atender la creciente carga de trabajo y la importancia que representan los estándares internacionales, la División de Sanidad Vegetal y Producción posee actualmente un Asesor en Estándares Internacionales que participa del desarrollo de ISPM a fin de proporcionar una revisión más consistente de las políticas internas frente a los estándares internacionales, que esté enfocado en Canadá, de donde se distribuye la información sobre estándares internacionales y donde se realizan las consultas sobre los proyectos de futuros estándares.

El Artículo 2 del Acuerdo SPS-OMC, Derechos y Obligaciones Básicos, establece que los miembros tienen la facultad de adoptar medidas sanitarias y fitosanitarias a fin de proteger la vida o salud pública, animal o vegetal. La IPPC revisada dispone que nada estipulado en la Convención afectará los derechos y obligaciones que surjan de acuerdos internacionales relevantes celebrados por las partes contratantes. Lo que hacen estas disposiciones es mantener la soberanía de cada país.

Si bien no se afecta la soberanía nacional, la toma de decisiones y el desarrollo de las políticas deben tener un fundamento, más a conciencia, en justificaciones técnicas, con o sin la disponibilidad de estándares internacionales. La adopción de decisiones *ad-hoc* que carezcan de base científica dejará a Canadá a merced de

cuestionamientos. Las justificaciones técnicas deben estar relacionadas con un nivel adecuado de protección (nivel aceptable de riesgo) adoptado por Canadá y que esté dispuesto a aplicar en forma consistente.

¿La IPPC implica el debilitamiento de la responsabilidad? Claramente, la respuesta es NO ya que no existen mecanismos para hacer cumplir sus estándares. La IPPC no controla la forma en que los estados aplican sus estándares o si éstos los aplican o no. La IPPC proporciona un mecanismo de importancia para promover la armonización internacional con base científica pero de ninguna manera debilita, o se encarga de debilitar, la soberanía de Canadá o el sistema tradicional de responsabilidad.

(iii) Seguridad de los Alimentos, la Comisión del Codex Alimentarius (Codex): El Codex en Roma.

La Comisión del Codex Alimentarius, más conocida como el "Codex", fue creada en 1962 para implementar el Programa conjunto de Estándares de los Alimentos de la Organización para la Agricultura y los Alimentos (FAO) de las Naciones Unidas y la Organización Mundial de la Salud (OMS). El mandato del Codex es elaborar estándares internacionales de los alimentos para proteger la salud de los consumidores y facilitar prácticas justas para el comercio de alimentos. El Codex no trata temas relacionados con la sanidad animal o vegetal salvo que los mismos tengan un impacto sobre la salud pública o la seguridad alimentaria. Cualquier Estado miembro de las Naciones Unidas puede formar parte del Codex. Actualmente y el número de países miembros asciende a 154.

El Codex desarrolla su trabajo a través de una estructura de comités que consta de 9 comités horizontales o generales, 11 comités de productos específicos (cuatro de los cuales entran en receso *sine die*) y 5 comités regionales de coordinación. Cada comité tiene su sede en uno de los países miembros y elabora estándares referentes a los términos de referencia de dicho comité. La comisión se reúne cada dos años a fin de considerar la adopción de estándares, directrices y recomendaciones que fueron elaboradas por los distintos comités y para aprobar nuevos trabajos. Canadá ha participado en el Codex desde su formación en 1962 y ha compartido su pericia técnica en los esfuerzos por asistir a los países menos desarrollados.

Los estándares, directrices y recomendaciones del Codex revisten un carácter voluntario y pueden ser aplicadas en todo el mundo o por una región determinada o un grupo específico de Países. Con más de 200 estándares del Codex, más de 2.500 límites máximos para residuos de pesticidas, 41 códigos de prácticas higiénicas y tecnológicas y 25 niveles de directrices para contaminantes que se adoptaron hasta la fecha, el Codex ha demostrado ser uno de los programas más exitosos de las agencias especializadas de las Naciones Unidas y contribuye a la armonización internacional en un área tan importante como es la de calidad y seguridad de los alimentos.

Cualquier texto del Codex que se adopte puede ser considerado por los gobiernos en el momento de establecer sus requisitos nacionales de seguridad alimentaria. También pueden ser empleados por socios comerciales para especificar el grado y cali-

dad de los envíos que se movilizan en el comercio internacional. Todos los miembros del Codex y organizaciones internacionales interesadas están invitados a presentar comentarios sobre los estándares propuestos, incluyendo las posibles consecuencias para sus intereses económicos.

Desde su creación, el Codex ha estado abierto a las exigencias cambiantes de los consumidores y a las necesidades de aquellos que aplican estándares internacionales. Aún después de ser adoptados, si surge la necesidad, los estándares del Codex y demás textos son tratados nuevamente. De hecho, muchos de ellos han sido revisados a fin de tomar en cuenta nuevas evidencias científicas o técnicas actuales de producción de alimentos.

Estos estándares también pueden ser aplicados por países en desarrollo que aún no posean recursos suficientes para desarrollar y probar sus propios estándares de seguridad alimentaria. El uso y la adhesión a los estándares del Codex brinda a los países en desarrollo la posibilidad de asegurar a sus socios comerciales que las exportaciones provenientes de dicho país cumplen con estándares de seguridad alimentaria aceptados internacionalmente.

Asimismo, los estándares del Codex sirven como guía de referencia de inestimable valor para los gobiernos y su aplicación en la armonización internacional no usurpa requisitos legislativos nacionales. Por ejemplo, el idioma requerido en el etiquetado es una cuestión para la legislación canadiense como así también las licencias de importación y otros procedimientos administrativos. No obstante, la Organización Mundial del Comercio (OMC) recomienda a los gobiernos nacionales considerar en detalle los

estándares internacionales en el momento de desarrollar o modificar la legislación nacional.

El trabajo del Codex siempre ha sido importante y a través de los años, ha contribuido en la actualización de los estándares sobre seguridad de los alimentos en todo el mundo. El valor del trabajo del Codex ha crecido sustancialmente desde su creación por los siguientes motivos:

En primer lugar, el comercio internacional ha devenido más importante para el crecimiento económico de todos los países. Desde 1962, año de creación del Codex, el comercio de productos agrícolas ha crecido más del 800%. El consenso internacional sobre temas de calidad y seguridad de los alimentos nos ayuda a evitar conflictos comerciales innecesarios, lo que se traduce al final de cuentas, en una provisión más segura, más nutritiva y más abundante de alimentos en todo el mundo.

Segundo, el trabajo del Codex ha crecido en importancia como resultado de las conclusiones de la Ronda de Uruguay de negociaciones multilaterales sobre el comercio, la formación de la OMC y el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo SPS), que todos los miembros de la OMC deben cumplir. El Acuerdo SPS, que entró en vigencia en Enero de 1995, ha creado un perfil internacional más alto para la adopción de estándares para los alimentos y la sanidad animal y vegetal y sus esfuerzos de armonización.

El Acuerdo SPS otorga a los estándares, directrices y recomendaciones del Codex el estatus de punto de referencia para la armonización internacional. Asimismo, estos estándares constituyen los textos básicos a utilizar en la resolución de conflictos

que surgen del comercio entre las naciones. Los requisitos reglamentarios de un país que estén fundados en estándares del Codex gozan de la presunción de ser consistentes con el Acuerdo SPS. Aquellos que excedan los del Codex pueden ser cuestionados como barreras al comercio.

Tercero, el trabajo del Codex ha ganado importancia debido a su participación en ayudar a mantener la confianza del consumidor en la seguridad del suministro mundial de alimentos. En un tiempo en el cual la seguridad alimentaria está en los titulares de todo el mundo, los consumidores deben estar seguros de que consumen alimentos de buena calidad y aptos sean de producción nacional o importados. Los estándares de seguridad de los alimentos reconocidos internacionalmente ayudan a mantener esa confianza.

El Codex ha realizado, a través de su Comité sobre Inspección de Importación y Exportación de Alimentos y Sistemas de Certificación (CCFICS) y otros Grupos de Trabajo del Codex, importantes tareas para el desarrollo de principios y directrices que establezcan la equivalencia entre los sistemas que garantizan la seguridad alimentaria de diferentes países. El Codex es uno de los lugares apropiados para llevar al primer plano internacional la ciencia, el análisis de riesgo y la equivalencia.

La CFIA, en colaboración con Salud Canadá y otros departamentos/agencias del Gobierno canadiense, participa en una serie de foros internacionales, incluido el Codex, como parte del proceso permanente de armonización de los estándares canadienses de seguridad alimentaria con estándares y normativas internacionales. La participación en foros interna

cionales asegura una adecuada comunicación y consideración de los intereses de Canadá en el desarrollo de estándares internacionales. El objetivo de dicha participación es establecer y mantener un sistema global de normas de seguridad alimentaria que aumentará la seguridad pública sin comprometer o debilitar la soberanía de Canadá.

La participación de Canadá en el Codex parece tener connotaciones negativas para la responsabilidad tradicional. El Codex no crea leyes sino que elabora códigos que los países miembros pueden adoptar o no.

iv) Comercio Internacional. Estándares Sanitarios y Fitosanitarios y la Organización Mundial del Comercio (SPS-OMC)

La Organización Mundial del Comercio (OMC) fue creada el 1 de enero de 1995 con la finalización de la Ronda de Uruguay y la entrada en vigencia del Acuerdo de la OMC. La OMC vino a reemplazar el sistema del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) que funcionaba desde 1946.

Hasta la Ronda Kennedy (1964-67), las negociaciones del GATT se ocupaban, principalmente, de la reducción de aranceles. Durante esta ronda reconoció que otras trabas al comercio de carácter "no arancelario" comenzaban a ganar relevancia como resultado de la reducción sustancial de los aranceles. La declaración que lanzó la "Ronda de Tokio" dispuso que se trataría el tema de las barreras no arancelarias durante las negociaciones. El "Código de Estándares" fue uno de los logros de la Ronda, mediante el que se estableció una serie de obligaciones referentes a la adopción y apli-

cación de los estándares para los productos internos a los productos importados.

En la "Ronda de Uruguay" se llegó a la conclusión de que el Código de Estándares fracasó en imponer nuevas disciplinas sustantivas para el desarrollo e implementación de estándares técnicos. Durante los debates que tuvieron lugar en la Ronda Uruguay hubo acuerdo general sobre la necesidad de mejorar las normas referidas a medidas Sanitarias y Fitosanitarias (SPS) y a Barreras Técnicas al Comercio (TBT). Durante las negociaciones se reconoció la necesidad de contar con acuerdos más amplios. Cabe notar que, a diferencia de las negociaciones sobre agricultura, las negociaciones sobre SPS dieron como resultado un texto esencialmente completo y en absoluto polémico que estuvo listo en Noviembre de 1990.

Hasta el 10 de febrero de 1999, había un total de 134 países suscritos a la OMC. Varios países se encuentran negociando su ingreso a la OMC: China y Rusia son los nuevos potenciales miembros más importantes.

Ninguno de los Acuerdos sobre SPS o TBT establecen, por sí mismos, estándares técnicos específicos. En cambio, imponen disciplinas en el desarrollo y aplicación de dichos estándares. El objetivo final es asegurar que los Estándares Técnicos no sean utilizados como barreras al comercio, haciendo que todos los miembros adopten medidas idénticas y las apliquen de la misma forma.

La aplicación incorrecta de los estándares puede ser sometida, como última instancia, al mecanismo de Resolución de Conflictos de la OMC. En las reuniones de los Comités de SPS y TBT, órganos encargados de adminis-

trar los acuerdos, se emplean procedimientos de "revisión por pares" o de "desafío" de los estándares que aplican otros miembros.

De conformidad con estos acuerdos, los miembros deben basar sus medidas en estándares o si las hubiera, en directrices internacionales. Por ejemplo, el Acuerdo SPS acuerda beneficios importantes al hecho de basar medidas internas en estándares internacionales ya que si una medida sobre SPS se ajusta al estándar internacional correspondiente, se presume que cumple con las obligaciones del acuerdo y por lo tanto, no puede ser cuestionada.

¿La OMC implica el debilitamiento de la responsabilidad de Canadá? Claramente, la respuesta es NO ya que las normas de la OMC no reemplazan a las leyes canadienses. En caso de que Canadá no cumpla con una norma de la OMC, la parte demandante puede solicitar la aplicación del mecanismo de resolución de conflictos e incluso obtener una "decisión final y vinculante" emanada de un Órgano de Apelación. Sin embargo esto no implica que Canadá deba hacer algo ya que no se modifica ley canadiense alguna. La parte demandante puede reclamar el pago de una indemnización o aplicar represalias contra Canadá pero en estos casos no se debilita la responsabilidad tradicional sino que se confirma. Los ciudadanos canadienses emplearán el método tradicional para responsabilizar a su gobierno por haber modificado una política o por hacerles sufrir las consecuencias del incumplimiento de acuerdos comerciales que fueron suscriptos voluntariamente.

IV Conclusiones

Esta revisión de la experiencia de la CFIA respecto del federalismo y la globalización en las áreas de control de alimentos, sanidad animal, protección vegetal y en los acuerdos de comercio internacional indica que la responsabilidad no se encuentra en peligro: los gobiernos pueden cooperar a través de los distintos niveles de gobierno que no comprometen los mecanismos tradicionales de responsabilidad. En todas las áreas de políticas públicas que se consideraron en este documento se han desarrollado mecanismos bastante elaborados y afinados para promover la cooperación y al mismo tiempo respetar en toda su extensión la soberanía jurisdiccional formal. Esta revisión no confirma la preocupación sobre el debilitamiento de la autoridad de una nación debido a las fuerzas de la globalización y los procesos de federalismo cooperativo.

Sin embargo, existen problemas de percepción que son reales. En el caso del control de los alimentos en Canadá se ha logrado retener la responsabilidad legal mediante cuidadosos mecanismos contractuales y otros mecanismos de derecho público. Por otro lado, el público canadiense generalmente desconoce que nivel de gobierno es responsable por determinada actividad; la división constitucional de poderes en áreas de competencia compartida es muy compleja y posiblemente sólo la comprende un grupo reducido de personas. Cuando ocurre un brote de alguna enfermedad producida por alimentos, el consumidor canadiense no distingue si el problema se origina en una instalación federal o provincial. Los gobiernos pueden ser y han sido considerados responsables por fallas en la supervisión normativa por las cuales no les cabía responsabilidad alguna. Por ejemplo,

los Ministros federales han sido considerados responsables políticamente, por la opinión pública y los medios, de problemas que se encontraban totalmente fuera de su alcance. En forma similar, los Ministros provinciales pueden ser considerados responsables, a juicio de la opinión pública, de enfermedades provocadas por alimentos contaminados que fueron importados a Canadá. Afortunadamente, esta responsabilidad poco clara sirve de aliento a los mecanismos de colaboración.

De esta revisión surgen otras observaciones generales sobre el tema de la responsabilidad.

i) La responsabilidad y las Empresas Transnacionales (TNC)

Las Empresas Transnacionales (TNC) constituyen una poderosa fuerza para la globalización y los estándares internacionales. Estas prefieren, naturalmente, una serie de estándares para el etiquetado de alimento, por ejemplo para aditivos, etc. Las TNC han sido fuertes partidarias del Codex. Los mercados impulsan hacia la armonización y algunos países no podrán mantenerse al nivel de las fuerzas del mercado. En la medida que esto sucede, podría discutirse si las TNC sin responsabilidad debilitan gran parte de la autoridad tradicional de los gobiernos nacionales.

Por otro lado, también las TNC se ven atrapadas en situaciones conflictivas. Por ejemplo, resulta que en Canadá una gran TNC de alimentos es una fuerte partidaria del mayor uso de las "maravillas" de la biotecnología en los alimentos, mientras que en otro país, al responder a las exigencias de los consumidores la misma empresa garantiza que sus productos se en-

cuentran totalmente libres de esas cosas "malas". La inconsistencia no es un problema del capitalismo. Actualmente, varias empresas están tratando de determinar si hay mayores ganancias en la biotecnología o en ofrecer la segregación necesaria para comercializar productos libres de biotecnología.

Irónicamente, los consumidores temen que la ausencia de responsabilidad de las TNC pueda aumentar la presión de los estados nacionales en ser más responsables y más receptivos para poder actuar como balance frente el poder abrumador de las TNC.

ii) La responsabilidad y los mecanismos reguladores de base científica

Los mecanismos gubernamentales con base científica presentan desafíos particulares para la responsabilidad. En tanto estos mecanismos afirman basar sus decisiones en ciencia "objetiva", de hecho deben considerar una gama de factores, ya que toman decisiones administrativas de riesgo. En cuestiones de seguridad alimentaria, sanidad animal y protección vegetal el mecanismo regulador y su experto político deben considerar aspectos económicos, sociales culturales e incluso éticos. Este proceso es especialmente delicado cuando se otorga al mecanismo regulador cierto grado de independencia reguladora. Normalmente, las normas de secreto gubernamental entran en conflicto con los reclamos por mayor transparencia dentro de la democracia.

Sólo cuando las decisiones con base científica son aceptables como barreras al comercio, puede surgir una fuerte presión para buscar a la ciencia como respaldo de los intereses de un país. Aunque no debería funcionar de

esa manera, un gobierno responsable debe responder a las demandas políticas que surgen de las presiones económicas, culturales y éticas. Esta es la clase de temas que surgieron en la reciente decisión de la OMC sobre el uso de hormonas en la carne de América del Norte. En este caso, la Unión Europea negaba el acceso de carne proveniente de América del Norte alegando que la misma presentaba un riesgo para la salud de los europeos. La OMC determinó que la prohibición no está garantizada dado que nunca se realizó el análisis de riesgo correspondiente pero el panel no contribuyó con la situación al referirse a la aceptabilidad de ciencia fuera de "lo convencional", cualquiera que sea su significado. Las actividades relacionadas con la seguridad alimentaria, la sanidad animal y la protección vegetal deben estar basadas, rigurosamente, en la ciencia. Sin embargo surgirán otros factores en tanto la ciencia sea más conflictiva, incompleta o no se crea en ella.

Los estándares internacionales pueden ejercer presión sobre los gobiernos individuales para que éstos armonicen sus estándares pero los países aún deben equilibrar las presiones locales a la luz de una ciencia conflictiva. Por ejemplo, a pesar de estar aprobadas en los Estados Unidos y contar con el respaldo del panel de expertos del Codex, Canadá realizó sus propios estudios y no aprobó el uso de Rbst (un promotor sintético del crecimiento) cuando los científicos canadienses descubrieron que pueden causar efectos nocivos en las vacas.

iii) La responsabilidad en situaciones de crisis

En tiempos de crisis se deja-

rán de lado, rápidamente, las cuestiones estrechas relacionadas con la competencia. Como hemos visto, en Canadá la adhesión a la autoridad competente en tiempos normales es muy cuidadosa. En una situación de crisis, los gobiernos receptivos y responsables determinarán rápidamente qué es más útil a sus intereses políticos: la cooperación o refugiarse en la protección cerrada de los intereses nacionales. En el caso del *recall* más grande de alimentos que tuvo lugar en Canadá, en el verano de 1998, se optó por lo primero y prevaleció la cooperación. Se ha discutido si la crisis de BSE en Europa no dió como resultado la segunda opción.

La globalización sólo servirá para exacerbar la tensión entre la armonización internacional y la protección de los intereses nacionales en tanto más productos crucen más fronteras. Mientras estos casos retrasan el movimiento internacional hacia la armonización de estándares, reafirman la fuerza de la relación de responsabilidad entre el ciudadano y el estado

iv) La responsabilidad y el Gobierno Sub-nacional

Deberá prestarse más atención en buscar la ubicación de los intereses de los gobiernos sub-nacionales en los acuerdos de libre comercio. En Canadá, por ejemplo, el gobierno federal no puede inmiscuirse en áreas de competencia provincial exclusiva mediante el simple hecho de celebrar un tratado internacional. ¿Cuál es el efecto de las normas de la OMC si su tema relevante es de competencia exclusiva de un gobierno sub-nacional? Esto constituye un área de leyes que aún no fueron creadas y que crecerá en importancia mientras las fuerzas de

la globalización estén en conflicto con las disposiciones del federalismo.

En este último punto convergen las dos partes de este documento. La responsabilidad a través de los distintos niveles de gobierno no necesita ser debilitada por la globalización o el federalismo. La revisión de la experiencia de Canadá con relación a la segu-

ridad alimentaria, la sanidad animal y la protección vegetal demuestra que se pueden desarrollar medios prudentes para proteger la responsabilidad nacional. También demuestra que la situación es fluida y que no puede ser generalizada hacia otras áreas de la política, en las que los acuerdos institucionales podrían no ser desarrollados de la misma manera.